Cahiers franco-latino-américains d'études sur le handicap
ISSN : 3003-4434

3 | 2025
Citoyennetés en lutte

La acción de amparo como mecanismo de protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el ámbito público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

The action of amparo as a mechanism for protecting the right to work of persons with disabilities in the public sector of the Autonomous City of Buenos Aires
A ação de amparo *como mecanismo de proteção do direito ao trabalho das pessoas com deficiência no âmbito público da Cidade Autônoma de Buenos Aires*

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

https://lodelpreprod.univ-rennes2.fr/cfla/index.php?id=491

DOI : 10.56078/cfla_discapacidad.491

Sergio Hernán Blogna Tistuzza, « La acción de amparo como mecanismo de protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el ámbito público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires », *Cahiers franco-latino-américains d'études sur le handicap* [], 3 | 2025, 08 décembre 2025, 27 septembre 2026. URL : https://lodelpreprod.univ-rennes2.fr/cfla/index.php?id=491

Licence Creative Commons – Attribution 4.0 International – CC BY 4.0

La acción de amparo como mecanismo de protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el ámbito público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

The action of amparo as a mechanism for protecting the right to work of persons with disabilities in the public sector of the Autonomous City of Buenos Aires
A ação de amparo *como mecanismo de proteção do direito ao trabalho das pessoas com deficiência no âmbito público da Cidade Autônoma de Buenos Aires*

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Introducción
El cupo laboral para personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
El amparo como instrumento
Caso "Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA)"
Caso "Kuzis Fernando c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA)"
Caso "Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo"
Caso "Barila Santiago contra GCBA sobre amparo"
Reflexiones finales

Recibido: 29 de marzo de 2025
Aceptado: 27 de junio de 2025

Introducción

1 Guillermo O'Donnell destaca que, en América Latina, las profundas desigualdades sociales y económicas producen una ciudadanía de baja intensidad. Esto implica que ciertos grupos de la población disfrutan adecuadamente de los derechos políticos, pero no de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, es decir,

que tienen un "acceso restringido a los beneficios de la democracia" (O'Donnell, 2004) y las reglas establecidas por el sistema legal (O'Donnell, 2010).

2 Las personas con discapacidad, que han sido históricamente oprimidas, son un claro ejemplo de ciudadanía de baja intensidad. Según Danel y Gabrinetti (2018), ello sucede porque se las considera divergentes, desiguales, sufrientes, deficitarias. En la Ciudad de Buenos Aires, la brecha de acceso al empleo es contundente: el promedio en la tasa de empleo es del 61.6 %, pero en el colectivo con discapacidad, este indicador apenas supera el 25 % (Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020).

3 Existen diversos enfoques o perspectivas para explicar las profundas desigualdades sociales.

4 Una alternativa posible es poner la atención en el sistema económico. El capitalismo no sólo "no está cumpliendo lo que prometía, sino que está dando lugar a lo que no prometía: desigualdad, pobreza [...]" (Stiglitz, 2012, p. 32). Por otra parte, el capacitismo es responsable de la exclusión económica y social de las personas con discapacidad (Barnes, 1996; Finkelstein, 1980; Morales Martelli, 2019; Oliver, 1990).

5 Otra opción es analizar el rol de la organización política del Estado. Existen varios trabajos que muestran cómo el federalismo puede profundizar distorsiones económicas, políticas y sociales (Blogna Tistuzza, 2024b; Burgess, 2006; Lowi, 1984; Wibbels, 2005; Wildavsky, 1984). En un trabajo reciente, Catalina Smulovitz (2019) revela cómo la organización federal puede configurar desigualdades legales entre los ciudadanos de una misma nación.

6 Otra alternativa posible es utilizar los aportes de Guillermo O'Donnell, que se enfoca en el sistema político en los países latinoamericanos, en la tercera ola de democratización. En su análisis, destaca la importancia de la calidad democrática en esta región, en la que distingue tres componentes fundamentales: el democrático, el liberal y el republicano (O'Donnell, 2004). El componente democrático refiere al principio de soberanía popular y la participación ciudadana en la elección de los gobernantes, es decir, el ejercicio de los derechos políticos. El componente liberal se relaciona con la defensa y protección de los derechos humanos. Finalmente, el componente

republicano implica un ejercicio responsable del poder, evitando su abuso y la corrupción. Esto implica la rendición de cuentas de quienes gobiernan, a través del control vertical, horizontal y social (O'Donnell, 1992). Cuando los tres interactúan equilibradamente, se configura una democracia plena (O'Donnell, 2010).

7 En América Latina, la concentración del poder en el Ejecutivo y la debilidad de los mecanismos de control afectan principalmente los componentes liberal y republicano. Esto produce una democracia de baja calidad, conocida como democracia delegativa, en la que se celebran elecciones libres y limpias. Los que ganan asumen sus mandatos y logran terminarlos (componente democrático), pero los gobernantes pueden afectar y vulnerar los derechos humanos (componente liberal) sin ser sometidos a las restricciones y los controles del rendición de cuentas horizontal (componente republicano) (O'Donnell, 2007). Este concepto, que puede traducirse como rendición de cuentas horizontal, hace referencia al balance de pesos y contrapesos propio de la organización republicana del Estado (O'Donnell, 1992). En esencia, es el mecanismo por el cual las diferentes ramas del gobierno, o instituciones estatales, se controlan mutuamente para prevenir abusos de poder y asegurar la legalidad de sus actos. Este mecanismo es fundamental para la protección de los derechos ciudadanos y la calidad democrática. Imaginemos al Estado como una máquina compleja con varios engranajes; la rendición de cuentas horizontal asegura que cada engranaje funcione correctamente y no sobrepase sus límites, garantizando que el sistema opere en beneficio de todos los ciudadanos.

8 En concreto, la rendición de cuentas horizontal implica:

a. la existencia de instituciones estatales con el poder legal y la disposición necesarios para sancionar a otras instituciones cuando incurren en acciones u omisiones consideradas ilícitas (O'Donnell, 2007);
b. en caso de que se apliquen sanciones, que éstas se implementen efectivamente (Hernández Quiñones & Arciniegas Muñoz, 2011);
c. un Poder Judicial comprometido en garantizar ese control, que actúe ante la vulneración de un derecho (Kelsen, 1994) y dicte sentencias que lo garanticen (Abramovich & Courtis, 2001);
d. que los actores relevantes reconozcan y respeten las decisiones de los límites impuestos por las instituciones (O'Donnell, 2007).

9 En definitiva, una baja calidad democrática permite comprender cómo es posible que las personas con discapacidad tengan acceso restringido a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La tesis doctoral de Blogna Tistuzza (2020) se centra precisamente en este tema: analiza el funcionamiento de las instituciones de rendición de cuentas horizontal en Argentina en relación con la cuota laboral de las personas con discapacidad en el ámbito público. La propuesta de este trabajo es hacer una primera aproximación sobre este tema enfocándose en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[1] (CABA). La hipótesis de este trabajo es que las instituciones de rendición de cuentas horizontal se caracterizan por un funcionamiento deficitario, lo cual produce una aplicación parcial de la ley y afecta el acceso al derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el sector público de la CABA.

10 El análisis de esta investigación se enfoca en un instrumento jurídico crucial para asegurar el acceso a la justicia y, con él, el goce de los derechos humanos: el amparo. Esta herramienta jurídica de rápida aplicación permite limitar algunos excesos del poder; la acción de amparo. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha previsto un amplio acceso a la justicia a través de esta acción, especialmente en relación con los derechos de incidencia colectiva e incluso los intereses sociales o comunitarios (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2008).

11 El objetivo de este artículo es analizar el funcionamiento de la acción de amparo como mecanismo de protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el ámbito público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello, se usaron los casos judiciales existentes sobre la temática desde que se creó el cupo laboral en la Constitución de dicha ciudad (1996). En particular, nos interesa indagar cómo la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha resuelto los casos de amparo en relación con el cupo laboral para personas con discapacidad en el sector público y así, evaluar la capacidad de este mecanismo de rendición de cuentas horizontal para garantizar el derecho al trabajo.

12 Hemos adoptado una estrategia metodológica cualitativa basada en el estudio de caso, lo que permite analizar en profundidad los procesos judiciales vinculados al cumplimiento del cupo laboral para personas

con discapacidad en la CABA. Siguiendo los lineamientos de la investigación cualitativa expuestos por Sampieri, Collado y Lucio (2018), se realizó un análisis documental y de contenido de expedientes judiciales, informes oficiales y sentencias. Esta estrategia ha posibilitado la triangulación de fuentes y la identificación de patrones recurrentes en la interpretación de la normativa. Asimismo, se ha empleado el enfoque del estudio de caso propuesto por Vasilachis de Gialdino (2006) para garantizar rigor en la construcción y análisis de los datos, asegurando la validez y confiabilidad de los hallazgos. A través de esta metodología, pretendemos no solo describir las dinámicas de control judicial en el ámbito del cupo laboral, sino también ofrecer una perspectiva crítica sobre la efectividad de los mecanismos institucionales en lo concerniente a la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

13 El presente artículo se estructura en secciones que permiten un examen integral del control judicial del cupo laboral para personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El cupo laboral para personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

14 La Organización Internacional del Trabajo (2014) distingue tres sistemas diferentes de cuotas laborales:

a. cuota obligatoria acompañada de sanciones efectivas o un mecanismo de exigibilidad;
b. cuota obligatoria sin sanción efectiva;
c. cuota no vinculante basada en una recomendación, como por ejemplo una circular gubernamental.

15 En Argentina, a nivel nacional, la Ley 22.431/1981 instituyó una cuota laboral del 4 % para personas con discapacidad, de cumplimiento obligatorio, con sanciones penales por su incumplimiento, para los tres poderes del Estado. Posteriormente, en 2003, la Ley 25.689 extendió el cupo a parte del sector privado (a las empresas privadas concesionarias de servicios públicos) (Blogna Tistuzza, 2024a).

16 La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) replicó el sistema de cuota laboral que existía a nivel nacional. En su art. 43º, definió una cuota del 5 % en el Estado, empresas públicas y en las empresas concesionarias de servicios públicos. Posteriormente, la Legislatura local aprobó la Ley 1502/2004, en la que se creó el Registro Único de Aspirantes con Discapacidad a Empleo Público (RUL), a cargo de la Comisión para la plena participación e inclusión de las personas con discapacidad (COPIDIS). En este registro se pueden anotar las personas con discapacidad residentes en la ciudad. Cuando un organismo requiere de nuevo personal, tiene la obligación legal de consultar el RUL y priorizar la contratación de esas personas para los puestos vacantes (decreto n.º 812/2005).

17 Respecto al seguimiento y control del cupo laboral, la Ley 1502 designa a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires como organismo responsable de verificar su cumplimiento y remitir los informes a la Legislatura (art. 14º). En su último informe, de 2023, la Auditoría concluyó que el

> Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no alcanza el porcentaje de personas con discapacidad. (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2023)

El amparo como instrumento

18 El amparo es un mecanismo constitucional de tutela judicial expedita y eficaz frente a actos u omisiones que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, tratados internacionales o leyes.

19 El amparo se caracteriza por ser una vía procesal rápida y excepcional que se utiliza cuando no existan otros medios judiciales que sean más idóneos para la protección de derechos. Según Bidart Campos,

> el amparo es un instrumento de protección directa y efectiva de derechos fundamentales, cuya función es remover obstáculos ilegítimos provenientes del Estado o de particulares. (Bidart Campos, 1999, p. 275)

Gordillo resalta que

> la acción de amparo debe ser entendida como una garantía de la supremacía constitucional, ya que su finalidad es restablecer el orden jurídico cuando este ha sido vulnerado. (Gordillo, 2014, p. 512)

Asimismo, Sagüés enfatiza su carácter urgente: "el amparo es un remedio que busca evitar la consumación de daños irreparables sobre los derechos fundamentales" (Sagüés, 2010, p. 338). El procedimiento del amparo es sumario y se desarrolla ante jueces competentes según la jurisdicción del caso. Se inicia con una demanda en la que se explicita la lesión de derechos, se ofrece prueba y se solicita una resolución urgente. En muchos casos, se admite la procedencia de medidas cautelares para evitar que el daño se torne irreparable.

20 Es importante destacar que el amparo es, también, un derecho constitucional en sí mismo y, en simultáneo, una acción al servicio de otros derechos y garantías fundamentales (Ekmekjian, 1991). En relación con los tres componentes de la democracia que propone O'Donnell, el amparo:

a. protege el componente liberal porque habilita a las personas a exigir el respeto de sus derechos,
b. fortalece el componente republicano ya queactúa como un contrapeso al poder del Ejecutivo,
c. constituye una vía de resistencia frente a la erosión democrática porque lleva la atención a los impactos negativos de la democracia delegativa.

21 El amparo es un mecanismo introducido recientemente en la historia argentina. A nivel nacional, su regulación se divide en 3 claras etapas:

1. etapa pretoriana o judicial (1957–1966), en la que se reconoce y habilita la acción de amparo en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Siri, Angel, s/interpone recurso de hábeas corpus, 1957; Kot, Samuel S.R.L. s/ acción de amparo, 1958);
2. etapa de reglamentación legislativa (1966–1994), en la que la Ley 16.986 establece sus características y funcionamiento,
3. etapa del amparo constitucionalizado, a partir de 1994, cuando la reforma constitucional lo incorpora a la Carta Magna, en su art. 43º (Carnota & Maraniello, 2008, pp. 415–417).

22 ¿Qué derechos están tutelados y protegidos por la acción de amparo? Todos los "derechos y garantías reconocidos por esta Constitución,

un tratado o una ley", con excepción de la libertad física, que tiene su propio instrumento, el "habeas corpus". Sin embargo, es importante aclarar que el juzgado puede declarar la inconstitucionalidad de la norma sobre la que se interpone la acción de amparo (Bidart Campos, 1961).

23 En el ámbito jurídico, toda persona afectada por una situación de vulneración de derechos se encuentra facultada para "interponer acción expedita y rápida de amparo". (Constitución Nacional, art. 43º). La reforma constitucional de 1994 amplió la legitimación para los derechos de incidencia colectiva a la Defensoría del Pueblo y las asociaciones civiles (Carnota & Maraniello, 2008).

24 Una persona no afectada no puede reclamar un derecho de incidencia colectiva. (Maraniello, 2011). Sin embargo, en 1996, cuando se aprobó la Constitución Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se amplió el número de personas con derechos de incidencia colectiva hasta alcanzar la totalidad de las personas.

25 En su art. 14º, la CCABA definió dos tipos diferentes de amparos: el individual, para personas directamente lesionadas en sus derechos individuales, y "el del segundo párrafo, destinado a la protección de los intereses y derechos de incidencia colectiva" (Belitzky, 2018, p. 346). Este último fue concebido por los constituyentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el propósito de establecer un mecanismo de amparo lo más extenso posible, susceptible de ser empleado en cualquier circunstancia concebible en la que se transgredan los derechos consagrados en la Constitución local (Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996, p. 98). Para utilizar este mecanismo, se le reconoce legitimidad

> a cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos [...]. (CCABA, art. 14º)

La mención de la cláusula "cualquier habitante" consagra una legitimación sumamente amplía que excede incluso la noción del afectado al que refiere la Constitución Nacional (Maraniello, 2016, p. 216). Esta ampliación de la legitimación se inserta en la dinámica constitucional como un mecanismo de participación ciudadana en el control de la

gestión estatal, en un todo acorde con el principio de democracia participativa y con el carácter público de los actos de gobierno (Belitzky, 2018). La Constitución con la que se ha dotado la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, permite que se pueda invocar esta legitimación ampliada, que excede la noción tradicional de interés legítimo y que algunos han asimilado a la protección de intereses difusos (Gordillo, 2014, p. 131).

26 A continuación, presentamos los cinco casos judiciales, en los que distingas personas presentaron una acción de amparo para exigir el cumplimiento de la cuota laboral para personas con discapacidad.

Caso "Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA)"

27 En mayo de 2001, Álvaro Tobías Córdova, una persona con discapacidad intelectual certificada, presentó una nota ante la Dirección de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para solicitar formación, capacitación y empleo en la administración pública. En agosto de ese año, el gobierno le respondió que no podía emplearlo debido al congelamiento que regía para las nuevas contrataciones (informe n.º 52.318-DGRH-2001).

28 Ante esta negativa, Tobías Córdova interpuso un recurso jerárquico el 3 de octubre de 2001. Sostuvo que esa respuesta era nula por dos razones. En primer lugar, afirmó que era "nula por falta de causa" porque no se sustentaba en el derecho aplicable y desconoce los mandatos constitucionales. En segundo lugar, precisó que también era "nula en cuanto al procedimiento" porque no se basó sobre ningún dictamen jurídico. En julio de 2002, el gobierno no había resuelto su recurso. Tobías Córdova solicitó un pronto despacho ante el Secretario de Hacienda y Finanzas y tampoco obtuvo contestación. Sin embargo, a pesar del supuesto "congelamiento", en el Boletín Oficial se continuaron publicando actos administrativos con nuevas contrataciones de personal. Tobías Córdova pudo constatar al menos 76 nuevas altas de empleo en ese último año. Por ello, el 18 de diciembre de 2002, presentó una acción de amparo. En él exigía que cese

"el trato discriminatorio" y se le brinde un empleo en el ámbito público. Por su parte, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires confirmó que se encontraba vigente el congelamiento de vacantes para el ingreso de personal a la Administración. Agregó que, si hubiera nuevas contrataciones, se realizarían por concurso público abierto y negó « que exista una obligación legal a cargo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que autorice al amparista a exigir su incorporación como agente de la Ciudad de Buenos Aires ».

29 El Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 5 requirió informes al gobierno y constató que Tobías Córdoba se encontraba inscripto en el registro de aspirantes al empleo público porteño desde mayo de 2001. Además, recibió la confirmación de que no se cumplía con el cupo del 5 % para personas con discapacidad en el empleo. En efecto, sobre un total de 90.702 agentes, sólo "352 manifestaron tener necesidades especiales [2]", es decir, un 0.38 %. El 5 de diciembre de 2003, la jueza Fabiana Schafrik sostuvo que el derecho de la administración de organizar su política en recursos humanos no debe destruir el "derecho de raigambre constitucional" de las personas con discapacidad de acceder a los "cuadros de la administración" y que la contratación Tobías Córdova se puede realizar sin la « creación de un cargo de planta permanente, puesto que tal como señala la ley nacional 22.431, el cumplimiento del cupo se realiza no importando la modalidad de la contratación » (considerando 11º) y, por ello, concedió la demanda y ordenó al gobierno a que, antes de la designación de cualquier personal en su órbita, en el área informática, "se tenga en cuenta en la selección de personal" al demandante (Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 2003).

30 En febrero de 2004, ambas partes presentaron una apelación de la sentencia. El amparista, lo hizo considerando que le causaba "gravamen irreparable"; argumentó que su petición había sido otra: que "ordene incorporar" (contratación efectiva) y no "que se tenga en cuenta" (que se lo considere). Además, solicitaba ser empleado en "la administración pública" y no en "el área de informática". El amparista sostenía que la sentencia era ineficaz, porque

> no obliga a la demandada a hacer efectivo en forma expresa, positiva y precisa, fijando el plazo para su cumplimiento [...]. (Tobías

> Córdova, 2004)

Por otro lado, la demandada impugnó lo referido a la imposición de costas y la regulación de honorarios. La jueza Schafrik concedió ambos recursos de apelación.

31 En mayo de 2004, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires confirmó el fallo de primera instancia. El principal argumento fue que la sentencia, a pesar de que otorgaba "menos de lo solicitado", era congruente (Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 2004a). Inmediatamente después, el amparista presentó un recurso extraordinario ante el Tribunal Superior de Justicia, por considerar la decisión de la Cámara como incongruente porque

> no resuelve lo peticionado. Se pidió que se condenara al ingreso y se resolvió tenerlo en cuenta. La Excma. Cámara dice se dio de menos y no se molesta en tratar el tema de la discriminación [...]. Las intenciones son buenas pero los hechos las mancillan.

32 El gobierno porteño respondió a este recurso que debía desestimarse porque no "demuestra cómo se genera en la especia tal discriminación, ni logra desvirtuar la razonabilidad del decisorio en crisis" y, agrega, que "producida una vacante en el sector informático, necesariamente deberá evaluarse la posibilidad de su incorporación". Resulta llamativo que, en su argumentación, la parte demandada sostiene que "el actor carece de un derecho cierto y líquido a exigir su contratación" cuando así mismo lo dispone el artículo 43º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires al establecer la reserva de cupo y prioridad. Es allí donde se sientan las bases para ese acceso, aunque no implique una contratación directa automática para un individuo específico.

33 En noviembre de ese año, la Cámara de Apelaciones decidió rechazar el recurso de inconstitucionalidad porque

> no ha logrado exponer, con la fundamentación, claridad y precisión debidas, un caso constitucional que justifique la intervención del Tribunal Superior [...]. (Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 2004b)

Por su parte, el demandante expresó su inconformidad con tal decisión y, diciembre de 2005, presentó un recurso de queja.

34 El juez Maier del Tribunal Superior de Justicia rechazó por completo el argumento de la Procuración y destacó que sí existe una obligación legal a cargo de la Ciudad de emplear a personas con discapacidad. Aclaró que esto no requiere necesariamente que sea mediante concurso de empleo público según la Ley 471, porque la Ley 1502 también autoriza la contratación mediante la locación de servicios y no menciona la exigencia de concursos. En cuanto al alcance de la petición del amparista, le reconoció razonabilidad y precisó que su contratación no podía limitarse al área de informática. Sin embargo, el resto del tribunal (Casás, Lozano, Conde y Ruiz) consideró que la Ley 1502 ya establecía un procedimiento para la inclusión laboral de las personas con discapacidad y que Tobías Córdova debía acogerse a él y no gozar de ningún privilegio. Por ello, el Tribunal Superior de Justicia rechazó el recurso de queja y dejó firme la sentencia de primera instancia (Tobías Córdova, Álvaro Juan María s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: "Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA)", 2005).

35 En agosto de 2006, Tobías Córdova requirió al Juzgado que se solicitase al gobierno información sobre los concursos abiertos vigentes para la incorporación de personal y sobre las incorporaciones de personas con discapacidad realizadas. Esto fue diligenciado y, mediante el informe n.º 36.349/2006, la Dirección General de Recursos Humanos precisó que el procedimiento de los concursos no se encontraba reglamentado y que no tenía información sobre la inclusión de personas con discapacidad. Por su parte, la Comisión para la Plena Participación e Integración de las Personas con Necesidades Especiales informó que, entre noviembre de 2004 y septiembre de 2006, se habían empleado 50 personas con discapacidad.

36 En noviembre de 2006, Tobías Córdova presentó un escrito en el que calificó la información provista por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como "insuficiente e incompleta", agregando que aceptaba ser contratado en la modalidad de locación de servicios. Expresó su preocupación de que, dentro de esas 50 contrataciones, no se lo había incluido y solicitó al Juzgado que se impusieran *astreintes* para el cumplimiento de la sentencia firme.

37 Posteriormente, presentó varios nuevos pedidos de aplicación de sanciones conminatorias para su efectiva contratación. A principios de 2007, el Juzgado intimó al gobierno a que informara en forma urgente en qué "dependencia y en qué fecha, el actor podría ingresar y ser contratado bajo modalidad de locación de servicios". A través del informe n.º 117.050-DGRH-2007, la Dirección General de Recursos Humanos respondió que la contratación dependía de cada ministerio, en función de la disponibilidad presupuestaria. En abril de ese año, el Juzgado pidió que se actualizara la información y, con nota n.º 117.114-DGRH-2007, el gobierno volvió a responder con el mismo argumento expresado en enero. Los siguientes tres años, en el expediente se registran discusiones sobre el monto y pago de *astreintes*. En febrero de 2010, finalmente, la Dirección de Recursos Humanos autorizó un contrato de prestación de servicios profesionales para Tobías Córdova. Por ello, el 26 de febrero de 2010, solicitó al Juzgado que se liquidaran las *astreintes* hasta esa fecha, por un monto de $ 21.300 (pesos argentinos), equivalente a US$ 5.000 Esta petición fue aceptada y se registraron copias de los pagos de la multa en los meses subsiguientes.

Caso "Kuzis Fernando c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA)"

38 El contador Fernando Kuzis, entre 1972 y 1993, se desempeñó en empresas de distinta índole. A pesar de encontrarse con una discapacidad motora y visual. En 1998, continuó trabajando de forma temporaria, hasta 2002, cuando quedó desempleado. En julio de 2004, pidió al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires información sobre el cumplimiento del cupo laboral para personas con discapacidad y pidió que se convocara a los contadores con discapacidad para evaluar sus capacidades y ser incorporados al empleo público. Como no obtuvo respuesta, se presentó ante la Justicia, con el patrocinio del abogado Santiago Barila, reclamando que se exigiera respuesta a su pedido (Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), 2004a, pp. 1–2).

39 Por su parte, el gobierno, según lo analizado por la doctrina (Juanatey, 2007), no dudó en interponer cualquier planteo defensivo,

mostrando su desconocimiento del ordenamiento jurídico constitucional vigente. En concreto, respondió al juzgado que:

a. no estaba obligado a "acreditar su idoneidad funcional para ocupar un puesto en la administración pública local",
b. que la Ley nacional 22.431 no era operativa en su jurisdicción,
c. que el artículo 43º de la Constitución local no se encontraba reglamentado,
d. que, desde el decreto n.º 2.388/1992, todas las vacantes del personal de planta permanente se encontraban congeladas.

40 El juzgado admitió la acción de amparo y, destacó que ese decreto de 1992 era anterior a que Buenos Aires fuera declarada ciudad autónoma. En consecuencia, ordenó al gobierno que informara sobre el cupo laboral para personas con discapacidad y que llamara a concurso para cubrir las vacantes en los organismos en que éste no se cumpliera (Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), 2004a, pp. 5–6).

41 El Gobierno de CABA apeló la decisión judicial en base a dos argumentos. El primero fue que el artículo 43º de la Constitución de la Ciudad no se hallaba reglamentado. El segundo, que el demandante no había demostrado "que hubiera incumplido con el cupo del 5 %, y que tampoco demostró la existencia de vacantes" (Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), 2004b, p. 3). Por su parte, la Cámara de Apelaciones (con las firmas de la jueza Inés Weinberg de Roca y del juez Carlos Balbín) destacó que la demandada se estaba oponiendo a brindar información, "alegando una genérica e infundada imposibilidad, pero sin hacer precisiones al respecto" (considerando 8º). Como ya habían pasado 20 años desde la instauración del sistema de cupos (Ley 22.431, de 1981), se confirmaba que éste "ha resultado poco efectivo" para lograr la inserción de las personas con discapacidad en el régimen de empleo público,

> por la sencilla y desalentadora razón de que los poderes públicos no han creído imperativo su cumplimiento tal como en forma expresa lo manifiesta el representante del GCBA. (Considerando 16º)

42 En virtud de que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación, el

tribunal resolvió "rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia apelada" (Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), 2004b, p. 10). Desde las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a defender los derechos de las personas con discapacidad, como Fundación Par, se destacó este fallo porque confirmaba que "las leyes no necesitan estar reglamentadas para que entren en vigencia sus derechos" (Fundación Par, 2008, p. 79).

43 La Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires presentó un recurso de inconstitucionalidad, desde un nuevo enfoque que divergía del que venía sosteniendo el gobierno porteño en la causa. Puntualmente, se alegó que la Legislatura acababa de aprobar la Ley 1502, regulando el cupo laboral fijado en la Constitución y, por lo tanto, esta novedad dejaba "sin actualidad la pretensión del actor". La Sala II lo concedió porque

> se encuentra controvertida la interpretación y aplicación de los artículos 42º y 43º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos y la de las Leyes 1502 y 1523 de esta Ciudad (Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), 2005b).

44 En octubre de 2005, el Superior Tribunal de Justicia consideró el recurso presentado por la Procuración y lo rechazó por "mal concedido". La mayoría del tribunal consideró que la mera sanción de la Ley 1502 no había tornado abstracta la cuestión.

45 El juez Casás sostuvo que el GCBA no había

> acreditado de manera suficiente que la vigencia de la Ley 1502 y su decreto reglamentario, en definitiva, satisfagan la pretensión amparista u otorguen aquello que las instancias de mérito, más allá de su acierto o error, han reconocido al contador Kuzis.

La jueza Conde adhirió a estos fundamentos y agregó que "el agravio del Sr. Kuzis subsiste concreto y actual" y que

> el Gobierno no ha demostrado que el mecanismo diseñado para efectivizar el mandato constitucional previsto en los arts. 42º y 43º CCABA se encuentre en funcionamiento y en condiciones de

> operatividad que permitan considerar adecuadamente tutelado el derecho del actor, lo que impide declarar abstracta la cuestión, tal como lo pretende el recurrente.

Por su parte, el juez Maier recordó sus argumentos en el caso de Tobías Córdova respecto de la operatividad de los artículos 42º y 43º de la CCABA y puntualizó que la sanción de la Ley 1502 constituye una respuesta "normativa y abstracta", pero no una "respuesta empírica" a Kuzis. Y concluye afirmando que "un mandato constitucional incumplido comporta el deber jurisdiccional de subsanar dicha omisión antijurídica" y, en este caso,

> existe el deber jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de promover el acceso a empleos públicos a fin de vehiculizar la inserción social y laboral de estas personas (Kuzis Fernando c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido, 2005b).

En definitiva, el Tribunal Superior de Justicia dejó firme la sentencia del juzgado de primera instancia, confirmado por la Sala II de Cámara.

46 Para cumplir con la sentencia firme, la Procuración requirió a la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) que entregara la información solicitada por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 10, Secretaría n.º 20. En nota del 26 de octubre de 2005, esta dirección informó que "no existen actualmente en curso, ni en vías de preparación, concursos destinados a cubrir vacantes de contadores públicos" y que

> no se tiene conocimiento de la forma de acceder en forma urgente a un empleo como contador, dado que no existen pedidos de tal especialidad (Dirección General de Recursos Humanos, 2005a).

47 Ante una solicitud de mayores precisiones de la Procuración, la DGRH informó que no tenía forma de determinar cuál era la formación de las personas que fueron contratadas por el gobierno, y que por eso no sabía cuántos eran contadores (Dirección General de Recursos Humanos, 2005b).

Caso "Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo"

48 En febrero de 2004, Julio César Marecos, una persona con discapacidad auditiva presentó una solicitud de información pública ante el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Marecos consultaba sobre el cumplimiento del cupo laboral para personas con discapacidad, establecido en el artículo 43º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en los hospitales públicos. Había egresado como auxiliar de enfermería del Hospital General de Agudos Donación Francisco Santojanni. Desde 1993 hasta 1995 se había desempeñado como enfermero en varias clínicas neuro-psiquiátricas y hasta 2001 había atendido a pacientes particulares con problemas neuropsiquiátricos, pero desde ese año estaba desempleado. Su intención era indagar cuál era la institución en la que no se cumplía con esa cuota de empleo para requerir uno allí, en ejercicio de su derecho constitucional a ser empleado en el Estado porteño.

49 Este requerimiento no fue respondido. Por ello, presentó una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, exigiendo que lo contrataran para realizar tareas de enfermería en un hospital público. El gobierno rechazó lo peticionado por Marecos con tres argumentos centrales, argumentando, en primer lugar, que no existía "una obligación legal a cargo del Gobierno" para darle un "puesto en la administración pública de la Ciudad". En segundo, que todo "ingreso a la Administración debe realizarse por concurso público abierto conforme pautas que se establezcan por vía reglamentaria". Y, tercero, que regía un "congelamiento de las vacantes del personal de planta permanente".

50 El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 1 realizó audiencias entre las partes y exigió al gobierno que presentara la información pública solicitada. Si bien la respuesta fue parcial y limitada, se pudo constatar que sólo había 191 personas con discapacidad empleadas por el gobierno, sobre un total de 25.054 (0,76 %) y que en el Hospital Santojanni no había ninguna. Respecto de los argumentos de fondo, el juez destacó que el artículo 43º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establecía una obligación a cargo del Estado porteño que no podía ignorarse "por la omisión o

insuficiencia de su reglamentación". Recordó que el plazo legal que había establecido la Ley 1502 había vencido en febrero de 2005, y por lo tanto no había justificación para que no se hubieran realizado las contrataciones de personas con discapacidad. Finalmente, el juez rechazó "de plano y con el mayor énfasis posible" que se usara el congelamiento de personal como argumento porque eran "públicas y notorias designaciones de personal que se hacen prácticamente a diario en el ámbito gubernamental" a través de contratos de locación de servicios o la contratación en planta transitoria. Por ello, se admitió el amparo y se obligó al gobierno a que incluyera al demandante "con carácter prioritario, entre los primeros contratos que suscribía para cubrir puestos de enfermeros" en el Hospital Santojanni, previa evaluación de su idoneidad (Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo, 2005).

51 La demandada decidió apelar el fallo. Allí sostuvo que:

a. que la sanción de la Ley 1502 y su reglamentación tornaban abstracta la acción,
b. que el juzgado no tuvo en cuenta las necesidades del servicio del Hospital Santojanni, ni la opinión de la Secretaría de Salud, ni la existencia de partida presupuestaria para afrontar determinados gastos,
c. que el cupo laboral "importaría una desigualdad inadmisible con el resto de los habitantes de la Ciudad",
d. que la administración tenía las vacantes congeladas.

52 La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario recordó que, según la Opinión consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existen

> ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse en desigualdades justificadas de tratamiento jurídico, que expresen una proporcionada relación entre las diferencias objetivas y los fines de la norma.

53 Y ese sería el caso del cupo laboral para personas con discapacidad. Por ello, los jueces sostuvieron que el reclamo del amparista no puede ser visto como un privilegio; "ello demuestra una actitud desconsiderada, y superficial que no puede merecer recepción alguna ante el tribunal" (considerando 6º). Ratificaron al amparista y también la sentencia de primera instancia con un cambio (Marecos, Julio

César c/ GCBA s/ amparo, 2006a). Concretamente, se dio al Gobierno de la Ciudad la posibilidad de designar al amparista en cualquier otro hospital o centro asistencial, tomando en cuenta las demandas operativas de auxiliares de enfermería (Seda, 2017, p. 139). El último movimiento en el expediente es de noviembre de 2006, cuando el juez Cataldo estableció una multa personal al Ministro de Salud de $ 100 por día (US$ 30 aproximadamente) hasta que cumpliera con la sentencia firme (Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo, 2006b).

Caso "Barila Santiago contra GCBA sobre amparo"

54 En el año 2006, Santiago Barila interpuso una acción de amparo colectivo, en la que argumentaba que la omisión del gobierno de cumplir con el cupo laboral vulneraba derechos colectivos, entre ellos el derecho a la igualdad, al trabajo y a la integración de las personas con discapacidad. Sin embargo, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, a través de la Secretaría n.º 14, rechazó el reclamo. La jueza Lidia Ester Lago sostuvo que, dado que Barila no era una persona con discapacidad y no había solicitado acceso al empleo público conforme a lo dispuesto en la Ley 1502,

> no se advierte que la omisión ilegítima que imputa al Jefe de Gobierno en el cumplimiento del mandato del art 43º CCABA, lo afecte de modo suficientemente directo o substancial, en grado tal que alcance a configurar un perjuicio directo, real y concreto, actual o en ciernes, a los derechos constitucionales que esgrime en sustento de su pretensión. (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2006)

55 Esta decisión fue criticada en términos doctrinales, ya que la interpretación restrictiva de la legitimación para accionar contradecía el alcance ampliado que la CCABA otorga a la defensa de intereses colectivos, tal como ha sido reconocido en la doctrina y en la práctica judicial (Belitzky, 2018).

56 Ante el rechazo de la acción en primera instancia, el amparista apeló la sentencia. En 2007, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso

Administrativo y Tributario le dio la razón a Santiago Barila, revocando el fallo de primer grado. El tribunal destacó que la Constitución otorga una "legitimación amplia" a cualquier habitante para interponer acciones de amparo cuando se vean afectados derechos o intereses colectivos, en especial en casos de discriminación. En palabras del tribunal,

> el único recaudo, a tal fin, es el título de habitante y que se debatan derechos de incidencia colectiva o supuestos de discriminación que, en este último caso, bien puede ser individual o sectorial. (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2007)

Esta concepción de la legitimación activa para la defensa de derechos e intereses colectivos, consagrada en el artículo 14º de la CCABA, es más amplia que la prevista en el ámbito nacional, permitiendo la acción de cualquier habitante y no solo de quienes acrediten un perjuicio directo en un derecho individual o una afectación a un "interés difuso" en su sentido más restrictivo.

Este pronunciamiento representó un precedente al afirmar que la defensa de los derechos colectivos no requiere que el demandante sea directamente afectado en términos individuales. En este sentido, Martín Zapiola, abogado del demandante, resaltó en una entrevista la significación del fallo, señalando que

> esta sentencia fue el primer antecedente de un amparo colectivo sobre esta temática y convirtió a los 3 millones de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires en los fiscales del cumplimiento de ciertas normas legales. (Zapiola Guerrico, 2025)

El expediente regresó al juzgado de primera instancia, donde se volvió a plantear la cuestión. En la nueva sentencia, el tribunal reiteró los argumentos esgrimidos en el fallo de 2006, rechazando inicialmente la acción de amparo por considerar que el amparista no había demostrado de forma concreta la acción u omisión ilegítima atribuida al Jefe de Gobierno. La jueza argumentó, entre otros puntos, que "no se había probado el incumplimiento del cupo con datos concretos y actuales" y que aceptar el reclamo "importaría el ejercicio de funciones ejecutivas y de fiscalización y una transgresión al principio

republicano de división de poderes" (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2008).

58 Ante esta reiterada negativa, el amparista volvió a interponer el recurso de apelación. La Cámara de Apelaciones, en su decisión de 2009, atendió cada uno de los argumentos planteados por la jueza Lago y subrayó la relevancia de la información que debía ser aportada por el GCBA para determinar el cumplimiento del cupo. En relación con la división de poderes, el tribunal explicó que

> la CCABA había organizado el Estado porteño y el contralor judicial de la actividad administrativa, siempre respetando el modelo republicano… y que lo que se juzga —en la emergencia— no es la oportunidad o mérito de una política de gobierno. (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2009)

Así, la Sala estableció que existía "caso justiciable" por la legitimación otorgada al amparista como habitante, y que el GCBA debía acreditar la cantidad total de empleados y demostrar el cumplimiento del cupo laboral, bajo pena de ordenar medidas concretas.

59 El tribunal, en su sentencia, ordenó al Gobierno de la Ciudad

> a que —en el plazo de 60 días— adopte las medidas concretas y efectivas para cubrir el cupo del 5 % exigido por el art. 43º de la CABA y la Ley 1502, otorgando prioridad a las personas con necesidades especiales inscriptas en el respectivo registro. (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2009)

Con ello, se sentó un precedente en cuanto a la obligación de la administración de transparentar y cumplir con el mandato constitucional.

60 El GCBA, disconforme con el fallo, interpuso un recurso de inconstitucionalidad, argumentando que la sentencia violaba ciertos principios fundamentales como el derecho de defensa, el principio de división de poderes y las facultades propias del Jefe de Gobierno. En abril de 2009, el Tribunal Superior de Justicia admitió el recurso parcialmente y, en noviembre de ese mismo año, resolvió la controversia. En su decisión, se tomó en consideración la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y se estableció que la legitimación

para la defensa de los derechos colectivos se fundamenta en el carácter amplio conferido por el art. 14º de la CCABA. El juez Luis Francisco Lozano, como fundamentos de la sentencia, puntualizó que "los jueces no pueden reemplazar a la autoridad competente para la tarea impuesta porque ello supondría enunciar una regla general", aunque reconoció la existencia de un "caso o controversia capaz de habilitar la intervención del Poder Judicial" en el reclamo de Barila (GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, 2009).

61 Una vez sentada la obligación de cumplir con el cupo, se inició una serie de audiencias y requerimientos dirigidos a que el GCBA presentara información precisa sobre el universo total de empleados y la cantidad de personas con discapacidad incorporadas. Durante el período comprendido entre 2011 y 2017, se realizaron diversos informes y se llevaron a cabo audiencias en las que se evidenció la "escasa predisposición de la parte demandada en brindar información conducente y completa". La Sala de la Cámara de Apelaciones ordenó que se efectuaran procedimientos administrativos —tales como concursos— para la incorporación de las personas inscriptas en la Comisión para la plena participación e inclusión de las personas con discapacidad (COPIDIS), garantizando que todo contrato de empleo se celebrara con los postulantes que se encontraran en dicho registro (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2011).

62 Sin embargo, a lo largo de los años, el GCBA presentó numerosas justificaciones y dilaciones en la entrega de la información. En 2019, el abogado de Barila denunció que, a pesar de haber incorporado 30.339 agentes entre el 30 de junio de 2011 y el 16 de junio de 2014, solamente 727 de ellos tenían una discapacidad, evidenciando un incumplimiento flagrante del cupo (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2019). Además, se cuestionó la falta de aplicación de sanciones compulsivas y progresivas, así como la omisión en la designación de un interventor informante, medida que se consideró esencial para la verificación del cumplimiento efectivo de la sentencia.

63 El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7 convocó audiencias en noviembre de 2017 y, posteriormente, en junio de 2019, requirió a la Auditoría General de la Ciudad que remitiera los últimos informes sobre el cumplimiento del cupo (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2019). Estos procedimi-

entos pretendían establecer un mecanismo de control permanente ante la dilación y la falta de transparencia en el accionar del GCBA.

64 Ante la persistente carencia de información completa, se hizo necesaria la designación de un interventor informante para que, de forma independiente, se recopilara y analizara la documentación relevante (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2020). En noviembre de 2021, el Juzgado designó al Sr. Carlos Gustavo Knees como interventor informante. No obstante, desde el comienzo, se evidenciaron dificultades: el representante del GCBA manifestó dudas "acerca de la documentación a exhibir" y el interventor tuvo que reiterar requerimientos para obtener datos precisos sobre el universo total de agentes y la composición de la plantilla administrativa (*Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º* 14, 2021).

65 A pesar de múltiples intimaciones —la última de las cuales venció el 4 de octubre de 2022— la información entregada fue considerada parcial e insuficiente, lo que llevó al abogado del demandante a solicitar que se hiciera efectivo el apercibimiento y se impusieran sanciones pecuniarias, en consonancia con lo previsto por el art. 30º del Código Contencioso Administrativo y Tributario (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2022).

66 El GCBA, por su parte, intentó desestimar las intimaciones y presentó un resumen breve de datos de empleo público, llegando incluso a solicitar la remoción del interventor informante. Esta solicitud fue rechazada de inmediato por la Justicia, que reafirmó la necesidad de contar con un control independiente y transparente (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2022).

67 En noviembre de 2021 se designó formalmente al interventor, y tras diversas reuniones y requerimientos infructuosos, el 14 de noviembre, el propio interventor informó que la documentación aportada por el GCBA era "parcial e insuficiente", ya que no se precisaba "el universo total actual de agentes de la Administración Central" ni su composición, información indispensable para el adecuado cumplimiento de la labor encomendada. Ante esta situación, el demandante reiteró el pedido de que se aplicaran sanciones pecuniarias y se hiciera efectivo el apercibimiento (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2022).

68 Finalmente, a fines de 2024, la jueza Lidia Lago, titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, decidió hacer efectivos los apercibimientos e impuso una multa de $ 10.000 (equivalente a US$ 1.000 aproximadamente), argumentando que "el GCBA no ha dado acabado cumplimiento con lo ordenado oportunamente por este Tribunal" (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2024). El demandante señaló en ese contexto que

> la demandada ha evidenciado una conducta marcadamente desafiante y contumaz con respecto al cumplimiento de la sentencia y, como consecuencia de ello, ya han transcurrido más de 13 años sin que se pueda obtener el cumplimiento de la sentencia dictada en autos, ya largamente pasada en autoridad de cosa juzgada. (Zapiola Guerrico, *Plantea reposición y apelación en subsidio en expediente* 22076/2006-0, 2024)

Además, advirtió que la sanción impuesta era meramente "sanción simbólica" y desprovista de la capacidad coercitiva necesaria para forzar a la administración a modificar su conducta.

69 Rápidamente, la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires se presentó en el expediente para remitir un informe elaborado por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos (NO-2024-48464877-GCABA-SSGRH), en el que se indicaba que el 4.69 % del personal en planta permanente del escalafón general tenía certificado de discapacidad (Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, 2025, p. 9). El amparista señaló que el "GCBA no incluyó información sobre organismos descentralizados que también están obligados a cumplir con la Ley 1502" ni proporcionó un "registro completo de personas con discapacidad empleadas en todos los sectores" (Barila, 2025). Este recurso de revocatoria presentado por la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires fue rechazado por el Juzgado (*Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo*, 22076/0, *Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º* 7, *Secretaría n.º* 14, 2025). Resulta llamativo que la Procuración solo informara sobre un universo pequeño de empleados y no sobre el que obliga la Ley 1502. Esta norma exige un cupo laboral del 5 % en la planta permanente, pero debido al prolongado congelamiento de los ingresos en esa modalidad de contratación, los contratos se realizan en planta transitoria o en forma de contratos de locación de servicios de personas con

discapacidad (Ley 1502, cláusula transitoria). Esta disposición se enfoca en la cantidad de trabajadoras y trabajadores de todas las modalidades de contratación. En respuesta a una solicitud de información pública presentada al ministro de Hacienda y Finanzas (expediente IF-2025-05633483-GCABA-SSGRH), el mismo confirmó que, en 2024, la cantidad total de personas empleadas por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (incluyendo la administración centralizada, descentralizada y comunal) era de 135.591, de las cuales solo 2017 tenían alguna discapacidad, lo que representa aproximadamente el 1.48 % del total. El desglose de estos datos revela que más del 50 % de esos trabajadores con discapacidad se encontraban empleados en el Ministerio de Educación (1.018 de 2017) y, además, que en el Ministerio de Desarrollo Económico no había ninguna persona con discapacidad (Blogna Tistuzza, 2025). En otras palabras, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra significativamente por debajo del umbral del 5 % establecido por la Constitución local, lo que ha sido confirmado por la Justicia en esta causa judicial (Asociación REDI c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA)).

70 En 2006, la asociación civil Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (conocida como REDI) solicitó a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires con el propósito de que se instara a las empresas concesionarias de servicios la información concerniente al porcentaje de trabajadores con discapacidad que tenían en sus plantillas. La respuesta de CLIBA Ingeniería Urbana S.A. evidenció un incumplimiento flagrante de la normativa: de 1.285 trabajadores, únicamente se registró un caso de persona con discapacidad (0.07 %). La empresa justificó este bajo índice alegando que, al haber sido adjudicataria de la concesión desde septiembre de 2004, su contrato no se encontraba sujeto a la Ley 1502, promulgada en 2005.

71 La Defensoría del Pueblo había actuado previamente en el tema. En 2005, mediante la resolución n.º 3.424, se había recomendado a la Procuración que se dictaminara sobre la ilegalidad de los contratos de concesión que no incluyeran “la previsión de lo preceptuado en el art. 43º de la Constitución local”. Este órgano confirmó que la inclusión obligatoria de un cupo mínimo derivaba de un mandato consti-

tucional, y debía estar previsto en todo contrato de concesión (dictamen n.º 44.337).

72 En octubre de 2006, REDI solicitó al Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que interviniera para asegurar el cumplimiento del cupo laboral del 5 % en las empresas concesionarias. En respuesta, CLIBA reiteró su posición inicial, fundamentando que "la Ley 1502 aún no se había dictado cuando firmó su contrato de concesión" (nota n.º 545-ERSP/07).

73 Paralelamente, en enero de 2007 se produjo una actualización contractual significativa. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aprobó las readecuaciones del contrato de concesión del Servicio Público de Higiene Urbana, ratificadas mediante el decreto n.º 154/07, que permitió la actualización de precios y que, supuestamente, pretendía incluir medidas de adecuación respecto al cupo laboral.

74 En noviembre de 2007, ante la inercia del cumplimiento, la Asociación REDI inició un amparo colectivo con el objetivo de que se declarara la inconstitucionalidad del decreto n.º 154/07 y se obligara tanto al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires como a CLIBA a cumplir lo dispuesto en el art. 43º de la CCABA y en la Ley 1502. La parte actora argumentó que, independientemente de si el decreto implicaba o no una modificación contractual, la obligación de incorporar a personas con discapacidad era un mandato preexistente y de orden público, en virtud de lo estipulado en el artículo 43º de la Constitución local, el cual ya se encontraba en vigor antes del llamado a licitación del contrato. El gobierno porteño, en su contestación, sostuvo que el amparo se encontraba extralimitado, afirmando que "el cumplimiento del cupo laboral del 5 % podría ser salvaguardado de diversas formas sin que resulte necesario a tales fines enervar los efectos del referido decreto de readecuación de concesión pública a través de la tacha de inconstitucionalidad". Asimismo, la empresa demandada, CLIBA, negó que el decreto n.º 154/07 hubiera modificado el contrato de concesión, y subrayó que la resolución de la Defensoría constituía meramente una recomendación. La jueza Danas, al constatar que CLIBA no había presentado la prueba documental requerida, calificó a la empresa de negligente en la "producción de la prueba informativa" (Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapa-

cidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 2009a).

75 El 8 de abril de 2009, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 9 falló a favor de REDI y obligó a las demandadas a que cumplan con la Ley 1502. Para justificar su decisión la jueza recordó los antecedentes del caso Barila y los considerandos del juez Maier, cuando había sostenido que "un mandato constitucional incumplido comporta el deber jurisdiccional de subsanar dicha omisión antijurídica" (Kuzis Fernando c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido, 2005b). Además, se sostuvo que, en virtud del artículo 3º del Código Civil, "a partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplicarán aun a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes". Con base en estos argumentos, se condenó a las demandadas a que, en un plazo de 60 días, adoptaran "las medidas concretas y efectivas tendientes a cubrir el cupo exigido por el art. 43º de la CCABA y la Ley 1502", priorizando la contratación de personas con discapacidad para las sucesivas designaciones (Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 2009b).

76 Tanto el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como CLIBA impugnaron la sentencia de primera instancia. La empresa reiteró su posición de que la Ley 1502 no era aplicable a su situación contractual, mientras que el gobierno alegó que no existían pedidos concretos de personas con discapacidad que hubiesen sido rechazadas o dejadas en suspenso. Además, se argumentó que la intervención judicial excedía los límites de la jurisdicción, calificando de "arbitrariedad fáctica y normativa" la obligación de contratación impuesta. No obstante, en junio de 2009 los recursos de apelación fueron elevados a la Cámara de Apelaciones.

77 Simultáneamente, el legislador porteño Enzo Pagani presentó el proyecto de Ley 2310-D-2009, orientado a prorrogar el plazo establecido en el artículo 4º de la Ley 1502. Este proyecto fue tratado con celeridad, siendo aprobado en forma parcial mediante la Ley 3230, que extendió el plazo por un año, pese a las críticas de algunos legisladores, como Facundo Di Filippo, quien lo calificó de "maniobra para rehuir el cumplimiento de sus deberes en tiempo y forma" en relación

con los fallos Barila, Santiago, Marecos, Julio y Kuzis, Fernando (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009, pp. Apéndice I, 4). REDI puntualizó que la prórroga legislativa "no cambia el claro incumplimiento en que incurrieron las demandadas" en su obligación de incorporar el cupo contractual (*Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA)*, 2009c).

78 Durante el período posterior a la sentencia de 2009, se llevaron a cabo diversas audiencias con el fin de supervisar el cumplimiento de la resolución judicial. En agosto de 2010, la Sala I de la Cámara de Apelaciones confirmó la sentencia de primera instancia, argumentando que, aunque la Ley 3.230 había extendido el plazo para alcanzar el cupo, esto no eximía a CLIBA del deber jurídico de incorporar, de forma gradual y progresiva, a personas con discapacidad. Se destacó que la sentencia "había sido respetuosa del mecanismo ideado por el legislador al reglamentar el mandato constitucional de prever el cupo" (Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 2010).

79 En julio de 2011, la amparista reclamó ante la Justicia que se intimara a CLIBA para que informara sobre las medidas implementadas para dar cumplimiento a la sentencia. La jueza Danas, en respuesta, ordenó a la demandada que proporcionara información detallada sobre la dotación del personal, incluyendo datos sobre altas, bajas, licencias y vacantes previstas, así como sobre la cantidad de trabajadores con discapacidad. Durante las siguientes audiencias, la empresa presentó información parcial, por lo que fue objeto de repetidas reclamaciones por parte de REDI ante la insuficiencia y falta de precisión en los datos aportados.

80 En noviembre de 2011, se evidenció que CLIBA había sido incapaz de entregar información completa y fidedigna, lo que llevó a la jueza a imponer un nuevo plazo para el cumplimiento de lo ordenado. La situación se prolongó hasta 2012, cuando en una audiencia se constató que la empresa seguía incumpliendo en forma efectiva la obligación de contratación. La falta de participación de las autoridades superiores y la carencia de un mecanismo de selección adecuado

fueron recurrentes en las disputas, lo que obligó al tribunal a intervenir con mayor firmeza.

81 En el transcurso del proceso, se presentó la controversia acerca de la identidad y continuidad de la empresa demandada. En 2014, en el marco de una nueva licitación para los servicios de recolección de residuos (Licitación Pública n.º 997/13), CLIBA fue adjudicada nuevamente, pero el Ministerio de Ambiente y Espacio Público le recordó que, como concesionaria, debía cumplir con la Ley 1502. En este punto, la empresa trató de justificar su incumplimiento alegando que había operado bajo la razón social CLIBA Ambiental desde 2005 hasta 2014, argumentando que dicha inoperatividad le impedía cumplir con la norma. Sin embargo, REDI refutó esta explicación afirmando que "desde un primer momento CLIBA Ingeniería Urbana S.A. ha manifestado ser la titular de la relación jurídica sustancial", señalando que ambas entidades eran "una misma persona", perteneciente al Grupo Roggio y bajo la misma representante legal, Rosana Di Donato.

82 El tribunal expresó su "gran asombro a la mala fe procesal desplegada por la demandada CLIBA", enfatizando que, pese a los múltiples acuerdos y oportunidades de diálogo, la empresa persistía en su incumplimiento de la sentencia, situación que resultaba inaceptable dado que la resolución judicial ya había adquirido autoridad de cosa juzgada (Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 2015).

83 La resolución final de primera instancia, dictada en 2015, no sólo declaró el incumplimiento de la sentencia por parte de las demandadas, sino que también impuso una multa diaria de $ 500 (equivalente a US$ 35 aproximadamente) sobre el presidente de CLIBA, Sr. Sergio Oscar Roggio, hasta que se cumplieran las obligaciones de contratación. Además, se designó al abogado Andrés Gil Domínguez como interventor informante y se ordenó informar sobre lo que ocurriera a la Secretaría del Tribunal de Disciplina del Colegio Público de Abogados para que se adoptaran medidas disciplinarias en relación con el Dr. Nicolás Consoli Calderón.

84 Esta decisión fue apelada por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, la empresa y por el propio presidente de CLIBA, pero en septiembre de 2016 la Sala I de la Cámara de Apelaciones rechazó los

recursos y confirmó la sentencia de primera instancia, ratificando la obligación ineludible de cumplir con el cupo del 5 % y la aplicación de las sanciones correspondientes (Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 2016).

85 El seguimiento del cumplimiento de la sentencia se prolongó durante varios años, evidenciándose continuas dificultades para la efectiva incorporación de trabajadores con discapacidad. En septiembre de 2017, se produjo el cambio de interventor informante, ya que el designado inicialmente renunció y fue reemplazado por María Lorena González Castro Feijoo. Posteriormente, en noviembre de ese año, CLIBA informó que contaba con 1.255 trabajadores, de los cuales 46 tenían certificado de discapacidad, cifra que representaba apenas el 3.6 % y quedaba por debajo del cupo obligatorio.

86 En diciembre de 2017 la interventora evaluó la documentación presentada por la empresa y constató diversas irregularidades: documentos no certificados, certificados vencidos y ausencia de mecanismos claros para la selección de personal. Esta evaluación dio lugar a nuevas solicitudes de aclaración presentadas ante el juzgado, lo que puso de manifiesto la ausencia de un sistema eficaz de control interno en la empresa demandada. La situación fue objeto de nuevas auditorías y visitas de inspección. En febrero de 2019, tras una nueva visita a CLIBA, se informó que, para enero, la empresa contaba con 1.270 empleados y 64 de ellos tenían certificado de discapacidad, alcanzando así el 5 % exigido. Esta información, remitida por la interventora, incluyó el listado de trabajadores y los correspondientes certificados, lo que permitió constatar formalmente el cumplimiento de la cuota laboral en esa fecha.

Reflexiones finales

87 El análisis integral del control judicial del cupo laboral para personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permite extraer conclusiones que trascienden lo normativo. Como se detalló a lo largo del trabajo, las decisiones judiciales revelan la persistencia de desigualdades estructurales en el acceso al empleo, lo que pone de manifiesto no solo la necesidad de contar con un marco legal

robusto, sino también de interrogar críticamente el funcionamiento real de las instituciones encargadas de aplicarlo.

88 Uno de los aspectos más relevantes que surge de los casos judiciales analizados es el carácter estructural de la discriminación de las personas con discapacidad. Esta discriminación no se expresa solamente en actos individuales de exclusión, sino en omisiones sistemáticas por parte del Estado —como la falta de reglamentación efectiva o el incumplimiento reiterado del cupo laboral— que revelan una matriz de desigualdad institucionalizada. Es en este contexto de barreras sistémicas donde se configura una "ciudadanía de baja intensidad" (O'Donnell, 2010), en la que, a pesar de la existencia de derechos reconocidos formalmente, su ejercicio efectivo se ve persistentemente obstaculizado para las personas con discapacidad, limitando su plena participación en la vida social y económica.

89 Ante este escenario, la acción afirmativa o "discriminación positiva" —como se la denomina en algunos marcos jurídicos— aparece como una herramienta necesaria para corregir desigualdades históricas y garantizar el acceso efectivo a derechos fundamentales. El cupo laboral instituido en la Constitución de la CABA y en la Ley 1502 se inscribe precisamente en esta lógica. No obstante, como muestran las tensiones analizadas en el caso "Tobías Córdova" y en otros, su implementación no está exenta de resistencias y profundas confusiones conceptuales. Es fundamental subrayar que la acción afirmativa, lejos de ser un privilegio injustificado, es un mecanismo de equidad sustantiva diseñado para corregir desventajas históricas y estructurales que impiden la igualdad real de oportunidades. los argumentos que la equiparan erróneamente con una "discriminación inversa" desvirtúan su finalidad reparadora y su base en el principio de igualdad material.

90 Estas tensiones no son exclusivas del ámbito local. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la igualdad real requiere, en determinados casos, de tratos diferenciados (OC-4/84), y que estos deben fundarse en criterios objetivos y razonables para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de poblaciones históricamente excluidas. En este sentido, los cupos laborales no constituyen una "discriminación inversa", sino un meca-

nismo legítimo de equidad sustantiva, orientado a revertir desigualdades persistentes que el trato "igualitario" formal no logra corregir.

91 Sin embargo, el análisis también muestra que, en la práctica, la implementación de estos mecanismos se enfrenta a una lógica burocrática de fuerte inercia discriminatoria. La constante apelación al "congelamiento de vacantes", la sistemática falta de información adecuada y transparente, la resistencia a adoptar mecanismos eficaces de rendición de cuentas y el uso excesivo de formalismos por parte del GCBA, ilustran vívidamente cómo los dispositivos de acción afirmativa pueden vaciarse de contenido si no se acompañan de una voluntad política decidida, de un presupuesto asignado a tal fin y de estructuras institucionales genuinamente comprometidas con la inclusión. Estas prácticas burocráticas no son meros errores, sino reflejos de una inercia discriminatoria que obstaculiza la efectividad de las leyes y convierten al sistema de cuotas en una "institución puramente decorativa" (Levitsky & Murillo, 2014).

92 Además, la dificultad para imponer sanciones eficaces ante el incumplimiento de la cuota —como lo evidencia el litigio de más de 13 años en el caso "Barila"—, demuestra que los mecanismos de control judicial se enfrentan con límites cuando se interactúa con una administración que persiste en prácticas de opacidad y desobediencia institucional. Esto refuerza la necesidad de fortalecer no solo el Poder Judicial, sino también la participación social y el rol de organismos de control autónomos que puedan garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos.

93 Por último, cabe advertir que las confusiones respecto del alcance de la "discriminación positiva" no solo se dan en el discurso de las administraciones renuentes a cumplir, sino también en algunos pronunciamientos judiciales que, al invocar principios de igualdad formal o de mérito, desnaturalizan el sentido reparador de las acciones afirmativas. Esto refuerza la importancia de una formación continua en derechos humanos, tanto para los operadores jurídicos como para los decisores públicos.

94 En síntesis, el estudio demuestra que la protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires requiere no solo leyes y sentencias, sino también de mecanismos de control eficaces, de recursos judiciales con capacidad

coercitiva real, de participación ciudadana activa y de un cambio cultural profundo en la forma en que se concibe la igualdad. La llamada "discriminación positiva" no es un favor ni un privilegio: es una forma de justicia reparadora frente a siglos de exclusión estructural. Pero sin compromiso institucional, corre el riesgo de transformarse en una promesa vacía. De allí que los tribunales, la sociedad civil y la academia tengan el deber conjunto de asegurar que estos instrumentos se traduzcan en transformaciones concretas en la vida de quienes más lo necesitan.

Abramovich, Víctor, & Courtis, Christian. (2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (4).

Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 27768/0, Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 9, Secretaría n.º 17. (2009a, February 6).

Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 27768/0, Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 9, Secretaría n.º 17. (2009b, April 8).

Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 27768/0, Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 9, Secretaría n.º 17. (2009c, December 20).

Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 27768/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2010, August 31). https://www.palermo.edu/derecho/pdf/sentencia_camara_caso_REDI.pdf

Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 27768/0, Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 9, Secretaría n.º 17. (2015, October 1).

Asociación REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) c/ CLIBA Ingeniería Urbana S.A. y otros sobre amparo (art. 14º CCABA), 27768/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016, December 28).

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. (2023). *Cumplimiento de la Ley* 1502/2004. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. https://www.agcba.gov.ar/Informes/info/2836

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Juzgado de 1ra instancia en lo

Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2006, October 10).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2007, February 5).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2008, February 14).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2009, February 17).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2011, April 14).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2019, June 4).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2020, July 8).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2022, September 16).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2024, December 9).

Barila, Santiago c/ GCBA sobre amparo, 22076/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2025, April 4).

Barila, Santiago. (2025). *Contesta traslado*. Buenos Aires.

Barnes, Colin. (1996). The social model of disability: Myths and misconceptions. *Greater Manchester Coalition of Disabled People's Journal*, 27–33.

Belitzky, Iván Nicolás. (2018). Las particularidades del amparo porteño a la luz del art. 14o de su Constitución. In Damián Azrak (Ed.), *Pensar la ciudad: Comentarios a la Constitucioń porteña desde la igualdad, la autonomía personal y los derechos sociales* (pp. 329–359). Asociación de Derecho Administrativo de la CABA.

Bidart Campos, Germán José. (1961). *Derecho de amparo*. Ediar.

Bidart Campos, Germán José. (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Ediar.

Blogna Tistuzza, Sergio Hernán. (2020). Democracia y derechos humanos: Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad [Doctoral thesis, Universidad Nacional de Quilmes]. https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/2375/TD_2020_blogna_009.pdf?sequence=1

Blogna Tistuzza, Sergio Hernán. (2024a). El federalismo y la desigualdad: Un análisis del sistema de cuotas de empleo público para personas con

discapacidad en las provincias argentinas. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(33), 289–315. https://doi.org/10.62174/racp.10166

Blogna Tistuzza, Sergio Hernán. (2024b). Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina: El trabajo del Consejo Federal de discapacidad durante 2022. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26), 255–280. https://doi.org/10.18294/rppp.2024.5076

Blogna Tistuzza, Sergio Hernán. (2025). Reflexiones sobre el caso "Barila Santiago contra GCBA sobre amparo". *Revista Académica Discapacidad y Derechos*, (19).

Burgess, Michael. (2006). *Comparative Federalism: Theory and practice* (1st ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203015476

Carnota, Walter, & Maraniello, Patricio. (2008). *Derecho constitucional.* La Ley.

Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1996). *Diario de sesiones* (Vol. 2). Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Danel, Paula Mara, & Gabrinetti, Mariana Andrea. (2018). Pensiones no contributivas y personas en situación de discapacidad: Tensiones entre protección social y capacitismo. *Revista Políticas Sociales*, 6, 97–104.

Dirección General de Recursos Humanos. (2005a). *Informe n.º 102.336-DGRH-2005.* Dirección General de Recursos Humanos. https://drive.justcaba.gob.ar/s/3gC9RXRGMWttJrX#pdfviewer

Dirección General de Recursos Humanos. (2005b). *Informe n.º 102.355-DGRH-2005.* Dirección General de Recursos Humanos.

Ekmekdjian, Miguel Ángel. (1991). *Manual de derecho constitucional.* Depalma.

Finkelstein, Víctor. (1980). *Attitudes and Disabled People.* World Rehabilitation Fund. https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/finkelstein-attitudes.pdf

Fundación Par. (2008). La discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005. In Carlos Eroles & Hugo Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)*. Universidad de Buenos Aires.

GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, 6542/09, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. (2009, November 9).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, 567/2021, Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2021, May 4).

Gordillo, Agustín. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (10th ed., Vol. 2). Fundación de Derecho Administrativo.

Hernández Quiñones, Andrés, & Arciniegas Muñoz, Elizabeth. (2011). Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. In Andrés Hernández

Quiñones, *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá.* Uniandes.

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, & Baptista Lucio, Pilar (Eds.). (2018). *Metodología de la investigación* (6th. ed.). McGraw-Hill Education.

Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2020). Detección y caracterización ampliada de la población con discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires: Encuesta anual de hogares 2018. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/05/poblacion_discapacidad_I3_2019.pdf

Juanatey, Gabriela. (2007). Discapacidad y justicia: un fallo referencial del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de la Ciudad de Buenos Aires. *Jurisprudencia argentina*, (3), 767–773.

Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14. (2021). *Interventor informante manifiesta.* Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 7, Secretaría n.º 14.

Kelsen, Hans. (1994). *Teoría general de las normas.* Trillas.

Kot, Samuel S.R.L. s/ acción de amparo, 5-958, Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1958, September 5). https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-kot-samuel-srl-accion-amparo-acto-particulares-5-958-fa58003244-1958-09-05/123456789-442-3008-5ots-eupmocsollaf

Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), J-01-00073034-9/2004-0, Juzgado de 1ra Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 10, Secretaría n.º 20. (2004a, November 8).

Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), J-01-00073034-9/2004-0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II. (2004b, December 23).

Kuzis Fernando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (art. 14º CCABA), J-01-00073034-9/2004-0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II. (2005b, April 1).

Kuzis Fernando c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido, 3950/05, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. (2005b, October 5). https://drive.juscaba.gob.ar/s/3gC9RXRGMWttJrX

La Nación. (2005, January 31). Justicia para los discapacitados. *La Nación.* https://www.lanacion.com.ar/opinion/justicia-para-los-discapacitados-nid675497/

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2009, October 14). *Consultas Parlamentarias*. https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/expediente.aspx?id=81218

Levitsky, Steven, & Murillo, María Victoria. (2014). Lessons from Latin America: Building institutions on weak foundations. In Daniel Brinks, Marcelo Leiras, & Scott Mainwaring (Eds.), *Reflections on uneven democracies: The legacy of Guillermo O'Donnell* (pp. 189–213). Johns Hopkins University Press. https://doi.org/10.1353/book.49254

Lowi, Theodore. (1984). Why is there no socialism in the United States? A federal analysis. *International Political Science Review*, 5(4), 369–380.

Maraniello, Patricio Alejandro. (2011). El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 7–36. https://doi.org/10.35487/rius.v5i27.2011.78

Maraniello, Patricio Alejandro, & Gerez Martín (Ed.). (2016). *Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires comentada* (Vol. 1). La Ley.

Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo, 12372/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 1, Secretaría n.º 2. (2005, November 30).

Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo, 12372/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2006a, August 30).

Marecos, Julio César c/ GCBA s/ amparo, 12372/0, Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 1, Secretaría n.º 2. (2006b, November 13).

Mastro, Ariel del. (2011). El derecho a la autonomía de las personas con discapacidad como instrumento para la participación social. REDI Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Morales Martelli, Maximiliano. (2019). Las personas con discapacidad: ¿Los desempleados forzosos del capitalismo global? *Derechos en Acción*, 4(10), 161–177. https://doi.org/10.24215/25251678e248

O'Donnell, Guillermo. (1992). *Delegative democracy*? Kellog Institute: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

O'Donnell, Guillermo. (1998). Contrapuntos, ensayos escogidos sobre el autoritarismo y democratización. Paidós.

O'Donnell, Guillermo. (2007). *Disonancias: Críticas a la democracia.* Paidós.

O'Donnell, Guillermo. (2010). Democracia, agencia y Estado: Teoría con intención comparativa. Prometeo.

Oliver, Michael (1990). *The Politics of Disablement*. The MacMillan Press.

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: Directrices*. Irish Aid. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/114B09_183_span.pdf

Palacios, Augustina. (2007). ¿Modelo rehabilitador o modelo social? La persona con discapacidad en el derecho español. In Ignacio Campoy Cervera & Agustina Palacios (Ed.), *Igualdad, no discriminación y discapacidad: Una visión integradora de las realidades española y argentina* (pp. 243–306). Dykinson.

Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires. (2025). *Informa —plantea reposición— se deje sin efecto percibimiento —apela en subsidio.* https://eje.juscaba.gob.ar/b8ee1b86-b751-460b-a255-aeb125bbc907

Sagüés, Néstor Pedro. (2010). Acción de amparo y otras garantías constitucionales. LexisNexis.

Seda, Juan Antonio. (2017). *Discapacidad y derechos: Impacto de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.* Editorial Jusbaires. https://www.cfj.gov.ar/src/img_up/25062020.6.pdf

Siri, Angel, s/ interpone recurso de hábeas corpus, Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1957, December 27). https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-siri-angel-fa57997827-1957-12-27/123456789-728-7997-5ots-eupmocsollaf#

Smulovitz, Catalina. (2019). Acceso a la Justicia y Defensa Pública en Contextos Federales: ¿Quién accede y por qué en las provincias argentinas? *Revista SAAP: Publicación de ciencia política de la sociedad Argentina de análisis político*, 13(2), 229–256. https://doi.org/10.46468/rsaap.13.2.A1

Stiglitz, Joseph. (2012). El precio de la desigualdad: El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita. Taurus.

Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 6444/0, Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 5, Secretaría n.º 5. (2003, December 5).

Tobías Córdova, Álvaro Juan María. (2004). *Recurso de apelación.* Retrieved from the official website of the Poder Judicial de la Provincia de Catamarca: https://eje.juscaba.gob.ar/

Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 6444/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2004a, May 12).

Tobías Córdova, Álvaro Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 6444/0, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2004b, November 30).

Tobías Córdova, Álvaro Juan María s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado. In Tobías Córdova, Álvaro, Juan María c/ GCBA s/ amparo (art. 14º CCABA), 3771/05, Tribunal Superior de Justicia. (2005, September 29).

Vasilachis de Gialdino, Irene (Ed.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa.* Gedisa.

Wibbels, Erik. (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental conflict and economic reform in the developing world.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511510441

Wildavsky, Aaron. (1984). Federalism means inequality: Political geometry, political sociology, and political culture. In Aaron Wildavsky & Robert Golembiewski, *The Costs of Federalism: Essays in honor of James W. Fesler* (pp. 55–69). Transaction books.

Zapiola Guerrico, Martín. (2024). Plantea reposición y apelación en subsidio en expediente 22076/2006-0.

Zapiola Guerrico, Martín. (2025, January 16). Entrevista sobre el amparo colectivo de Santiago Barila. (Sergio Hernán Blogna Tistuzza, Entrevistador)

---

1 Hasta 1994, Buenos Aires era una municipalidad (gobierno local), a cargo de un intendente designado por el presidente de la Nación. Con la reforma constitucional de ese año, se le otorgó "aptitud semejante a la de las provincias argentinas" (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, 2021) y tiene autonomía para elegir sus propias autoridades y dictar sus propias normas.

2 En virtud de los diferentes paradigmas o modelos de la discapacidad, el término con el que el Derecho ha referido a este colectivo ha variado (Palacios, 2007). Los términos "personas con necesidades especiales", "con capacidades diferentes", "minúsvalidas", "discapacitadas" o "con padecimiento mental" han quedado en desuso (REDI, 2011). Desde la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en vigor desde 2008, se adoptó convencionalmente el término "personas con discapacidad". Si en el texto aparecen términos en desuso es para evitar alterar las fuentes citadas. Por ejemplo, la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobada en 1996, utiliza la expresión "personas con necesidades especiales".

Español

El artículo analiza el control judicial del derecho al empleo de personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poniendo el foco en la eficacia del amparo como instrumento para hacer cumplir el cupo laboral establecido constitucionalmente. Se parte de un marco teórico que vincula las desigualdades sociales y la calidad de la democracia, señalando cómo la ciudadanía de baja intensidad impide el disfrute pleno de derechos económicos y sociales para colectivos históricamente excluidos. A través del estudio de diversos casos judiciales —como los de Tobías Córdova, Fernando Kuzis, Julio César Marecos y Santiago Barila— se evidencian tensiones entre el mandato constitucional y la operatividad de las instituciones estatales. El análisis demuestra que, a pesar de contar con un marco normativo robusto y de instrumentos como el amparo, la falta de mecanismos efectivos de accountability horizontal y la dilación en la aplicación de sanciones permiten que se perpetúe la exclusión laboral de las personas con discapacidad. En definitiva, se concluye que el acceso al empleo en el sector público

requiere no solo de normas formales, sino de un compromiso institucional que garantice la transparencia, la participación ciudadana y el cumplimiento efectivo de las obligaciones legales.

English

The article analyses judicial control of the right to work for disabled people in the Autonomous City of Buenos Aires. It focuses on the effectiveness of amparo as an instrument for enforcing the constitutionally established employment quota. By combining theory on social inequalities with theory on the quality of democracy, the article argues that low-intensity citizenship prevents historically excluded groups from fully enjoying economic and social rights. An analysis of various court cases (for example, the cases of Tobías Córdova, Fernando Kuzis, Julio César Marecos, and Santiago Barila) demonstrates tensions between the constitutional mandate and the functioning of state institutions. This shows that, despite a robust regulatory framework and instruments such as amparo, the lack of effective horizontal accountability mechanisms and delays in the application of sanctions allows the labour exclusion of disabled people to continue. In short, the article concludes that access to employment in the public sector requires not only formal regulations, but also an institutional commitment to guarantee transparency, citizen participation, and effective compliance with legal obligations.

Português

O artigo analisa o controle judicial do direito ao emprego das pessoas com deficiência na Cidade Autônoma de Buenos Aires, com foco na eficácia do *amparo* [um recurso judicial constitucional, parecido com: o mandado de segurança brasileiro] como instrumento para fazer cumprir a cota de emprego estabelecida constitucionalmente. Parte-se de um marco teórico que vincula as desigualdades sociais e a qualidade da democracia, apontando como formas limitadas de exercício da cidadania impede o pleno gozo dos direitos econômicos e sociais por parte de grupos historicamente excluídos. Através do estudo de vários casos judiciais — como os de Tobías Córdova, Fernando Kuzis, Julio César Marecos e Santiago Barila — ficam evidentes as tensões entre o mandato constitucional e a operacionalidade das instituições estatais. A análise demonstra que, apesar de contar com um quadro normativo robusto e instrumentos como o *amparo*, a falta de mecanismos eficazes de responsabilização horizontal e a demora na aplicação de sanções permitem que se perpetue a exclusão laboral das pessoas com deficiência. Em suma, conclui-se que o acesso ao emprego no setor público requer não apenas normas formais, mas também um compromisso institucional que garanta a transparência, a participação cidadã e o cumprimento efetivo das obrigações legais.

Keywords
labour inclusion, employment quota, disability, Buenos Aires, judicial control

Palabras claves
inclusión laboral, cuota de empleo, discapacidad, Buenos Aires, control judicial

Palavras chaves
inclusão laboral, cota de emprego, deficiência, Buenos Aires, controle judicial

---

Sergio Hernán Blogna Tistuzza
Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina; sblogna@sociales.uba.arLicenciado en Ciencia Política y de Gobierno (Universidad Nacional de Lanús). Especialista en Docencia Universitaria (Universidad Tecnológica Nacional). Especialista en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de San Martín). Especialista en Elaboración de Normas Jurídicas (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Historia (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Quilmes). Completé el Programa de Posdoctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Actualmente, soy investigador en el Instituto Gino Germani (Universidad de Buenos Aires) y en el Observatorio de la Discapacidad (Universidad Nacional de Quilmes). ORCID : https://orcid.org/0000-0002-0874-697X