



*Procuración del Tesoro de la Nación*

Expte. N.° S04:0073336/11  
N.° original: 01-3770/10  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE SAN JUAN

498

BUENOS AIRES, 19 SET 2012

SEÑOR RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN:

Se remiten las presentes actuaciones a fin de que esta Procuración del Tesoro de la Nación se pronuncie acerca de la aplicabilidad del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional -Decreto N.° 1023/01 (B.O. 16-8-01)- y del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por el Decreto N.° 436/00 (B.O. 5-6-00) -posteriormente derogado por el Decreto N.° 893/12 (B.O. 14-6-12)- a la contratación transitoria de profesionales, bajo el régimen de locación de servicios, por parte de esa Universidad Nacional de San Juan.

- I -

ANTECEDENTES

1.1. A fojas 1 obra una nota -impresa en una hoja con membrete de la Sindicatura General de La Nación (SIGEN), en cuyo pie figura el nombre y el cargo de un funcionario de dicho organismo, pero no su firma-, en la que se lee que:

a) Marta Alicia Bustos -una profesional que había formado parte del personal de la Dirección General de Salud Universitaria de esa Universidad Nacional de San Juan- había denun-

*y*  
*cy*

ciado presuntas irregularidades cometidas en un concurso de antecedentes y oposición realizado en la Secretaría de Bienestar Universitario de la misma Universidad.

b) Esa Universidad Nacional de San Juan aplicaba el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional -Decreto N.º 1023/01- y el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por el Decreto N.º 436/00 -hoy derogado por el Decreto N.º 893/12- para contratar profesionales bajo la modalidad contractual de la locación de servicios.

c) Utilizaba para ello, además, la figura de la contratación directa, en los términos del artículo 25, apartado d), inciso 5), del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00.

d) No correspondía que se emplearan esas normas para tales fines, por cuanto los artículos 5.º del Decreto N.º 1023/01 y 3.º del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00 excluían expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos de empleo público.

1.2. Por ello, en la nota en cuestión se le solicitó a esa Universidad Nacional de San Juan que aplicara la normativa vigente en la materia, de acuerdo con el artículo 104, inciso j), de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N.º 24.156 (B.O. 29-10-92).

2.1. A fojas 19, la Dirección General de Salud Universitaria le solicitó a la Secretaría de Bienestar Universitario de esa Universidad Nacional de San Juan que pidiera que se llamara a un concurso para la selección de cuatro médicos y un odontólogo, a fin de que se desempeñaran en los consultorios de dicha Dirección ... *cumpliendo con las*



499

## *Procuración del Tesoro de la Nación*

tareas de prevención, promoción y atención primaria de la salud así como el examen de salud al ingreso (cartilla)...

Al respecto, indicó que:

a) El contrato fija cuatro horas de atención en los consultorios de 8 hs. a 12 hs. y de 15,30 hs. a 19,30 hs. y en las dependencias de la U.N.S.J.

b) Los períodos de contratos son desde el 15 de febrero hasta el 8 de julio y desde el 23 de julio hasta el 31 de diciembre de 2008.

c) El monto mensual del contrato se fijará al momento del llamado a concurso.

2.2. A fojas 20, la Secretaría de Bienestar Universitario le requirió a la Secretaría Administrativa Financiera de esa Universidad Nacional de San Juan que se llamara a un concurso para contratar a cuatro médicos y un odontólogo, según los horarios que se detallan en el pedido del Director de Salud Universitaria, debiendo cumplir una carga horaria semanal de 20 (veinte) horas...

Agregó a ello que:

a) Proponía un monto a pagar mensualmente a los contratados.

b) El sistema de selección se hará por antecedentes y entrevista a los profesionales.

Finalmente, solicitó que se publicara el llamado a concurso por un día en el diario local.

2.3. A fojas 20 vta. obra un recorte de un diario que contiene la publicación correspondiente a un llamado a concurso por parte de esa Universidad Nacional de San Juan para la selección de cuatro médicos y un odontólogo, en la que se lee que dichos profesionales deberían ... cumplir una carga horaria de veinte (20) horas semanales a cumplir en

y  
B

los consultorios de la Dirección General de Salud Universitaria (v., asimismo, fs. 21).

2.4. A fojas 22, la Secretaría de Bienestar Universitario de esa Universidad Nacional de San Juan le envió a la Secretaría Administrativa Financiera de esa Universidad de San Juan el listado de los profesionales de la salud a contratar, de acuerdo con la evaluación realizada por la Dirección General de Salud Universitaria y la Secretaría de Bienestar Universitario, y le señaló los períodos de vigencia de los contratos de locación de obra.

También puntualizó que la carga horaria sería de veinte horas semanales, y el monto de los honorarios.

2.5. La Comisión Evaluadora del Concurso para la Contratación de Profesionales de la Salud que prestarían servicios en las dependencias de la Dirección General de Salud Universitaria de esa Universidad Nacional de San Juan estableció un orden de méritos para la cobertura de cuatro cargos de médicos y uno de odontólogo, en el que incluyó a un postulante para cada uno de esos cargos (v. fs. 23).

2.6. A fojas 24, la Secretaría de Bienestar Universitario de esa Universidad Nacional de San Juan propició que se dejara sin efecto el procedimiento de contratación elaborado, porque:

a) Su objeto era la ... *contratación directa de profesionales en el área de salud.*

b) Para ello era conveniente realizar una preselección de aspirantes, a efectos de lo cual se había publicado un aviso en el *Diario de Cuyo*, en el que se había llamado a un concurso para seleccionar a cinco profesionales de la salud.



500

## *Procuración del Tesoro de la Nación*

c) El término *concurso* empleado en ese anuncio podía generar confusión, ... *dado que en la normativa que regula las contrataciones de la Administración Pública Nacional, el mismo es utilizado como sinónimo de "licitación"*.

Señaló, además, que su postura se enmarcaba en el artículo 61 del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00, en virtud de que los contratos aún no se habían perfeccionado.

3.1. A fojas 62/64 y 78/80, Marta Alicia Bustos sostuvo que, pese a sus cuestionamientos, la autoridad universitaria había contratado fraudulentamente a tres médicos bajo el régimen de locación de servicios, y que había mantenido su relación contractual con otros dos profesionales, incluidos entre los comprendidos en el concurso cuya anulación se había pedido.

3.2. Acompañó, como prueba de sus dichos, copias de tres contratos de locación de servicios (v. fs. 81, 82 y 83) celebrados entre esa Universidad Nacional de San Juan y tres médicos, en los que se estipuló lo siguiente:

a) Los profesionales se comprometieron a ... *prestar servicios de acuerdo con las actividades y diagramas determinados por la Dirección General de Salud Universitaria...*, a cumplir con las funciones de ... *atención médica, acciones de promoción de salud y prevención de enfermedades*, y a ... *respetar las disposiciones y reglamentaciones...* de esa Universidad Nacional de San Juan (v. puntos PRIMERO y SEGUNDO).

b) Esa Universidad Nacional se obligó a pagarles a los contratados una suma distribuida en varias cuotas mensuales, y aquéllos a estar inscriptos en los organismos fiscales correspondientes y a emitir facturas (v. punto TERCERO).

c) El período de vigencia del contrato (v. punto CUARTO).

d) La rescisión del contrato, aun sin expresión de causa, no daría derecho a indemnización alguna (v. punto CUARTO).

e) *El presente contrato no implica existencia de relación de empleo, ni laboral, rigiéndose por las disposiciones del Código Civil relativas a la Locación de Servicios (punto QUINTO).*

3.3. A fojas 96 obra una copia de otro contrato de locación de servicios similar a los reseñados en el punto anterior, suscripto con un abogado para que cumpliera funciones de asesor letrado en la Unidad de Auditoría Interna (v. punto PRIMERO).

4. A fojas 130/141, la Dirección General de Asuntos Legales de esa Universidad Nacional de San Juan expuso que:

a) Las universidades nacionales tienen la potestad -derivada de la autonomía que les reconoce el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional- de establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente, establecida expresamente en el artículo 29, inciso h), de la Ley de Educación Superior N.º 24.521 (B.O. 10-8-95).

b) En el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales -celebrado entre el Consejo Interuniversitario Nacional y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales el 16 de junio del 2005, y homologado por el Decreto N.º 366/06 (B.O. 5-4-06)- se prevé, indirectamente, la posibilidad de que haya personal no permanente en las universidades nacionales, dado que en su artículo 22, inciso g), se determina como causal de extinción de la relación de empleo la *Conclusión o rescisión del contrato en el caso del personal no permanente.*



501

*Procuración del Tesoro de la Nación*

c) El régimen de concursos contenido en el Título IV del aludido Convenio Colectivo de Trabajo sólo se refiere a la cobertura de cargos de planta permanente, pero no a la de personal transitorio o contratado.

d) En cambio, tanto en el artículo 28 del Decreto N.º 1023/01 como en el artículo 25 del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00 se contempla la realización de concursos para la designación de personal contratado, y en el artículo 25 del Decreto N.º 1023/01 se incluye la contratación directa de servicios profesionales.

e) Esa Universidad Nacional de San Juan había adherido expresamente a este último decreto mediante la Ordenanza del Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan N.º 3/10.

(Aquí cabe acotar que a fojas 142/216 se ha glosado una copia autenticada de dicha Ordenanza, cuyo artículo 1.º reza que se establecen en ella los *PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA TRAMITACIÓN DE TODA ADQUISICIÓN, ENAJENACIÓN Y CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE SE REALICE EN ESTA UNIVERSIDAD*).

f) En su obra *Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional* (Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2010), Mario Rejtman Farah dice que *Aun cuando el art. 5º, inc. a), dec. 1023/2001, excluye de su ámbito al contrato de empleo público, ello está referido a la normativa vinculada a la ejecución contractual, pero no a cuestiones generales vinculadas al procedimiento previo de selección...* (pág. 29) (v. fs. 134 y 139).

g) En el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales homologado por el Decreto N.º 366/06 se excluye expresamen-

*Y*  
*As*

te la aplicación de diversas normas a las universidades nacionales, en lo concerniente al personal no docente.

En efecto, en dicho Convenio Colectivo de Trabajo se establece que ... *no rigen las disposiciones relativas al personal de la Administración Pública centralizada (Ley 25.164) (Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley N.º 25.164, B.O. 8-10-99) ni en forma supletoria, por tratarse de una relación de empleo totalmente autorregulada conforme lo dispuesto en la Ley 24.447 (Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 1995 N.º 24.447, B.O. 30-12-94) art. 19; Decreto 1007/95 (Decreto N.º 1007/95, B.O. 20-7-95), Ley 24.521 de Educación Superior, art. 59 inciso b)...*

h) No era aplicable, asimismo, el Decreto N.º 2345/08 (B.O. 8-1-09), por ser ... *autónomo y reglamentario de la Ley Nacional de Empleo Público...*

Pero, aun cuando se entendiera que sí lo era, esa Universidad Nacional de San Juan habría procedido correctamente, ya que dicho decreto había sido dictado teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00 y del Decreto N.º 1023/01, y porque el Decreto N.º 1184/01 (B.O. 25-9-01), que estaba vigente en el momento de la realización del concurso objetado por Marta Alicia Bustos, contenía previsiones similares.

i) Tampoco podía concluirse que esa Universidad Nacional de San Juan había obrado irregularmente a través de una interpretación analógica, y no supletoria, de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley N.º 25.164, y de su Reglamentación, aprobada por el Decreto N.º 1421/02 (B.O. 9-8-02).





502

## *Procuración del Tesoro de la Nación*

j) El empleo público al que se alude en el Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00 y en el Decreto N.º 1023/01 se refería a la contratación de agentes con estabilidad propia -que, en el caso de las universidades nacionales, se rige por el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales homologado por el Decreto N.º 366/06-, y no a las contrataciones de servicios reguladas por los artículos 1623 y siguientes del Código Civil; y sólo los empleados de planta permanente debían considerarse incluidos en la estabilidad propia.

k) En conclusión, nada impedía que esa Universidad Nacional de San Juan acudiera a los medios de selección previstos en el artículo 25, inciso a), apartado 2, del Decreto N.º 1023/01, cuando se trataba de servicios temporarios o estacionales, o de locaciones de servicios regidas por el Código Civil, lo que también tenía asidero en el segundo párrafo del artículo 28 del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00.

l) En atención a la presunta observación de la SIGEN (v. nota sin firma de fs. 1), era aconsejable que se le enviaran las actuaciones a esta Procuración del Tesoro, a fin de que se expidiera -habida cuenta del Convenio Marco celebrado el 8 de junio de 2004 entre este Organismo Asesor y el Consejo Interuniversitario Nacional- respecto de las observaciones realizadas y, concretamente, sobre si esa Universidad Nacional de San Juan podía acudir al concurso previsto en el Decreto N.º 1023/01 y en el Reglamento aprobado por el Decreto N.º 436/00 como procedimiento de selección de personal no permanente para cumplir funciones propias de una locación de servicios.

5. Finalmente, a fojas 217 se solicitó la intervención de esta Casa en los términos propuestos por la Dirección General de Asuntos Legales de esa Universidad Nacional de San Juan.

- II -

#### ANÁLISIS Y OPINIÓN

1. Advierto, liminarmente, que el hecho de que estas actuaciones hayan sido iniciadas a raíz de una nota no firmada, aparentemente proveniente de un funcionario de la SÍGEN, impide que emita mi dictamen sobre la cuestión consultada.

No obstante, a efectos de no dilatar más el trámite de estos actuados, emitiré algunas consideraciones sobre el asunto planteado, pero sólo a título de colaboración.

2. Observo, en primer lugar, que, independientemente de los términos en que ha sido formulada la consulta, subyace en ella la contratación de profesionales por parte de esa Universidad Nacional de San Juan para que cumplan transitoriamente tareas remuneradas mensualmente y sujetas a horarios y a directivas (v. fs. 19, 20, 20 vta., 21, 22, 23, 24, 81, 82, 83 y 96).

3.1. A partir de la reforma de 1994, se reconoció en nuestra Constitución Nacional la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales (v. art. 75, inc. 19, párr. tercero *in fine*). Y, mediante la Ley N.º 24.521, se les otorgó autonomía académica e institucional (v. art. 29, primer párr.).



503

## *Procuración del Tesoro de la Nación*

3.2. Por otra parte, mediante la Ley N.º 24.447 se las autorizó a fijar su régimen salarial y de administración de personal (v. art. 19), en tanto que, por conducto de la referida Ley N.º 24.521, se les confirió, entre otras, las atribuciones de establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente, y de designar y remover a su personal (v. art. 29, primer párr. e incs. h e i).

4.1. En ese marco normativo, el 16 de junio de 2005 se firmó el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales, luego homologado por el Decreto N.º 366/06, que regula la situación del personal no docente de las universidades nacionales, y excluye expresamente la aplicación -directa o supletoria- a ese personal de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley N.º 25.164 (v. art. 153).

4.2. Ahora bien, tratándose de un Convenio Colectivo de Trabajo, naturalmente sus disposiciones se aplican sólo a las relaciones de empleo público, es decir, a los vínculos jurídicos que importan una relación de dependencia de los agentes con la universidad de que se trate, sean esos agentes permanentes o transitorios.

Lo mismo ocurría antes de la entrada en vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo citado, cuando el personal de las universidades nacionales aún se hallaba alcanzado por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública aprobado por la Ley N.º 22.140 (B.O. 25-1-80), que disponía que el personal contratado y el transitorio cumplirían servicios que, por su naturaleza o transitoriedad, no podían ser desempeñados por personal permanente (v. arts. 13 y 14).

5.1. Así las cosas, las contrataciones de profesionales de esa Universidad Nacional de San Juan deben enmarcarse en el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales homologado por el Decreto N.º 366/06, toda vez que ese Convenio contempla, si bien indirectamente, la posibilidad de incorporar personal no permanente (v. art. 22, inc. g).

5.2. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que tanto el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional -Decreto N.º 1023/01- como el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N.º 893/12 (que derogó aquel decreto), excluyen expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos de empleo público (v. art. 5.º, inc. a, del Dto. N.º 1023/01, y art. 3.º, inc. a, del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Dto. N.º 893/12).

6. En cuanto a los procedimientos de selección aplicables a las contrataciones de personal para la prestación de servicios en esa Universidad Nacional de San Juan, al no estar prevista su exigencia en el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales homologado por el Decreto N.º 366/06, aquella Universidad Nacional podrá, si lo estima conveniente, utilizar analógicamente cualquier procedimiento de selección existente -o bien elaborar uno propio, como el creado para la contratación de bienes y servicios mediante

la Ordenanza del Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan N.º 3/10-, sin dejar de observar siempre los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y



504

*Procuración del Tesoro de la Nación*

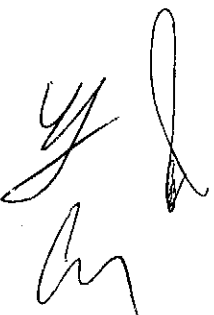
razonabilidad en las contrataciones públicas que exige la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N.º 25.188 (B.O. 1-11-99; v. art. 2.º, inc. h).

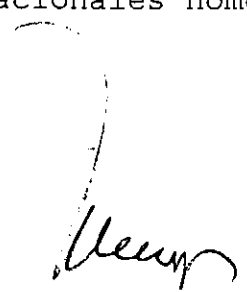
7. Por último, y sin perjuicio de lo indicado precedentemente, advierto que a fojas 134 y 139 de su dictamen de fojas 130/141 la Dirección General de Asuntos Legales de esa Universidad de San Juan efectuó una cita doctrinaria incompleta para apoyar la aplicación al caso del Decreto N.º 1023/01.

En efecto, el doctor Mario Rejtman Farah expresa, en la obra y página citadas, que *Aun cuando el art. 5º, inc. a), dec. 1023/2001, excluye de su ámbito al contrato de empleo público, ello está referido a la normativa vinculada a la ejecución contractual, pero no a cuestiones generales vinculadas al procedimiento previo de selección **de los docentes universitarios, el concurso, o a los principios que lo rigen, tal como lo afirmara la Corte Suprema** (el resaltado es mío).*

- III -  
CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, considero que el modo jurídicamente adecuado para enmarcar las contrataciones de profesionales de esa Universidad Nacional es el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales homologado por el Decreto N.º 366/06.

  
DICTAMEN N.º 266

  
DRA. ELINA SUSANA MECLE  
SUBPROCURADORA DEL TESORO DE LA NACIÓN