

VISTO:

El trámite n° **947/24**, iniciado por la señora <PER_1> , con D.N.I. <DNI_1> , quien en su carácter de agente de planta permanente del Gobierno local - funciones de Inspectora Comunal- , denuncia la denegatoria al usufructo de licencia con motivo de haber celebrado unión convivencial.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- HECHOS

A fs. 1/2 del trámite de marras obra la denuncia presentada por la señora <PER> , de la cual se infiere que integra la nómina de planta permanente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), desempeñándose como Inspectora Comunal, y denuncia que celebró su unión convivencial pero se vio imposibilitada de usufructuar la licencia correspondiente, debido a que se interpretó que no se encuentra contemplada en la normativa vigente.

No obstante lo antedicho, la quejosa afirma que en el caso de su conviviente, quien se desempeña como personal de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pudo acceder a la mentada licencia, ello toda vez que se encuentra contemplada en su régimen de licencias.

La reclamante sostiene que por analogía podrían asemejarse ambas figuras jurídicas: matrimonio y unión convivencial, con relación al derecho a licencia. Asimismo, se puede inferir que la falta de contemplación de la licencia obedece a que la unión convivencial fue incorporada en el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, sancionado en el año 2015, y no fue receptado de

manera explícita en la Ley de Relaciones Laborales que rige para el personal de la Administración Pública local, Ley n° 471 (texto consolidado por Ley n° 6588) y sus modificaciones y/o agregados, pero sí en regímenes particulares como el del personal de seguridad de la misma jurisdicción.

La señora <PER> adjunta a su reclamo documentación sobre lo señalado:

- a. Acta de Unión Convivencial (fs. 3/4);
- b. Captura de pantalla de la Aplicación "Mi Autogestión" (fs. 5).

Atento la índole del tema planteado, desde este Órgano Constitucional se libró un oficio a la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos a fin de poner en conocimiento la denuncia presentada, como así también requerir se tenga a bien informar viabilidad para conceder la licencia peticionada por la agente (fs. 6/7) como también al Presidente de la Comuna n° 11 (fs. 8/9).

Posteriormente, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solicitó la concesión de una prórroga por el plazo de diez (10) días hábiles (fs. 10/11).

Mediante Informe n° <NUM_EXPEDIENTE_1> se respondió que la solicitud de licencia mencionada fue efectuada por la agente por medio del sistema Mi Autogestión (MIA) de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad, y la misma fue rechazada por esa misma vía en virtud de que la unión convivencial no se encuentra dentro de las causales enumeradas en el régimen de licencias establecido por la normativa vigente, a saber, la Ley n° 471 (fs. 13).

La Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos complementó lo respondido, y sostuvo que la referida Ley n° 471, como el Convenio Colectivo de Trabajo, reglamentado por Resolución n° 2778/MHGC/10, no contemplan licencia

alguna, con motivo de haber celebrado la unión civil convivencial. Asimismo, agregó que el legislador al momento de modificar el régimen de licencias de la precitada ley, tuvo en cuenta el instituto de la unión civil o convivencial a los fines de la licencia por fallecimiento y violencia de género, no contemplando en dicha modificatoria, la licencia solicitada por la actora. Por lo expuesto, y toda vez que la normativa vigente no contempla la posibilidad de usufructuar la licencia pretendida, no resulta posible a la Administración apartarse de lo allí dispuesto a los fines de hacer lugar a la excepción pretendida por la señora
<PER_1> (fs. 15/16).

La respuesta fue puesta en conocimiento de la denunciante (fs. 17/18).

No obstante la respuesta recibida, corresponde que esta Defensoría del Pueblo efectúe un análisis normativo sobre la temática particular y se expida en consecuencia.

II.- NORMATIVA VIGENTE

La Constitución Nacional reza en su art. 14 bis: *"El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público..."*.

Asimismo, en su art. 16 establece: *"La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas"*.

Y en el art. 19 sostiene: *"Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe"*.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 16 establece que las personas tienen derecho a casarse o a formar una familia y se reconoce a la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad y en consecuencia tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene en su art. 23 que: *"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado; 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello; 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes, y 4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos"*.

A su vez, en el art. 509, del título III, del Capítulo 1, del Código Civil y Comercial de la Nación se trata las *"Uniones Convivenciales"*, y se sostiene que: *"Las disposiciones de este Título se aplican a la unión basada en relaciones afectivas de carácter singular, pública, notoria, estable y permanente de dos personas que conviven y comparten un proyecto de vida común, sean del mismo o de diferente sexo"*.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece en su art. 43: *"La Ciudad protege el trabajo en todas sus formas. Asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se atiene a los convenios ratificados y*

considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. La Ciudad provee a la formación profesional y cultural de los trabajadores y procura la observancia de su derecho a la información y consulta. Garantiza un régimen de empleo público que asegura la estabilidad y capacitación de sus agentes, basado en la idoneidad funcional. Se reconocen y organizan las carreras por especialidad a las que se ingresa y en las que se promociona por concurso público abierto. Asegura un cupo del cinco por ciento del personal para las personas con necesidades especiales, con incorporación gradual en la forma que la ley determine. En todo contrato de concesión de servicios o de transferencia de actividades al sector privado, se preverá la aplicación estricta de esta disposición. Reconoce a los trabajadores estatales el derecho de negociación colectiva y procedimientos imparciales de solución de conflictos, todo según las normas que los regulen. El tratamiento y la interpretación de las leyes laborales debe efectuarse conforme a los principios del derecho del trabajo".

Cabe poner de resalto que la Ley n° 471 (según texto consolidado por Ley n° 6588) establece en su art. 2°: *"Las relaciones de empleo público comprendidas en la presente ley se desenvuelven con sujeción a los siguientes principios: (...) (c) Igualdad de trato y no discriminación..."*.

A su vez, el art. 16 inc. h) sostiene que los trabajadores del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen derecho a la licencia por matrimonio, y posteriormente en su art. 37 reza que: *"Los trabajadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen derecho a una licencia con goce de haberes de 10 días corridos por matrimonio"*.

Además, tal como reconoció la propia norma citada, la figura de la persona conviviente es asimilable al cónyuge en el reconocimiento de otras licencias como la licencia por fallecimiento (art. 38) y por violencia de género o intrafamiliar (arts. 43 y 44).

No resulta ocioso mencionar que la Ley n° 5688 (según texto consolidado por Ley n° 6588) en su art. 171 reza: *"La licencia por matrimonio o unión civil es de quince (15) días corridos, con goce de haberes, que en el caso bajo examen es el régimen aplicable al conviviente de la reclamante"*.

Finalmente, en lo que respecta a las Asignaciones familiares, la Ley n° 6457 reconoce que el personal de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados, sociedades del estado y el personal dependiente de las comunas, están incluidos en dicho régimen (art. 1°).

En el Anexo A del art. 1° punto 1 se señala a la asignación por matrimonio o unión convivencial como un concepto a percibir.

Por su parte, *"La asignación por matrimonio o unión convivencial consiste en el pago de una suma única de dinero que se abonará en el mes en que se acredite la celebración del matrimonio o la inscripción de la unión convivencial en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, según corresponda. Esta asignación se abonará a los dos (2) cónyuges o convivientes cuando ambos se encuentren comprendidos en las disposiciones de la presente ley"* (art. 3°).

"La asignación por cónyuge o conviviente, consiste en el pago mensual de una suma de dinero a los/las trabajadores/as casados/as o en unión convivencial. Para percibir esta asignación es necesario acreditar que el/la cónyuge o conviviente no percibe la misma asignación, u otra de similar naturaleza" (art. 10).

El procedimiento que deberá cumplirse para tramitar las asignaciones familiares aprobadas en la ley mencionada fue aprobado por Resolución n° 4207/SSGRH /21, Anexo I (IF-2021- <NUM_ACTUACION_1>).

Así, lo cierto es que dentro de la normativa que rige el empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra receptada la unión convivencial como una figura equiparable al matrimonio con respecto al goce de los derechos, así como también otras normas en el ámbito local otorgan explícitamente la licencia por unión convivencial en forma equiparable a la licencia por matrimonio; sin embargo podría percibir asignaciones por la unión celebrada pero no usufructuar licencia.

III.- CONCLUSIONES

Relatados los hechos vividos por la denunciante, se puede sintetizar que la pretensión de la señora <PER> es que se le otorgue una licencia por analogía similar a la de matrimonio, ello toda vez que la quejosa celebró una unión convivencial o unión civil, y ésta no se encuentra reconocida de manera explícita en la normativa vigente -Ley n° 471 (según texto consolidado por Ley n° 6588)-.

La agente, quien se desempeña bajo la órbita de la Comuna 11 como inspectora comunal, explica que celebró una unión convivencial o unión civil en el mes de enero de 2024, y que en dicha oportunidad solicitó a través de la aplicación MIA el otorgamiento de una licencia por matrimonio, ello así porque no se encontraba disponible otra opción que se ajustara correctamente a la realidad.

Luego, la Administración en su rol de empleador, respondió ateniéndose a una interpretación literal de lo normado, sin tener en cuenta las modificaciones en el Código Civil y Comercial de la Nación ni la normativa con jerarquía constitucional, y en este sentido afirmó que tanto la norma aplicable a las relaciones de empleo público, como el convenio colectivo del sector no contemplan licencia alguna para el caso analizado, por lo que resultaba imposible aplicar una licencia que no se encontraba reglada.

Liminarmente se podría aseverar que la Administración respondió ciñéndose a lo que estipula la norma positiva, y que efectivamente no existiría precepto que ordene el otorgamiento de una licencia a los agentes que hayan celebrado esta unión. Desde este punto de vista, se entiende que no existiría comportamiento inadecuado de parte del Estado.

No obstante, lo antedicho no agota el análisis que merece realizar el caso de marras. En primer lugar, es menester señalar la naturaleza o la esencia que poseen las uniones convivenciales o uniones civiles, y en ese aspecto es dable mencionar que se definen como la unión afectiva entre dos personas que no se casan pero conviven, y comparten un proyecto de vida en común.

Frente a esto se puede advertir que estas uniones afectivas se encuentran reconocidas en el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y en la normativa con jerarquía constitucional, y que esta regulación no es azarosa, sino que responde al reconocimiento propio que les otorgó el legislador a las parejas que optan por esta forma válida de convivencia, y de constitución de familia.

En este punto, cabe preguntarse si la elección de una forma de constitución de familia otorga derechos por sobre otra o planteado de otro modo, si es posible que sólo una opción de estructura familiar sea la reconocida por el Estado, en su rol de empleador, al momento de otorgar el derecho al descanso y a la conciliación laboral-familiar.

La respuesta es no, ya que las normas deben acompañar los cambios sociales a fin de garantizar derechos sin generar discriminación alguna. En este punto, debe considerarse que la sociedad contemporánea está experimentando cambios significativos en las estructuras familiares, donde la unión convivencial es una opción cada vez más común. En este contexto, es importante que las políticas laborales evolucionen para reflejar y respetar estas nuevas formas de

convivencia y relaciones familiares, reconociendo de tal manera que no existe un único modelo familiar.

En otro aspecto se puede aseverar que la realidad es innegable, y que en los últimos tiempos se han incrementado significativamente las parejas que han optado por esta forma de organización. Al respecto las causales pueden obedecer a motivos sociológicos y/o jurídicos, no obstante, es claro que *"... centradas las funciones de la familia en los afectos y en el bienestar de sus integrantes, en 'ser' el soporte del núcleo, el cimiento de la vida cotidiana y la socialización de los hijos, se han modificado las representaciones sociales y el matrimonio ha dejado de ser el único horizonte para la vida en común. Más que un rechazo al compromiso, la decisión de no casarse es el resultado de la redefinición de la unión como una cuestión eminentemente privada"*^[1].

A los motivos explicados, también es posible sumarle aquellos que encuentran asidero en lo cultural, en lo económico, y en lo histórico. En ese orden de ideas, la doctrina explica que no todas las personas tienen interiorizado el modelo de familia matrimonial-legal, y que en algunos sectores la forma ordinaria o habitual para constituir una pareja y conformar una familia es *"unirse"* o *"estar juntos"*, de donde provienen diferentes voces populares.

Este hecho no es una situación aislada o marginal de una parte del país, sino que también en las grandes ciudades, este fenómeno se presenta de forma creciente. *"Esto responde a valores propios, a decisiones de vida, a opciones de las personas, a situaciones o pautas culturales. Además, junto a las causas culturales, mixtura de historia, costumbres, tradición, pero también en parte de pobreza o carencia, se constatan las personas que no se casan porque no pueden o no quieren. El aumento en la tasa de divorcios, ha contribuido también a ensanchar el volumen de las uniones de hecho. Las nuevas parejas, ya sea por haber vivido una experiencia malograda o porque temen las complicaciones que podría aparejarles un nuevo juicio de divorcio, se resisten a ingresar al marco formal"*^[2].

No es un dato menor, que otros trabajadores dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como el personal de las fuerzas de seguridad, gozan de una licencia por matrimonio o unión civil sin distinguir entre una forma de organización u otra^[3]. Incluso, es preciso advertir que es el mismo Estado el que, con motivo de tratar las asignaciones familiares, equipara al matrimonio con las uniones convivenciales.

En el presente caso se produce una situación muy particular y que la normativa aún no ha contemplado pero que sí debería ser subsanada por el Estado empleador, que es la negativa a la licencia para con la denunciante y el otorgamiento para con su conviviente, ambos agentes en definitiva del Gobierno local.

Atento lo expuesto, y en virtud de reconocer que el derecho que tiene la trabajadora a celebrar la unión convivencial, y gozar posteriormente de una licencia remunerada puede leerse en clave inclusiva, se recomienda al Subsecretario de Gestión de Recursos Humanos arbitrar los medios que se encuentren a su alcance a fin de otorgar a la señora <PER_1> , con D.N.I. n° <DNI_1> , licencia equiparable a la de matrimonio, y posteriormente impulsar la adecuación del art. 37 de la Ley n° 471 (según texto consolidado por Ley n° 6588) a fin de equiparar los derechos de todos los trabajadores dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La presente se dicta de acuerdo a las facultades otorgadas a esta Defensoría del Pueblo por el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; así como también, por el art. 36 y concordantes de la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6588) de esta Ciudad.

POR TODO ELLO:

LA DEFENSORA DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

1) Recomendar al Subsecretario de Gestión de Recursos Humanos dependiente del Ministerio Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado Sebastián Emanuel Fernández, tenga a bien:

a) arbitrar los medios que se encuentren a su alcance a fin de otorgar a la señora <PER_1> , con D.N.I. n° <DNI_1> , licencia equiparable a la de matrimonio conforme a la union convivencial celebrada, de acuerdo a los argumentos vertidos en los considerandos de la presente;

b) impulsar posteriormente en el ámbito paritario la adecuación del art. 37 de la Ley n° 471 (según texto consolidado por Ley n° 6588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme los considerandos de la presente Resolución, a fin de equiparar los derechos de todos los trabajadores dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2) Poner la presente Resolución en conocimiento de las entidades sindicales con ámbito de representatividad en la materia, a los efectos que estime corresponder.

3) Dar intervención al Consejo Asesor de ésta Defensoría del Pueblo a los efectos de evaluar la creación de un Proyecto de Ley con la finalidad de legislar la materia abordada en la presente Resolución.

4) Fijar en quince (15) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5) Registrar, notificar, reservar en la Subdirección para su seguimiento, y oportunamente, archivar.

Código 441

gf/SDRT/DDHL/DGAJDH

abda/COCF

gv./MAER/COMESA

Notas

1. [^](#) Lloveras, N., Faraoni, F. E., & Orlandi, O. E. (2015). *Uniones convivenciales*. ISO 690. Pág.11.
2. [^](#) Lloveras, N., Faraoni, F.E. & Orlandi, O.E. *Op. Cit.*
3. [^](#) Art. 171 de la Ley n° 5688 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.