

ARTÍCULOS

Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Labor law of public employment in the Autonomous City of Buenos Aires

Fecha de envío: 05/05/2025 – Fecha de aceptación: 25/06/2025

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Universidad de Buenos Aires

sblogna@sociales.uba.ar

RESUMEN: El artículo examina de manera exhaustiva el derecho laboral del empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, subrayando su rol esencial en la provisión de servicios públicos y su amparo constitucional. El empleo público —entendido como las relaciones laborales entre el Estado y su personal no político— goza de la “estabilidad del empleado público” prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, que lo protege contra despidos arbitrarios y lo distingue del régimen privado. El estudio adopta un enfoque mixto —análisis doctrinal y jurisprudencial complementado con datos cuantitativos— y reporta que en 2025 el empleo público nacional suma 3,4 millones de trabajadores (21 % Nación, 66 % provincias/CABA, 13 % municipios), de los cuales 197.473 prestan servicios en la Ciudad de Buenos Aires. Se desarrolla el entramado normativo que alcanza al empleo público de esta jurisdicción: la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Argentina, las leyes nacionales, como la ley n° 24.557 –de

Riesgos del Trabajo–, la Constitución porteña, las normas locales y los convenios colectivos de trabajo para cada uno de los tres poderes. El artículo identifica una falta de integración sistémica de este corpus normativo como el principal obstáculo para una aplicación coherente de derechos. Propone una reforma integral que simplifique y unifique normas, derogue dispositivos obsoletos (congelamiento de vacantes), incorpore modalidades contemporáneas (teletrabajo con plenos derechos) y fortalezca los órganos de supervisión y negociación colectiva, de modo de equilibrar la eficiencia del servicio público con la dignidad y estabilidad de sus trabajadores.

PALABRAS CLAVE: empleo público, derecho laboral, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estabilidad laboral

ABSTRACT: The article provides a comprehensive examination of the labour law governing public employment in the Autonomous City of Buenos Aires, emphasizing its essential role in the provision of public services and its constitutional protection. Public employment—understood as the labour relations between the State and its non-political staff—enjoys the “stability of the public servant” envisaged in Article 14 bis of the National Constitution, which shields it from arbitrary dismissal and distinguishes it from the private regime. The study adopts a mixed methodology—a doctrinal and jurisprudential analysis complemented by quantitative data—and reports that in 2025 national public employment totals 3.4 million workers (21 % national government, 66 % provinces/CABA, 13 % municipalities), of whom 197,473 serve in the City of Buenos Aires. It then lays out the regulatory framework applicable to public employment in this jurisdiction: the National Constitution and international human-rights treaties; the conventions of the International Labour Organization ratified by Argentina; national laws such as Law No. 24,557 on Occupational Hazards; the Buenos Aires City Constitution; local regulations; and the collective bargaining agreements covering each of the three branches of government. The article identifies a lack of systemic integration within this body of norms as the main obstacle to coherent rights-protection. It proposes a comprehensive reform to simplify and harmonize the rules, repeal obsolete provisions (such as the hiring freeze), incorporate contemporary modalities (full-rights telework), and strengthen oversight and collective-bargaining

bodies, thereby balancing the efficiency of public service with the dignity and stability of its workers.

KEYWORDS: public employment, labor law, Autonomous City of Buenos Aires, job security

1. Introducción

El empleo público comprende las relaciones laborales que vinculan al Estado con las personas que trabajan para él. Constituye un pilar fundamental en los Estados modernos porque, gracias a él, se pueden proveer bienes y servicios esenciales a la población. El empleo público no son los políticos electos para ocupar cargos jerárquicos (como la Jefatura de Gobierno o una banca en la Legislatura). Por el contrario, son las personas que atienden las ventanillas de trámites administrativos o quienes liquidan los impuestos. A su vez, también son las personas que ejercen la docencia en los jardines de infantes, en las escuelas y en los institutos terciarios, lo son los profesionales de la salud que atienden en el hospital y lo son las fuerzas de seguridad que operan las cárceles, que patrullan las calles y que custodian nuestro mar y las fronteras. Los datos revelan que los servicios de educación, salud y seguridad concentran el 60% del empleo público total¹.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, el empleo público representa el 8% de la población total y alcanza al 18,2% de la población ocupada². Este universo de personas trabajadoras está protegido por un amplio abanico de normas jurídicas, entre las que se destacan la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos (con jerarquía constitucional) y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (con jerarquía superior a las leyes). El empleo público, sostiene la Constitución Nacional, “gozará de la protección de las

¹ Salas, Eduardo Arturo, y Mauro Solano. Profesionalización del empleo público. Buenos Aires: CIPPEC, 2023.

² Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. República Argentina : Síntesis de resultados. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.

leyes" y de la "estabilidad" que le es propia (art. 14 bis). Es este último principio el que distingue el régimen jurídico del empleo público del privado³.

A pesar de que el principio de la estabilidad del empleo público esté explicitado en la Constitución Nacional, ha sido cuestionado y atacado por el "bloque oligárquico neoliberal"⁴, durante tres períodos: a) entre 1976 y 2001, periodo denominado por Pucciarelli⁵ y Schorr⁶ como el "largo ciclo neoliberal", b) en el gobierno de Mauricio Macri (2015–2019); y, c) en la gestión de Javier Milei (2023–2027). En estas tres experiencias políticas, con el objetivo de "recodificar" el Estado, dismantelar sus funciones sociales y democráticas y fortalecer "sus capacidades legales, militares y administrativas para proteger y expandir la racionalidad de mercado"⁷, se instrumentaron reformas para "imponer los valores del mercado a todas las áreas de la vida"⁸. En otras palabras, para instalar y defender la competitividad, el rendimiento y la rentabilidad del mercado⁹, fue necesario despojar al Estado "de sus funciones redistributivas y democráticas"¹⁰. Funciones en las que el empleo público juega un rol central. De hecho, cinco días después del golpe cívico militar de 1976, la Junta Militar aprobó la ley n° 21.274. Esta norma autorizó el despido de todo el "personal de planta permanente, transitorio o contratado" del Estado Nacional y de la Municipalidad de

³ Bidart Campos, Germán. «La estabilidad del empleado público.» El derecho, 1993; Fernández Madrid, Juan Carlos. Ley de Contrato de Trabajo. Comentada y anotada. Buenos Aires: La Ley–Thomson Reuters, 2018.

⁴ Laval, Christian, y Pierre Dardot. La pesadilla que no acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia. Barcelona: Gedisa, 2017.

⁵ Pucciarelli, Alfredo. Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal. Buenos Aires: siglo XXI, 2011.

⁶ Schorr, Martín. «Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976–2001).» En La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810–2020), de Marcelo Rougier, 263–313. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021.

⁷ Brown, Wendy. Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution. New York: Zone Books, 2015, p. 21.

⁸ Harvey, David. A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 3.

⁹ Dardot, Pierre, y Laval, Christian. La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.

¹⁰ Santos, Boaventura de Sousa. La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 47.

la Ciudad de Buenos Aires por “razones de servicio”, hasta el 31 de diciembre de 1976. Sin embargo, diversas normas extendieron su vigencia hasta fines de 1980¹¹.

Durante el “largo ciclo neoliberal”, en Argentina se implementó una reforma del Estado, anclada en el enfoque de la Nueva Gestión Pública¹². Brevemente, además de la supresión de organismos públicos, la privatización de empresas, se produjo una descentralización¹³ asimétrica¹⁴, en la que el Estado nacional transfirió tareas y servicios a los Estados subnacionales sin los recursos financieros necesarios para sostenerlos¹⁵. Este proceso redujo el Estado nacional al “mínimo”¹⁶, debilitó las capacidades estatales¹⁷, reforzó los roles de coacción estatal¹⁸ y profundizó la “financiarización, desindustrialización, extranjerización y reprimarización” de la estructura económica¹⁹.

Como resultado, esta descentralización asimétrica produjo una relación inversamente proporcional del empleo público entre la Nación y los Estados subnacionales. En 1960, la relación del empleo público era 23,2% en las provincias y

¹¹ Cerda, Luis Francisco. «El empleo público argentino frente a su laborización. Implicancias de la incorporación de normas laborales en ámbitos de empleo público.» *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 39, n° 459 (2016): 3-204.

¹² Abal Medina, Juan Manuel, y José Alberto Bonifacio. Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2006.

¹³ La descentralización es proceso dinámico en el que se pueden transferir responsabilidades o tareas (descentralización administrativa), recursos (descentralización financiera) o autoridad (descentralización política). Véase Falletti, Tulia. «Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada.» *Desarrollo Económico* 46, n° 183 (2006): 317-352.

¹⁴ Teijeiro, Marío. El federalismo fiscal. Instituto de Ética y Política Económica, 2009.

¹⁵ Nieto, Karina. «Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal.» *Estado Abierto* 7, n° 1 (2022): 51-96.

¹⁶ Oszlak, Oscar. «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.» *Desarrollo económico* 42, n° 168 (2003): 519-543.

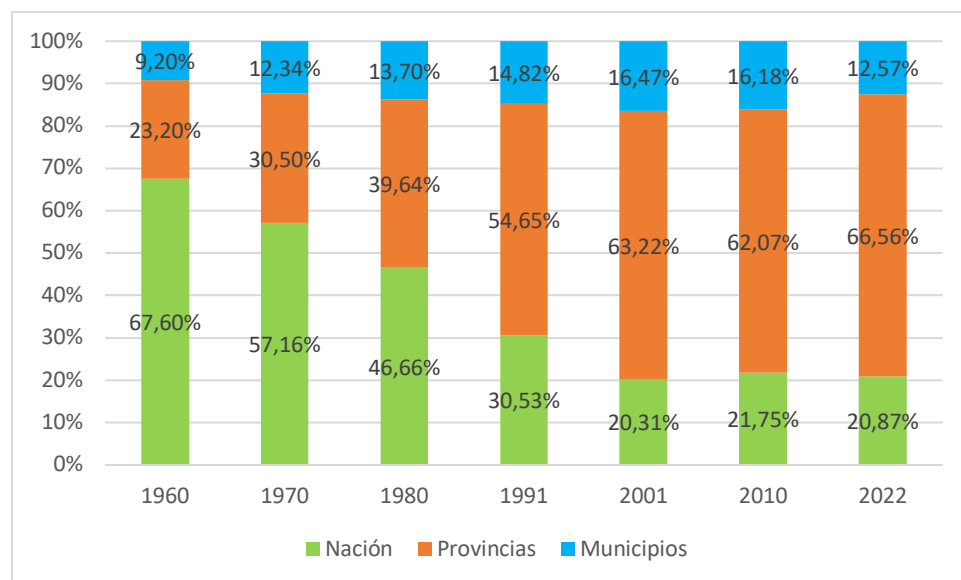
¹⁷ Abal Medina, Juan Manuel, y José Alberto Bonifacio, op. cit.

¹⁸ López, Andrea, y Norberto Zeller. «Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015).» Cuadernos del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), n° 4 (2020).

¹⁹ Seoane, José. «Lo social y lo ambiental. De la dualidad moderna a la resignificación neoliberal.» En *Neoliberalismo [capitalismo] catastrófico : imágenes de la última ola neoliberal y las alternativas en Nuestra América*, de José Seoane, 5-28. Buenos Aires: Luxemburg, 2023.

67,6% en la Nación. Para fines del año 2001, la proporción era 63,22% en provincias y 20,31% en la Nación. Y 20 años después, esta relación se intensificó.

Gráfico 1. Total del empleo público en Nación, Provincias, CABA y municipios, 1960-2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos de López y Zeller²⁰ y el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina²¹.

Con su victoria en las elecciones de 2023, Javier Milei, representante de la “nueva derecha extrema”²², puso al gobierno nacional de nuevo en el rumbo del largo ciclo neoliberal. En junio de 2022, en Córdoba, el por entonces diputado nacional aseguró que si llegaba a ser Presidente no iba a despedir a quienes trabajaban en el Estado: “No vamos a echar a los empleados públicos, se van a ir solos al sector privado que

²⁰ López, Andrea, y Norberto Zeller, op. cit.

²¹ Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina. Estudios y estadísticas laborales. Buenos Aires: Ministerio de Capital Humano, 2025. <https://www.argentina.gob.ar/observatorio-de-empleo-y-dinamica-empresarial-oede>

²² Grimson, Alejandro. Los paisajes emocionales de las ultraderechas masivas: ¿La gente vota contra sus intereses? Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara, 2024 p. 168.

pagará mejores salarios”²³. Sin embargo, cuando ganó la Presidencia a fines de 2023, se dedicó “pasar la motosierra” y despedir trabajadoras y trabajadores públicos. Los datos oficiales lo confirman. En noviembre de 2023, antes de su asunción, la dotación de la administración pública nacional, empresas y sociedades alcanzaba las 343 mil personas²⁴. En febrero de 2025, luego de 14 meses de gestión, este universo se había reducido a 297 mil²⁵, lo que implica un recorte del 13,5% del total. No hubo argumentos racionales para explicar tales despidos; el Presidente recurrió a los insultos, acusó a los servidores públicos como “vagos”, “improductivos” y de “gastos innecesarios”²⁶. Por su parte, el Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger, festejó el recorte de personal con las banderas de la escuela neoliberal: sostuvo que había “exceso de ñoquis”²⁷ y que “menos Estado es menos impuestos y más libertad”²⁸.

En 2025, existen 3,4 millones de personas trabajando en el ámbito público²⁹, de los cuales el 21% pertenecen al Estado nacional, el 66% son empleados de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 13% de los municipios³⁰. De este universo, 197.473 personas trabajan en el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos

²³ González, Juan Manuel. «Milei dice que su plan económico no incluye despidos masivos ni eliminación de planes.» La Política Online, 22 de Junio de 2022.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.

²⁶ Rodríguez, Eugenia. «Empleo público: los mitos que el gobierno de Milei usa para justificar el ajuste.» El Destape, 3 de Abril de 2024.

²⁷ Perfil. «El Gobierno confirmó que ya despidió a 41 mil empleados estatales en lo que va de la gestión de Javier Milei.» Perfil, 6 de Marzo de 2025.

²⁸ BAE Negocios. «Federico Sturzenegger celebró el despido de más de 42 mil empleados públicos.» BAE Negocios, 4 de Abril de 2025.

²⁹ Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Situación y evolución del trabajo registrado. Abril de 2025. Buenos Aires: Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2025.

³⁰ Secretaria de Gestión y Empleo Público. Mito y realidad sobre el empleo público. Radiografía de un sector sobre el que se habla mucho y se sabe poco. Buenos Aires: Secretaria de Gestión y Empleo Público, 2023.

Aires (CABA), con una relación de 62 cargos públicos cada 100.000 habitantes, casi el doble de los que tiene la provincia homónima (37 cada 100.000)³¹.

El objetivo de este trabajo es revisar y analizar el derecho laboral aplicable al empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicción que –desde la reforma constitucional de 1994– es una "ciudad constitucional federada"³², con aptitud semejante a una provincia. Ello implica una revisión de las diversas normas (supranacionales, nacionales y locales), de la jurisprudencia y de los convenios colectivos vigentes en cada uno de los tres poderes del Estado porteño. Pondremos especial atención en la regulación sobre la estabilidad laboral y en la jerarquía y articulación de las normas vigentes.

El estudio adopta un enfoque mixto que integra un análisis doctrinal y jurisprudencial –mediante la revisión sistemática de la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la normativa local–, con un análisis cuantitativo de datos oficiales sobre empleo público (dotación, distribución jurisdiccional y modalidades contractuales).

2. Diseño institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución Nacional afirma que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano [...]" (art. 5°). Estas exigencias condicionan el ejercicio del poder constituyente provincial³³, incluyendo al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ello, la Constitución porteña adoptó una forma representativa y republicana de gobierno (art. 1).

La función legislativa, que consiste en elaborar, modificar o derogar leyes y su control político, recae en el Poder Legislativo. En esta jurisdicción se adoptó un sistema

³¹ Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Ocupación y gastos salariales provinciales. Buenos Aires: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023.

³² Negretto, Gabriel. «El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina.» Revista SAAP 7, n° 2 (2013): 297-305.

³³ Treacy, Guillermo Fabio. «Federalismo y diálogo judicial en materia de derechos fundamentales.» En Los usos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los Superiores Tribunales de Justicia de Provincia y de la CABA, de Nancy Cardinaux y Laura Clérico, 29-66. Buenos Aires: La Ley, 2025.

unicameral, en cabeza de la Legislatura, integrada por 60 miembros (Constitución, título tercero). Su estructura administrativa está conformada por tres secretarías, seis subsecretarías, 20 direcciones generales y seis organismos descentralizados³⁴.

La administración de justicia se encuentra a cargo del Poder Judicial (Constitución, título quinto). Está conformado por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el Consejo de la Magistratura (que incluye los tribunales) y el Ministerio Público (organizado en tres entes, Ministerio de la Defensa, Ministerio Fiscal y Ministerio Tutelar). La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 7/1998) resolvió organizar los tribunales en dos fueros: a) contencioso administrativo, tributario y de relaciones de consumo y b) penal, penal juvenil, contravencional y de faltas. En cada uno de estos fueros, existen juzgados de primera instancia y una cámara de apelaciones (de segunda instancia).

El TSJ cuenta con seis secretarías, dos direcciones generales, una subdirección general, siete direcciones y diez áreas³⁵. Por su parte, el Consejo de la Magistratura cuenta con siete secretarías, cuatro direcciones generales, un departamento y tres organismos descentralizados (la Oficina de Defensa del Litigante, la Oficina de Estadísticas y el Centro de Planificación Estratégica)³⁶.

La administración pública es responsabilidad del Poder Ejecutivo³⁷. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde un enfoque organizacional, su administración está constituida por la Jefatura de Gobierno, la Vice Jefatura de Gobierno, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y diez ministerios, además de entes descentralizados que dependen funcionalmente de las distintas áreas, con extensas cadenas jerárquicas de mando-obediencia³⁸ para gestionar procesos de

³⁴ Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estructura de funcionamiento. 25 de Abril de 2025. <https://legislatura.gob.ar/seccion/areas-de-la-legislatura.html>.

³⁵ Tribunal Superior de Justicia. Organigrama TSJ 2025. 10 de Abril de 2025. <https://view.genially.com/61c36793d39a4d0d84a658ac/interactive-content-organigrama-tsj-2025>.

³⁶ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organigrama. 10 de Abril de 2025. <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/organigrama/>.

³⁷ Massimo, Severo Giannini. Derecho administrativo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

³⁸ Cao, Horacio, y Melina Levy. «El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina.» Revista Estudios de Políticas Públicas 9, n° 2 (2023): 34-45.

trabajo³⁹. Es importante destacar que existe una diferenciación entre la Jefatura de Gobierno, la Vice Jefatura y la JGM, otorgando roles diferenciados en la estructura de gobierno. Mientras que la Jefatura de Gobierno (la “cúspide” de la organización) asume la dirección ejecutiva principal, la Jefatura de Gabinete se configura como un ente integrador y coordinador de las políticas a nivel ministerial. En otras palabras, la toma de decisiones se encuentra separada de la ejecución operativa⁴⁰, en donde la Jefatura de Gabinete centraliza la “línea operativa”. Por su parte, la Vice Jefatura tiene a su cargo la conducción de la Legislatura.

Los diez ministerios, bajo la órbita de la JGM, configuran una forma divisional de gestión⁴¹, que le permite al Estado porteño atender y resolver diversas demandas en simultáneo⁴² –reflejando las contradicciones que las tensionan⁴³. Esta “línea operativa” está organizada en cuatro niveles (ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones generales), que conforman la administración centralizada. Es decir, la organización administrativa en la que todas las funciones del Estado se ejercen directamente por una única conducción, jerárquicamente superior, y no existe autonomía en los órganos inferiores⁴⁴. Después existe un conjunto de órganos desconcentrados que no forman parte de la administración central, pero sí dependen de ella. Estos órganos no tienen personalidad jurídica propia, aunque pueden tener cierta autonomía funcional para llevar a cabo su misión⁴⁵. Ejemplo de ellos son las unidades de proyectos especiales, como la Unidad de Proyectos Especiales “Competencias Sanitarias Jurisdiccionales en la órbita del Ministerio de Salud”, creada por decreto n° 204/2024.

³⁹ Halliburton, Eduardo. Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública. Buenos Aires. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006.

⁴⁰ Mintzberg, Henry. La estructuración de las organizaciones. Madrid: Ariel, 1995.

⁴¹ Ídem.

⁴² Bonifacio, José Alberto. «Función pública y capacidades estatales.» Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de Palermo), 2009: 67-93.

⁴³ Pando, Diego. «Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional.» Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 2020: 201-206.

⁴⁴ Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2013.

⁴⁵ Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Vol. 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

También existen otras entidades que no forman parte de la administración central (están fuera de nivel) y que, además, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estos son los entes descentralizados y pueden adoptar forma de ente público descentralizado (como la Administración General de Ingresos Públicos), de ente autárquico (como la Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires) o de empresa (como UBATEC S.A.)⁴⁶.

En enero de 2025, el Jefe de Gobierno, Jorge Macri, en sintonía con el plan de “motosierra” de Javier Milei, decidió reducir las subsecretarías, direcciones generales y unidades de gestión⁴⁷ y despedir personal. Esta reforma fue impulsada con el objetivo de “desmontar el Estado” y “despolitizar la economía”, en nombre de la eficiencia y la “modernización administrativa”, argumentos propios de la escuela neoliberal⁴⁸.

Luego de esta reforma de la estructura administrativa, la administración pública porteña está integrada por la Jefatura de Gobierno (conducción política), la Vice Jefatura (conducción del Poder Legislativo) y la Jefatura de Gabinete (conducción operativa). De la JGM dependen 10 ministerios, con diversas secretarías, subsecretarías, direcciones generales y 41 organismos descentralizados. Otros 13 entes descentralizados dependen de la Jefatura de Gobierno y otros tres de la Vice Jefatura⁴⁹. En la siguiente tabla presentamos esta información por nivel.

⁴⁶ Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.

⁴⁷ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Jorge Macri reduce la estructura del Gobierno porteño y ahorra más de 13 mil millones de pesos. 13 de Abril de 2025. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/jorge-macri-reduce-la-estructura-del-gobierno-porteno-y-ahorra-mas-de-13-mil-millones-de>.

⁴⁸ Von Haldenwang, Christian. «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina.» Revista EURE 17, n° 50 (1990): 61-77.

⁴⁹ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organigrama. 10 de Abril de 2025. https://cdn2.buenosaires.gob.ar/organigrama/Organigrama_GCBA_2025.pdf.

Tabla 1. Estructura de la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires, en abril de 2025.

	Ministerios	Secretarías	Subsecretarías	Direcciones Generales	Organismos Descentralizados
Jefatura de Gobierno	0	6	15	50	13
Vice jefatura de Gobierno	0	0	3	12	3
Jefatura de Gabinete	10	3	6	27	2
Ministerios		7	43	166	39
Total	10	16	67	255	57

Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵⁰.

La tabla 1 revela una cantidad relevante de organismos descentralizados, casi en la misma cantidad que subsecretarías en los ministerios. Si bien la descentralización administrativa puede ser útil para ejercer determinadas competencias administrativas, también puede producir inconvenientes para implementar las políticas de inclusión laboral, como el cupo para personas con discapacidad. Como los organismos descentralizados cuentan con personería jurídica propia y autonomía funcional, pueden realizar sus contrataciones de personal de forma independiente. Esto implica que su base de datos de recursos humanos no integra la base de datos de la administración central, en manos de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Para expresarlo con claridad, la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos administra la información sobre el personal de la Jefatura de Gabinete, de la Jefatura de Gobierno, de los diez ministerios, 16 secretarías, 67 subsecretarías y 255 direcciones generales, pero no de los 57 organismos descentralizados, como, por ejemplo, la Universidad de la Ciudad o el Ente de Higiene Urbana. Esto también repercute en el control del cupo laboral para personas con discapacidad. Cuando la

⁵⁰ Ídem.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires cumple con su tarea de verificar su cumplimiento lo hace únicamente sobre el universo registrado por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

En el caso del Poder Judicial, la situación es similar. Existe una base de datos de personal en el Tribunal Superior de Justicia, otra en el Consejo de la Magistratura y una distinta en cada una de las tres entidades que conforman el Ministerio Público.

3. Derecho laboral que alcanza al empleo público del Estado porteño

La Constitución argentina, define como objetivos de la Nación la promoción del desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional y la generación de empleo, entre otros (art. 75, inciso 19). Para alcanzar esos objetivos, el empleo público es el principal instrumento o recurso⁵¹.

El empleo público comprende el “conjunto de relaciones laborales que vinculan al Estado en su posición de empleador”, con su personal⁵². No refiere a quienes ejercen cargos políticos designados directamente por la conducción (como ministros, secretarios, directores), sino que a los servicios que las personas prestan en el ámbito estatal, dentro de su estructura organizativa⁵³, lo que Oszlak⁵⁴ denomina la burocracia estatal. Es importante aclarar que el empleo público no refiere a quienes ejercen los cargos de conducción de cada uno de los poderes. En el Poder Ejecutivo porteño, no alcanza a la Jefatura de Gobierno ni a quienes ejerzan cargos designados discrecionalmente por ella. En el Poder Legislativo, no abarca a quienes ocupan una banca por el voto popular, ni a las autoridades del cuerpo designadas por él. En el Poder Judicial, no hay vínculo laboral de empleo público con quienes fueron

⁵¹ Azzali, Javier. «Derecho a la estabilidad del empleo público: régimen jurídico, jurisprudencia y alcances.» Estudios sobre jurisprudencia, 2024: 90-103.

⁵² Miranda Hurtado, Guillermo. «Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público.» Derecho y sociedad, n° 23 (2004): 61-75.

⁵³ Azzali, Javier, op. cit.

⁵⁴ Oszlak, Oscar. «Burocracia estatal: política y políticas públicas.» POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político XI (2006): 1-30.

designados para ocupar una Magistratura, la conducción del Consejo de la Magistratura o del Ministerio Público.

Fernández Madrid destaca que, si bien el empleo público y el privado tienen un régimen jurídico distinto, no hay diferencias sustanciales entre ambos. Su principal argumento es que la relación jurídica entre el Estado y sus empleados configura un contrato de trabajo, sujeto a un régimen especial para la función pública, por razones de oportunidad y conveniencia⁵⁵.

El conjunto de derechos que el sistema jurídico reconoce a las personas que trabajan en el Estado porteño es abundante: la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos, los convenios de OIT, las leyes nacionales, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes porteñas y los convenios colectivos de trabajo. Todo este conjunto de normas forma parte de una arquitectura jurídica, ordenadas en la pirámide de Kelsen⁵⁶. A continuación, presentamos cada una de ellas.

3.1. Con jerarquía constitucional

En primer lugar, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa, salario mínimo vital móvil e igual remuneración por igual tarea. Agrega que el trabajo “gozará de la protección de las leyes”, precisando que se refiere al “trabajo en sus diversas formas”. Es decir, que alcanza tanto al empleo público como al privado⁵⁷. Así fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵⁸.

⁵⁵ Fernández Madrid, op. cit.

⁵⁶ Kelsen, Hans. Teoría General de las Normas. México: Trillas, 1994.

⁵⁷ Krotoschin, Ernesto. Manual de derecho del trabajo. Buenos Aires: Depalma, 1987.

⁵⁸ Madorrán, Marta C. c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación. M. 1488. XXXVI (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de Mayo de 2007).

Buenader⁵⁹ agrega que el art. 14 bis de la Constitución Nacional distingue las fórmulas "protección contra el despido arbitrario" y "estabilidad del empleado público" para diferenciar distintos estándares de protección entre el empleo público y el privado. Mientras que la primera aplica a las personas trabajadoras del ámbito privado, la segunda otorga una estabilidad propia a las personas trabajadoras del ámbito público⁶⁰. La Corte Suprema, en el caso Madorrán, confirmó como necesaria esta protección para que "los servidores del Estado" estén "al abrigo de la discrecionalidad de las autoridades de turno y de los vaivenes de la vida política" y, con ello, "tributar a la realización de los fines para los cuales existen las instituciones en las que aquéllos prestan sus servicios"⁶¹. Lo mismo fue ratificado en el caso Cerigliano⁶². Fernández Madrid explica que la "estabilidad del empleado público" es necesaria porque la misión del derecho del trabajo es corregir desigualdades y, precisamente, es el Estado el "empleador más poderoso"⁶³. En otras palabras, es la asimetría en la relación entre quien emplea y quien es empleado lo que justifica la protección como mecanismo de compensación⁶⁴. Por ello, la estabilidad constituye en una garantía a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado, "sin que pueda ser objeto de medidas disciplinarias ni desvinculado" salvo lo dispuesto por el régimen disciplinario respectivo⁶⁵.

En segundo lugar, la Constitución Nacional (art. 75, inciso 22) reconoce la jerarquía constitucional de un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho

⁵⁹ Buenader, Eduardo. «Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema).» *El Derecho – Revista del Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2016: 269-574.

⁶⁰ Bidart Campos, op. cit.

⁶¹ Madorrán, Marta C. c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación. M. 1488. XXXVI (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de Mayo de 2007).

⁶² Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polival. de Inspecciones ex Direc. Gral. de Verif. y Control. C. 1733. XLII (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19 de Abril de 2011).

⁶³ Fernández Madrid, op. cit., p. 887.

⁶⁴ Buenader, op. cit.

⁶⁵ Cerda, op. cit., p. 72.

de toda persona “al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo” (art. XIV) y al “descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual y físico” (art. XV). La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el “derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (art. 23).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe la esclavitud, servidumbre y el trabajo forzoso (art. 8). Lo mismo determina la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 6). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de “toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” y, en particular, de un “salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie”, a la seguridad y la higiene en el trabajo y al descanso y el disfrute del tiempo libre (art. 7). La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial garantiza el “derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria e incluso el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse (art. 5, inciso e).

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes “a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación” o incluso a aquel que sea nocivo para su “salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (art. 32, inciso 1). Para ellos, los Estados deben fijar una edad mínima para trabajar y reglamentar los horarios y condiciones de trabajo (art. 32, inciso 2). En Argentina, el Régimen de Contrato de Trabajo (ley n° 27.044) definió los dieciocho años como la edad en que una persona puede celebrar un contrato de trabajo (art. 32).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, incluyendo el reconocimiento del derecho “a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con

respecto a un trabajo de igual valor, así como igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo” (art. 11, inciso d). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce a las personas con discapacidad el derecho “a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás”. Ello incluye el “derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad” (art. 27).

3.2. Con jerarquía superior a las leyes

De acuerdo con la Constitución Nacional (art. 75, inciso 22), los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que ratificó el Congreso argentino también protegen a las personas que trabajan en el Estado porteño. Actualmente, son 61 los convenios de la OIT que se encuentran en vigor⁶⁶.

Entre este conjunto de convenios, podemos destacar el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98), cuyo objetivo principal es asegurar el ejercicio libre y efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva, en condiciones de autonomía y sin injerencias externas. En su artículo 1, prohíbe expresamente prácticas como condicionar el empleo a la renuncia a la afiliación sindical, así como el despido u otras formas de represalia motivadas por la participación en actividades sindicales. Y, en artículo 2, establece la prohibición de injerencia de los empleadores en la formación, funcionamiento y administración de las organizaciones sindicales.

El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), número 111, promueve activamente la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral, condenando toda forma de discriminación por motivos personales o sociales no relacionados con las competencias o méritos profesionales. Este convenio define la discriminación como “toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social” que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de trato en el empleo o la ocupación (art.

⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo. Ratificaciones de Argentina. 25 de Abril de 2025. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102536.

1). Esta definición establece una protección amplia frente a diversas formas de exclusión estructural o sistémica, constituyendo un marco de referencia normativo para políticas de inclusión y diversidad en el trabajo.

Otro convenio relevante es el que regula la readaptación profesional y el empleo, el número 159. Allí se establece un marco normativo internacional destinado a promover el derecho de las personas con discapacidad a acceder a programas de readaptación profesional y a un empleo digno, en igualdad de condiciones con los demás trabajadores. Este instrumento refuerza el principio de inclusión sociolaboral, reconociendo la plena capacidad de las personas con discapacidad para contribuir activamente a la vida económica y social. El Convenio 159 obliga a los Estados parte a formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional en materia de readaptación profesional y empleo para personas con discapacidad (art. 2), con el objetivo de garantizar que gocen de igualdad de oportunidades y trato efectivo. Esta política debe desarrollarse en consulta con organizaciones representativas de empleadores, trabajadores y, en la medida de lo posible, con las propias personas con discapacidad y sus organizaciones representativas.

3.3. Con jerarquía de ley

El Régimen de Contrato de Trabajo (ley n° 20.744) regula los derechos y obligaciones emergentes de la relación de trabajo, entre quienes trabajan en relación de dependencia y sus empleadores. Sin embargo, para resguardar la estabilidad propia del empleo público, reconocida por la Constitución Nacional, el Poder Legislativo definió que la ley n° 20.744 no alcance al empleo público. En su art. 2, inciso a, se lo excluye expresamente. Sólo es alcanzado cuando la norma o el convenio colectivo de trabajo lo afirma explícitamente⁶⁷. En el caso del Estado porteño, el Régimen de Contrato de Trabajo es utilizado para las contrataciones por locación de servicios y por algún ente descentralizado o empresa⁶⁸.

⁶⁷ De la Fuente, Horacio. «La privatización del empleo público.» La Ley, 2001.

⁶⁸ Zilli de Miranda, Marta. «El caso “Madorrán”: La Corte Suprema enmienda un fraude histórico a la garantía constitucional de la estabilidad del agente público.» Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, 2007: 41-81.

La Ley sobre Riesgos del Trabajo (n° 24.557) establece el Sistema de Riesgos del Trabajo en Argentina, con el objetivo de prevenir accidentes laborales y enfermedades profesionales, y de reparar los daños derivados de ellos. Esta ley es aplicable a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, a los empleados del sector público nacional, provincial y municipal. El sistema cubre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, brindando prestaciones en especie (asistencia médica, farmacológica y rehabilitación) y prestaciones dinerarias (indemnizaciones por incapacidad laboral temporaria o permanente, y pensiones por fallecimiento). El listado de enfermedades profesionales ha sido elaborado por un Comité Consultivo Permanente, integrado por representantes del gobierno, de la central sindical y de las cámaras empresariales, y aprobado por el decreto n° 658/1996. Durante la pandemia del COVID-19, la infección producida por el coronavirus SARS-CoV-2 fue “considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2 inciso b) del artículo 6° de la Ley N° 24.5572, mediante el decreto n° 367/2020.

Dentro de las leyes nacionales que alcanzan de forma directa el régimen laboral del empleo público porteño, otra relevante es la ley n° 24.241, que instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Esta norma regula el régimen previsional que alcanza a todas las personas que trabajan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego de la transferencia de la caja previsional de la ex Municipalidad de Buenos Aires a la Administración Nacional de la Seguridad Social. Este traspaso fue producto del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993), el Convenio de Transferencia del Instituto Municipal de Previsión Social de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a la ANSES (1994), los decretos n° 1.807/1993 y 82/1994 y la Resolución ANSES n° 428/1099⁶⁹. Actualmente, quienes trabajan en el empleo público

⁶⁹ Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. «Densidad de aportes al Sistema Previsional administrado por la ANSES, 1994–2024.» Seguridad Social en Perspectiva: documentos para repensar el Sistema Previsional Argentino, 2025.

en la Ciudad de Buenos Aires se pueden jubilar a los 60 (mujeres) o 65 años (varones), con más de 30 años de aportes previsionales realizados⁷⁰.

3.4. Con jerarquía local

A nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Constitución local protege el trabajo en todas sus formas. En su art. 43, asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se atiene a los convenios ratificados y considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Además, garantiza un régimen de empleo público que asegura la estabilidad y capacitación de sus agentes, basado en la idoneidad funcional, y el derecho de negociación colectiva y procedimientos imparciales de solución de conflictos. También establece el cupo del 5% del personal para las personas con discapacidad.

En el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existen varias normas que regulan el empleo público y establecen los derechos y obligaciones de su personal. En primer lugar, debemos recordar que las Ordenanzas n° 33.673 y 40.402 y las Acordadas 51/86 y 51/87 establecieron originalmente los escalafones del personal. En segundo lugar, en 1991, el decreto n° 3544 tomó como referencia estos instrumentos para integrar a los agentes en el Sistema Municipal de la Profesión Administrativa (SIMUPA), adecuando su clasificación mediante el proceso de reencasillamiento. Este decreto definió la estructura, el sistema escalafonario y los procedimientos específicos de selección y promoción interna del personal. Conformó un sistema escalafonado con seis niveles (A – F), cada uno de ellos dividido en varios grados, en función de la complejidad, responsabilidad y requerimientos de capacitación de las funciones desempeñadas.

En tercer lugar, en el año 2000, la Legislatura aprobó la ley n° 471, conocida como “Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Esta norma regula las relaciones de empleo público en la administración pública, inclusive entes jurídicamente descentralizados, y sociedades

⁷⁰ Administración Nacional de la Seguridad Social. Relación de dependencia. 2025. <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/regimenes-jubilatorios/jubilaciones-y-pensiones/relacion-de-dependencia> (último acceso: 18 de Abril de 2025).

estatales y el personal dependiente de las comunas⁷¹ y contempla su régimen de negociaciones colectivas de trabajo para los tres poderes⁷², que fue avalado por el Poder Judicial⁷³. Asimismo, la ley n° 471 establece un marco normativo integral que busca garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en las relaciones laborales de los trabajadores del sector público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Distingue dos grandes universos de empleo: el régimen gerencial (cargos altos de gestión) y el escalafón general (que abarca los agrupamientos del SIMUPA). Se enfatiza el concurso público para el acceso al empleo, se establecen claros derechos y obligaciones de los trabajadores, se fija un sistema remuneratorio basado en la productividad y se regula un extenso régimen de licencias acorde a diversas situaciones personales y laborales. También reconoce el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical.

En cuarto lugar, el decreto n° 986/2004 aprobó el escalafón general para el personal de planta permanente de la administración pública y creó la comisión de carrera del escalafón general. En quinto lugar, en 2010, avanzaron las negociaciones y, finalmente, se aprobó el Convenio Colectivo de Trabajo entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (resolución n° 2778/MHGC/2010). Este convenio regula las condiciones de trabajo, salarios y otros beneficios para los empleados públicos de la ciudad. En sexto lugar, las negociaciones colectivas continuaron y, en 2014, se acordó un Nuevo Régimen Escalafonario y de Carrera Administrativa (aprobado por resolución n° 20-MHGC/14). Este nuevo régimen estableció un nuevo nomenclador de puestos en ocho agrupamientos: Atención al Ciudadano, Actividades Artísticas y Escenotécnicas, Emergencias, Servicios Generales y Mantenimiento, Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Inspección

⁷¹ Consejo Federal de la Función Pública. El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Buenos Aires: Consejo Federal de la Función Pública, 2013, p. 75.

⁷² Cerda, Luis Francisco. *Empleo público. A 60 años del régimen constitucional de estabilidad*. Buenos Aires: Le Ley, 2020.

⁷³ *Barreiro, Marcela S. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. AP 70020401 (Cámara de Apelaciones y Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5 de Agosto de 2005).

y Verificación y Gestión Gubernamental. En 2018, la resolución n° 625-MEFGC/18 aprobó una nueva acta de negociación colectiva, en la que se concretó un reencasillamiento del personal perteneciente a los nuevos ocho agrupamientos.

La ley n° 471 no aplica al personal que presta servicios en la Legislatura y en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 4). Sin embargo, habilita que se realicen convenios colectivos de trabajo (CCT) para quienes trabajan en la administración pública, en los entes descentralizados, sociedades estatales, docencia, salud, en el Poder Judicial y en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 84). Para el personal docente, rige el Estatuto del Docente (ordenanza n° 40.593) y para las relaciones de empleo público de los profesionales de la salud se aplica la ley n° 6.035. Quienes integran la Carrera de Enfermería y especialidades Técnico-Profesionales de la Salud están alcanzados por el convenio colectivo aprobado por resolución n° 1.970/2019. En 2016, cuando se produjo la transferencia de la policía del gobierno nacional al gobierno porteño, la ley n° 5.688/2016 también reguló las relaciones laborales con los integrantes de la actual Policía de la Ciudad⁷⁴.

En el Poder Legislativo rige un convenio colectivo de trabajo, aprobado por decreto n° 308/2004. Este convenio permitió regularizar, a través de concursos, la situación de cientos de personas empleadas de forma precaria hasta ese momento. También desarrolló el concepto de carrera administrativa, de igualdad de oportunidades y de trato y de condiciones y medio ambiente laboral. Fue producto de la negociación colectiva entre las autoridades de la Legislatura con las tres organizaciones gremiales: el Sindicato Único de Trabajadores y Empleados de la Ciudad de Buenos Aires, la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado⁷⁵.

En el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las relaciones de empleo público se regulan por dos normas. En el TSJ se encuentra vigente el "Reglamento del Tribunal Superior de Justicia", aprobado por Acordada n° 7/1998, en el que se

⁷⁴ Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Regímenes especiales de empleo público. 2025. <https://mepp.jefatura.gob.ar/componente2?provincia=CABA> (último acceso: 19 de Abril de 2025).

⁷⁵ Autón, Omar Alfredo. «La negociación colectiva en el sector público argentino: distintos regímenes legales.» XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía: CLAD, 2009.

distinguen tres categorías: magistrados, funcionarios y empleados (art. 1º). Posteriormente, las Acordadas n° 2/2021, 3/2021, 4/2021, 5/2021, 22/2021, 27/2021, 35/2021 y 41/2021 establecieron las estructuras funcionales vigentes. En cambio, en el resto del Poder Judicial, rige el convenio colectivo aprobado según resolución n° 170/2014 del Consejo de la Magistratura. Éste alcanza a “todos los/las funcionarios/as y los/las empleados/as que estén en relación de dependencia con el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluido el Ministerio Público” (art. 3º).

En la siguiente tabla presentamos un resumen de la normativa laboral aplicable a cada uno de los poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 2. Derecho laboral que alcanza al empleo público del Estado porteño.

Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Constitución Nacional (artículo 14 bis) y los tratados internacionales de derechos humanos		
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo		
Ley sobre Riesgos del Trabajo, Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y Ley de Contrato de Trabajo		
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires		
Ley n° 471 (habilita las negociaciones colectivas de trabajo)		
Ley n° 471, ordenanzas n° 33.673 y 40.402, Acordadas 51/86 y 51/87, decretos n° 3544/1991 y 986/2004 y resoluciones n° 2778/2010, 20/2014 y 625/2018. Docentes: ordenanza n° 40.593. Profesionales de la salud: ley n° 6035. Policía: ley n° 5.688	CCT aprobado por decreto de la Legislatura n° 308/2004	TSJ: Acordada 7/1998 Para el resto del Poder Judicial, CCT aprobado por resolución del Consejo de la Magistratura n° 170/2014

Fuente: elaboración propia.

Como revela la tabla 2, los derechos laborales de quienes trabajan en el Estado porteño cuentan con una protección amplia de sus derechos. El reconocimiento de derechos fundamentales en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional garantiza, al igual que en el sector privado, condiciones dignas, jornada limitada, y el acceso a descansos y vacaciones remuneradas. Al elevar el contenido de este precepto con los tratados internacionales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), el Estado porteño se alinea con estándares universales de trabajo decente y protección laboral. Es importante destacar que la propia ley n° 471 menciona y recupera las normas y estándares internacionales de los convenios de la OIT.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontramos múltiples normas y decretos que regulan diferentes aspectos del empleo público: desde la estructura escalafonaria y el sistema de carrera administrativa (SIMUPA) hasta la negociación colectiva y la regulación de condiciones específicas para sectores como el judicial, legislativo y docente. Sin embargo, el entramado normativo carece de una integración sistémica que permita una aplicación uniforme y coherente de los derechos laborales en todos los ámbitos del empleo público.

4. Reflexiones finales

En primer lugar, el artículo describe las características fundamentales del empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destacando su papel como garante de bienes y servicios esenciales y su encuadre en un modelo constitucional federado que goza de autonomía similar a la de una provincia. Se analiza la estructura institucional de los tres poderes del Estado porteño —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y su organización jerárquica, señalando la coexistencia de diversos niveles administrativos centralizados y descentralizados. Esta configuración compleja sienta las bases para comprender cómo se aplican y, a veces, se fragmentan las normas laborales en cada ámbito de la administración pública.

En segundo término, se sintetiza el amplio entramado normativo que ampara a las y los trabajadores estatales bajo la pirámide de Kelsen: desde la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, pasando por los convenios de la OIT, hasta las leyes nacionales (Régimen de Contrato de Trabajo, Riesgos del Trabajo, Sistema Previsional) y la Constitución y legislación locales (ley 471, decretos y convenios colectivos). Se enfatiza la distinción entre la “protección contra el despido arbitrario” y la “estabilidad del empleado público” como estándar jurídicamente diferenciador, así como la jerarquía superior de los convenios de la OIT y la necesaria articulación con las normas locales.

Finalmente, resulta imperioso impulsar una reforma integral que unifique y simplifique el conjunto normativo, derogando las disposiciones anacrónicas (como el congelamiento de vacantes), incorporando modalidades como el teletrabajo con garantías laborales completas, y fortaleciendo los órganos de fiscalización y rendición de cuentas en los tres poderes. Asimismo, es necesario revitalizar la negociación colectiva y promover espacios de diálogo tripartito que permitan adaptar la regulación a las transformaciones del mundo del trabajo, garantizando tanto la eficiencia del servicio público como la dignidad y los derechos de sus trabajadores.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, J. M., y BONIFACIO, J. A. *Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2006.
- AUTÓN, O. A. «La negociación colectiva en el sector público argentino: distintos regímenes legales.» *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahia: CLAD, 2009.
- AZZALI, J. «Derecho a la estabilidad del empleo público: régimen jurídico, jurisprudencia y alcances.» *Estudios sobre jurisprudencia*, 2024: 90-103.
- BAE NEGOCIOS. «Federico Sturzenegger celebró el despido de más de 42 mil empleados públicos.» *BAE Negocios*, 4 de Abril de 2025.
- BIDART CAMPOS, G. «La estabilidad del empleado público.» *El derecho*, 1993.

- BONIFACIO, José Alberto. «Función pública y capacidades estatales.» *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (Universidad de Palermo), 2009: 67-93.
- BROWN, W. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BUENADER, E. «Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema).» *El Derecho - Revista del Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2016: 269-574.
- CAO, H, y LEVY, M. «El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina.» *Revista Estudios de Políticas Públicas* 9, n° 2 (2023): 34-45.
- CASSAGNE, J. C. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2013.
- CERDA, L. F. «El empleo público argentino frente a su laborización. Implicancias de la incorporación de normas laborales en ámbitos de empleo público.» *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 39, n° 459 (2016): 3-204.
- CERDA, L. F. *Empleo público. A 60 años del régimen constitucional de estabilidad*. Buenos Aires: Le Ley, 2020.
- CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Buenos Aires: Consejo Federal de la Función Pública, 2013.
- DARDOT, P. y LAVAL, C. *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.
- DE LA FUENTE, H. «La privatización del empleo público.» *La Ley*, 2001.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ASUNTOS PROVINCIALES. *Ocupación y gastos salariales provinciales*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. «Densidad de aportes al Sistema Previsional administrado por la ANSES, 1994-2024.» *Seguridad Social en Perspectiva: documentos para repensar el Sistema Previsional Argentino*, 2025.
- FALLETI, T. «Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada.» *Desarrollo Económico* 46, n° 183 (2006): 317-352.
- FERNÁNDEZ MADRID, J. C. *Ley de Contrato de Trabajo. Comentada y anotada*. Buenos Aires: La Ley-Thomson Reuters, 2018.

- GONZÁLEZ, J. M. «Milei dice que su plan económico no incluye despidos masivos ni eliminación de planes.» *La Política Online*, 22 de Junio de 2022.
- GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Vol. 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- GRIMSON, A. *Los paisajes emocionales de las ultraderechas masivas: ¿La gente vota contra sus intereses?* Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara, 2024.
- HALLIBURTON, E. *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública*. Buenos Aires. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006.
- HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. República Argentina : Síntesis de resultados*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.
- KELSEN, H. *Teoría General de las Normas*. México: Trillas, 1994.
- KROTOSCHIN, E. *Manual de derecho del trabajo*. Buenos Aires: Depalma, 1987.
- LAVAL, C y DARDOT, P. *La pesadilla que no acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia*. Barcelona: Gedisa, 2017.
- LÓPEZ, A. y ZELLER, N. «Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015).» *Cuadernos del INAP* (Instituto Nacional de la Administración Pública), nº 4 (2020).
- MARIENHOFF, M. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.
- MASSIMO, S. G. *Derecho administrativo*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ariel, 1995.

- MIRANDA HURTADO, G. «Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público.» *Derecho y sociedad*, n° 23 (2004): 61-75.
- NEGRETTO, G. «El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina.» *Revista SAAP* 7, n° 2 (2013): 297-305.
- NIETO, K. «Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal.» *Estado Abierto* 7, n° 1 (2022): 51-96.
- OSZLAK, O. «Burocracia estatal: política y políticas públicas.» *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* XI (2006): 1-30.
- OSZLAK, O. «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.» *Desarrollo económico* 42, n° 168 (2003): 519-543.
- PANDO, D. «Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional.» *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2020: 201-206.
- PERFIL. «El Gobierno confirmó que ya despidió a 41 mil empleados estatales en lo que va de la gestión de Javier Milei.» *Perfil*, 6 de Marzo de 2025.
- PUCCIARELLI, A. *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: siglo XXI, 2011.
- RODRÍGUEZ, E. «Empleo público: los mitos que el gobierno de Milei usa para justificar el ajuste.» *El Destape*, 3 de Abril de 2024.
- SALAS, E. A, y SOLANO, M. *Profesionalización del empleo público*. Buenos Aires: CIPPEC, 2023.
- SANTOS, B. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- SCHORR, M. «Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001).» En *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*, de Marcelo Rougier, 263-313. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021.
- SECRETARIA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO. *Mito y realidad sobre el empleo público. Radiografía de un sector sobre el que se habla mucho y se sabe poco*. Buenos Aires: Secretaria de Gestión y Empleo Público, 2023.
- SECRETARÍA DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Situación y evolución del trabajo registrado. Abril de 2025*. Buenos Aires: Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2025.

- SEOANE, J. «Lo social y lo ambiental. De la dualidad moderna a la resignificación neoliberal.» En *Neoliberalismo [capitalismo] catastrófico : imágenes de la última ola neoliberal y las alternativas en Nuestra América*, de José Seoane, 5-28. Buenos Aires: Luxemburg, 2023.
- TEIJEIRO, M. *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica, 2009.
- TREACY, G. F. «Federalismo y diálogo judicial en materia de derechos fundamentales.» En *Los usos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los Superiores Tribunales de Justicia de Provincia y de la CABA*, de Nancy Cardinaux y Laura Clérico, 29-66. Buenos Aires: La Ley, 2025.
- VON HALDENWANG, C. «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina.» *Revista EURE* 17, n° 50 (1990): 61-77.
- ZILLI DE MIRANDA, M. «El caso “Madorrán”: La Corte Suprema enmienda un fraude histórico a la garantía constitucional de la estabilidad del agente público.» *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 2007: 41-81..

Recursos electrónicos

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Relación de dependencia*. 2025. <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/regimenes-jubilatorios/jubilaciones-y-pensiones/relacion-de-dependencia> (último acceso: 18 de Abril de 2025).
- GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. *Jorge Macri reduce la estructura del Gobierno porteño y ahorra más de 13 mil millones de pesos*. 13 de Abril de 2025. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/jorge-macri-reduce-la-estructura-del-gobierno-porteno-y-ahorra-mas-de-13-mil-millones-de>.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. *Regímenes especiales de empleo público*. 2025. <https://mepp.jefatura.gob.ar/componente2?provincia=CABA> (último acceso: 19 de Abril de 2025).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Ratificaciones de Argentina*. 25 de Abril de 2025.

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11200:O::NO::P11200_COUNTRY_ID:102536.

Cómo citar: Blogna Tistuzza, S. H. (2025). Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 183–212.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).