

El derecho del trabajo no es algo externo al régimen jurídico de las personas que trabajan o prestan servicios en forma subordinada en el sector público.

Veamos por qué.

a. Primero, la aplicación del derecho del trabajo presupone la prestación de *trabajo personal subordinado*, por cuenta ajena, a cambio de remuneración. La prestación de trabajo con esas características, puede advertirse tanto en el sector privado como en el sector público⁽⁴⁰⁾.

En el sector público y en el privado, puede advertirse la presencia del *trabajo como hecho social*. Más allá de las formas jurídicas o de las figuras contractuales, e incluso con prescindencia de éstas, lo que determina la aplicación del derecho laboral es la existencia del trabajo como hecho social.

Por lo demás, el derecho colectivo del trabajo es instrumental en relación con el derecho individual. Tiende a proteger y a promover la reglamentación de la relación individual. Si admitimos el derecho colectivo del trabajo, pero descartamos el derecho del trabajo en la relación individual, incurriríamos en un equivocado fraccionamiento de la materia.

b. En segundo lugar, es posible proponer el estudio de las relaciones de trabajo y de la reglamentación del trabajo en el sector público como uno de los *estatutos especiales* del derecho del trabajo⁽⁴¹⁾, reconociendo sus peculiaridades dentro de un régimen común.

c. En tercer lugar, la doctrina de derecho público ha afirmado un *derecho general del trabajo* basado en la Constitución de la República y en las normas internacionales.

Sin dificultades, es posible sostener la visión de un derecho del trabajo basado en los convenios internacionales del trabajo y en la Constitución.

⁽⁴⁰⁾ De Ferrari, Francisco: *Lecciones de derecho del trabajo*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1961, t. I, pág. 286; Sacchi, Carlos N.: *Responsabilidad laboral del Estado*, Cuadernos del Coloquio núm. 1, Editorial Universidad, Montevideo, 1995, pág. 6.

⁽⁴¹⁾ Plá Rodríguez: *Curso de derecho laboral*, t. I, vol. I, Acali, Montevideo, 1976, pág. 85; exposición en VV.AA.: *Cursillo sobre el derecho del trabajo y los funcionarios públicos*, Biblioteca de derecho laboral núm. 5, Montevideo, 1977, pág. 92-93; "Las relaciones laborales en el sector público", en *XIII Congreso Iberoamericano Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (Panamá, 27 al 30 de abril de 1998)*, Panamá, 1998, t. 2, pág. 142; Barbagelata, Héctor-Hugo: exposición en la 1ª mesa redonda "Enfoque doctrinario sobre la aplicación del derecho del trabajo a los funcionarios públicos", en VV.AA.: *Cursillo sobre el derecho del trabajo y los funcionarios públicos* cit., pág. 30.

En el preámbulo de la Constitución de OIT y en la Declaración de los fines y objetivos de la OIT (Filadelfia, 10 de mayo de 1944), ni siquiera se sugiere o se alude a la distinción entre el sector público y el privado. Ciertamente, algunos de las razones de la fundación de la OIT tenían que ver con el sector privado, especialmente las vinculadas a las relaciones entre las condiciones de trabajo y la competencia comercial internacional. Pero por regla general, los convenios internacionales se aplican a trabajadores públicos y privados.

d. En cuarto lugar, algunas disposiciones legislativas recientes hacen uso de expresiones laborales para aludir a la reglamentación del trabajo de los funcionarios. Así, el art. 42 de la ley 16095 la califica como "**legislación laboral** aplicable a todos los funcionarios públicos"⁽⁴²⁾. La ley 16.736 de 5.1.1996 es fecunda en ejemplos:

- El art. 373 (que sustituye el artículo 66 de la Ley 13.318, de 28 de diciembre de 1964) hace referencia a los importes que de los ingresos extrapresupuestales perciba el personal del SODRE, "cualquiera fuera su **vínculo laboral**".

- El art. 513 crea un "Escalafoón R a los efectos de adecuar la **situación laboral** de los funcionarios que cumplen tareas en el Centro de Cómputos del Tribunal de Cuentas".

- El art. 739 crea la Comisión Permanente de **Relaciones Laborales** para la Administración Central y Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el cometido estricto de asesorar en la materia salarial, condiciones de empleo y demás temas regulados por los Convenios Internacionales de Trabajo. Es decir, las "relaciones laborales" que constituyen la materia de esta comisión son las colectivas pero también las individuales (salarios, condiciones de empleo).

Es interesante advertir que la legislación nacional no se refiere a un derecho laboral "privado" sino al "**derecho laboral común**" (ley 16736, art. 765)⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ Ley 16.095 de 26 de octubre de 1989, art. 42: "El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatales, están obligados a ocupar personas impedidas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción mínima no inferior al cuatro por ciento de sus vacantes. Tales impedidos, gozarán de los mismos derechos y estarán sujetos a las mismas obligaciones que prevé la *legislación laboral aplicable a todos los funcionarios públicos*, sin perjuicio de la aplicación de normas diferenciadas cuando ello sea estrictamente necesario. La Oficina Nacional del Servicio Civil controlará el cumplimiento de esta disposición" (subrayado nuestro).

⁽⁴³⁾ Ley 16736 de 5.1.1996, art. 765: "Los funcionarios de las personas jurídicas públicas no estatales se regularán por el derecho laboral común, sin excepción alguna". Es decir, no son

Entonces, si el legislador nacional se refiere al "derecho laboral común" y a la "legislación laboral aplicable a todos los funcionarios públicos", ¿podemos seguir interrogándonos si esto es derecho del trabajo? ¿Dónde ubicar el estudio de la jornada de trabajo, las horas extras, la licencia, y demás institutos relativos a la reglamentación del trabajo que se aplican igualmente en el sector público y en el privado, aunque con diferencias de fuentes y de contenido?

Se trata de la reglamentación de las mismas instituciones y prestaciones aplicadas al trabajo de la actividad privada, con peculiaridades y diferencias que no justifican su tratamiento separado del derecho del trabajo.

15. (La doctrina estatutaria). En Uruguay, el principal obstáculo para la exposición de una teoría común del derecho laboral parece ser la alegada relación "estatutaria" de derecho público regulada unilateralmente, que vincula a los funcionarios, por oposición a una supuesta relación contractual de los trabajadores privados. En suma: estatuto del funcionario regulado por el derecho público, dictado y modificado unilateralmente, o relación contractual (laboral).

Se dice que es "una relación de estatuto que incluso la propia Constitución regula, por lo tanto no es una relación de trabajo"⁽⁴⁵⁾. Esta doctrina conduce a una visión dualista que separa radicalmente la reglamentación del trabajo de los funcionarios públicos y la de los trabajadores del sector privado.

16. (Crítica de la concepción dualista). No compartimos esa visión, porque (a) la relación de trabajo privado también está regulada en forma objetiva y general por la Constitución y por la ley; (b) también es "estatutaria" (si de esta forma queremos denominarla); (c) en el derecho público, la doctrina ha señalado objeciones y límites al traslado de la concepción francesa de estatuto del funcionario a nuestro orden jurídico.

a) La Constitución prevé los órganos competentes para establecer los estatutos de los funcionarios públicos, y define su contenido mínimo (que, como veremos más adelante, contiene aspectos atinentes a las condiciones de trabajo).

También comete al legislador la protección del trabajo y prevé el contenido mínimo de dicha protección (art. 54). En el sector privado, la regulación

funcionarios públicos, pero tampoco se los califica de privados ni se atribuye al derecho del trabajo la calidad de "privado".

⁽⁴⁵⁾ Torello Giordano, Luis: "Órganos jurisdiccionales competentes en las reclamaciones laborales producidas por los funcionarios contra la administración", en UTE, *Jornadas de Profesionales y Técnicos del Área Asesoría Técnico Jurídica. Recopilación de conferencias y exposiciones realizadas*, Montevideo, 1999, pág. 131.

convencional no puede desconocer los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, ni los mínimos establecidos por la ley y por normas internacionales ratificadas.

Pues bien, la afirmación de un derecho del trabajo en el sector público (i) no niega las respectivas competencias para establecer los estatutos de los funcionarios, (ii) ni desconoce las potestades de las entidades estatales en relación con sus funcionarios.

(i) Las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos son especialmente establecidas en los respectivos estatutos, lo cual en nuestro país, tiene fuente constitucional. No se trata de desconocer la competencia en materia estatutaria o en materia presupuestal, sino de estudiar esas disposiciones (que se refieren a institutos laborales: jornada, licencia, descanso, salario, potestad disciplinaria, *jus variandi*, terminación de la relación) desde el derecho del trabajo.

(ii) La Constitución y la ley establecen las competencias de las entidades estatales. El derecho del trabajo del sector público se basa en la Constitución, y, por lo tanto, no se encuentra al margen de las competencias y procedimientos previstos en la Carta. Por ello, se afirma la necesidad de contemplar las particularidades de la función pública y de las características del estado como empleador.

b) El alegado carácter "estatutario" de la relación funcional no es obstáculo para que pueda ser objeto del derecho laboral.

En realidad, la relación de empleo público es tan estatutaria como la relación de empleo privado. Sin necesidad de acudir a las doctrinas anticontractualistas o a la teoría de la relación de trabajo, consideramos superada la distinción entre relación funcional "estatutaria" y relación laboral "contractual".

Ontológicamente, no hay razón para vincular el contrato y la negociación colectiva a la actividad privada, y el estatuto y la ley a la actividad pública. En Francia y en 1960, Ruzié advertía «la evolución del carácter del vínculo de función pública que, de puramente reglamentario, se impregna de elementos contractuales en el plano colectivo». Y registraba un fenómeno inverso tratándose de la relación de subordinación del derecho privado. "La acción conjugada de estas dos tendencias contribuye evidentemente a la aproximación de la condición jurídica de los dos grandes grupos de dependientes"⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ Ruzié, David: *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français*, LGDI, Paris, 1960, pág. 135.

En el mismo sentido, Carinci expresa que una fuerte presencia de la ley no es de por sí peculiar del empleo público, pudiéndose dar y dándose efectivamente también en el empleo privado, en función de una protección generalizada y efectiva⁽⁴⁶⁾.

Pero vayamos a los años veinte. En 1927, Hauriou pensaba que «la situación del obrero o del empleado será pronto tan institucional, es decir, tan legal y reglamentaria, tan estatutaria y por lo tanto tan poco contractual como la del funcionario»⁽⁴⁷⁾.

La realidad jurídica ha confirmado ese carácter reglamentario, incluso estatutario de la relación de empleo privado, caracterizada por una regulación de fuente legal (estatal, heterónoma) y de fuente convencional (pero en el nivel colectivo). El acto de voluntad origen de la relación de empleo somete a las partes a un estatuto imperativo; éste puede ser legal o negociado colectivamente. Como anotaba Ruzié, «tratándose de un convenio colectivo extendido [con efectos generales], estamos en presencia de un verdadero reglamento»⁽⁴⁸⁾. Recientemente, Suptot recuerda que «el contrato de trabajo adquiere [...] la virtud de dotar al trabajador de un verdadero 'estatuto'» fundado en reglas de orden público; la noción de contrato sigue siendo la piedra angular de la definición jurídica de la relación de trabajo, ya que «este contrato 'incorpora', de alguna forma, buena parte del dispositivo legal que forma el derecho del trabajo»⁽⁴⁹⁾.

17. Características de la unilateralidad del estatuto. De todas maneras, debemos referirnos a dos aspectos que han sido considerados característicos del estatuto de los funcionarios. Se ha señalado que, en la función pública, (a) es el propio empleador -el estado- el que unilateralmente dicta y modifica el estatuto; y (b) que el empleado público no tiene un derecho al mantenimiento del estatuto, cuyas ventajas pueden ser modificadas o suprimidas en cualquier momento.

a. La unilateralidad en la función pública estaría radicada en el propio empleador (el estado). Pero tampoco es así. Debe distinguirse el estado como

⁽⁴⁶⁾ Carinci, Franco: «Il fascino indiscreto del diritto privato: la così detta privatizzazione del pubblico impiego», en VV.AA.: *Pubblico impiego. Verso il diritto comune del lavoro*, ed. Franco-Angeli, Milano, 1993, pág. 32.

⁽⁴⁷⁾ Hauriou, Maurice: *Précis de droit administratif*, 11 ed., 1927, pág. 596, n.º 1. (cit. por Ruzié, pág. 136).

⁽⁴⁸⁾ Ruzié, ob. cit., pág. 161.

⁽⁴⁹⁾ Suptot, Alain: *Critique du droit du travail*, PUF, Paris, 1994, pág. 30.

orden jurídico, y el estado como sujeto una pluralidad de poderes y de órganos es un "empleado del estado"; trabajador estatal. Y ese organismo está sujeto (internacional, constitucional, legal, el mismo dicta. Y, por supuesto, no se origina en el propio organismo o en casos habrá que considerarla como una suma, la modificación del estatuto de los funcionarios con el órgano competente

b. También se ha identificado mirar beneficios de los funcionarios:

⁽⁵⁰⁾ El estado, al regular y estructurar el derecho y mucho menos como parte de él con el orden jurídico, y, por otra parte, se encuentra sometido. Cuando regula el estado no lo hace como sujeto o como participante. Paulo Emilio Ribeiro de: *O contrato de trabalho*, 37, cit. por Coelho, Rogério Viola: *A relação de trabalho*, 1993.

⁽⁵¹⁾ En este sentido, Coleman señalaba que el privado es la "negociación multilateral" entre partes; "el carácter multilateral de la negociación en que la autoridad pública y los organismos en que la autoridad pública y los organismos" (Coleman, Charles J.: *Managing labor relations*, San Francisco, 1990, pág. 9-10).

⁽⁵²⁾ Por ejemplo, la potestad reglamentaria de la Constitución) y es de principio. En cuanto a la potestad reglamentaria una ley aplicable a los casos, la reglamentación consiste en interpretar y aplicar la ley. Pueden apartarse de las soluciones contenidas en la ley jerárquicamente superiores. En clave laboral, el empleador, y por lo tanto, además de la necesidad de sujeta a todas las limitaciones que tiene un trabajador. Ha sucedido con el decreto 435/95 que sufre de la sentencia 81 de 16.9.1999, el Juzgado Administrativo de 2º turno consideró que la demandada [...] en épocas anteriores a todas las generaciones de pasantes anteriores [...]

En el mismo sentido, Carinci expresa que una fuerte presencia de la ley no es de por sí peculiar del empleo público, pudiéndose dar y dándose efectivamente también en el empleo privado, en función de una protección generalizada y efectiva⁽⁴⁶⁾.

Pero vayamos a los años veinte. En 1927, Hauriou pensaba que «la situación del obrero o del empleado será pronto tan institucional, es decir, tan legal y reglamentaria, tan estatutaria y por lo tanto tan poco contractual como la del funcionario»⁽⁴⁷⁾.

La realidad jurídica ha confirmado ese carácter reglamentario, incluso estatutario de la relación de empleo privado, caracterizada por una regulación de fuente legal (estatal, heterónoma) y de fuente convencional (pero en el nivel colectivo). El acto de voluntad origen de la relación de empleo somete a las partes a un estatuto imperativo; éste puede ser legal o negociado colectivamente. Como anotaba Ruzié, «tratándose de un convenio colectivo extendido [con efectos generales], estamos en presencia de un verdadero reglamento»⁽⁴⁸⁾. Recientemente, Suptot recuerda que «el contrato de trabajo adquiere [...] la virtud de dotar al trabajador de un verdadero 'estatuto' fundado en reglas de orden público; la noción de contrato sigue siendo la piedra angular de la definición jurídica de la relación de trabajo, ya que «este contrato 'incorpora', de alguna forma, buena parte del dispositivo legal que forma el derecho del trabajo»⁽⁴⁹⁾.

17. Características de la unilateralidad del estatuto. De todas maneras, debemos referirnos a dos aspectos que han sido considerados característicos del estatuto de los funcionarios. Se ha señalado que, en la función pública, (a) es el propio empleador -el estado- el que unilateralmente dicta y modifica el estatuto; y (b) que el empleado público no tiene un derecho al mantenimiento del estatuto, cuyas ventajas pueden ser modificadas o suprimidas en cualquier momento.

a. La unilateralidad en la función pública estaría radicada en el propio empleador (el estado). Pero tampoco es así. Debe distinguirse el estado como

⁽⁴⁶⁾ Carinci, Franco: «Il fascino indiscreto del diritto privato: la così detta privatizzazione del pubblico impiego», en VV.AA.: *Pubblico impiego. Verso il diritto comune del lavoro*, ed. Franco-Angeli, Milano, 1993, pág. 32.

⁽⁴⁷⁾ Hauriou, Maurice: *Précis de droit administratif*, 11 ed., 1927, pág. 596, n.º 1. (cit. por Ruzié, pág. 136).

⁽⁴⁸⁾ Ruzié, ob. cit., pág. 161.

⁽⁴⁹⁾ Suptot, Alain: *Critique du droit du travail*, PUF, Paris, 1994, pág. 30.

orden jurídico, y el estado como sujeto de derecho⁽⁵⁰⁾. El estado es en realidad una pluralidad de poderes y de organismos⁽⁵¹⁾. Estrictamente, el trabajador no es un «empleado del estado»; trabaja en determinado organismo o entidad estatal. Y ese organismo está sujeto a normas jurídicas de diversa fuente (internacional, constitucional, legal), y no solamente a las normas que él mismo dicta. Y, por supuesto, no es indiferente que una determinada decisión se origine en el propio organismo que emplea trabajadores, porque en esos casos habrá que considerarla como acto unilateral del empleador cuya validez habrá de ser juzgada en función de su adecuación al orden jurídico⁽⁵²⁾. En suma, la modificación del estatuto del funcionario no es necesariamente una modificación unilateral. No siempre coincide la figura del órgano jerarca de los funcionarios con el órgano competente para dictar el estatuto aplicable.

b. También se ha identificado la potestad estatal de modificar o suprimir beneficios de los funcionarios como una diferencia esencial con la rela-

⁽⁵⁰⁾ El estado, al regular y estructurar relaciones jurídicas, no lo hace como sujeto de derecho y mucho menos como parte de éstas, sino como orden jurídico. El estado se identifica con el orden jurídico, y, por otra parte, se distingue de ese orden, ya que, como sujeto de derecho, a él se encuentra sometido. Cuando regula la relación de función pública mediante un estatuto, el estado no lo hace como sujeto o como parte de dicha relación, sino como orden jurídico (Vilhena, Paulo Emilio Ribeiro de: *O contrato de trabalho com o Estado*, LTr, San Pablo, 1975, pág. 26 y 37, cit. por Coelho, Rogério Viola: *A relação de trabalho com o Estado. Uma abordagem crítica da doutrina administrativa da relação de função pública*, LTr, San Pablo, 1994, pág. 37-38).

⁽⁵¹⁾ En este sentido, Coleman señala que una de las diferencias entre el sector público y el privado es la «negociación multilateral»: la negociación es un proceso en que intervienen muchas partes; «el carácter multilateral de la negociación en el sector público radica en los diversos organismos en que la autoridad pública se divide, y en el rol que juega la opinión pública» (Coleman, Charles J.: *Managing labor relations in the public sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1990, pág. 9-10).

⁽⁵²⁾ Por ejemplo, la potestad reglamentaria tiene fuente constitucional (art. 168 num. 4.º de la Constitución) y es de principio. En ciertos casos, puede suceder que el órgano con dicha potestad reglamente una ley aplicable a sus propios empleados. Es lo que sucede cuando el Poder Ejecutivo reglamenta una ley aplicable a los empleados de la administración central. En estos casos, la reglamentación consiste en interpretar normas aplicables a sus trabajadores. El decreto reglamentario debe ajustarse a las disposiciones constitucionales y legales, y los tribunales pueden apartarse de las soluciones contenidas en un decreto si éste se aparta de las normas jerárquicamente superiores. En clave laboral, esa «reglamentación» es una decisión unilateral del empleador, y por lo tanto, además de la necesaria sujeción a la Constitución y a la ley, queda sujeta a todas las limitaciones que tiene una decisión del empleador en materia laboral. Es lo que ha sucedido con el decreto 435/95 que suprimió determinados beneficios para los pasantes (En sentencia 81 de 16.9.1999, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 2.º turno consideró que el aludido decreto es contrario a la ley, y que además «la demandada [...], en épocas anteriores a la sanción del decreto, reconoció y abonó proventos a todas las generaciones de pasantes anteriores»).

ción contractual privada. Pero cabe hacer dos precisiones en relación con el alcance de estas reglas en el derecho laboral:

i. En su formulación clásica, el principio protector tiene límites. En cuanto a la regla de la norma más favorable, las normas laborales a veces marcan un nivel invariable (inderogabilidad absoluta)⁽⁵³⁾. La regla de la condición más beneficiosa también admite excepciones cuando se establezca una solución distinta, suprimiendo un beneficio, en forma expresa e inequívoca por vía legal⁽⁵⁴⁾.

ii. En los últimos años, la jurisprudencia y parte de la doctrina niegan la doctrina de la incorporación y admiten que, por negociación colectiva, se produzca la disminución o supresión de beneficios pactados en un convenio colectivo anterior. O sea, se considera que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de las condiciones de trabajo pactadas por un convenio colectivo, y que un nuevo convenio puede modificar o suprimir esos beneficios⁽⁵⁵⁾. En resumen, se admite que una nueva norma (legal o convencional, respectivamente) disminuya o suprima beneficios anteriormente establecidos.

18. (Interés público e interés de la administración pública). Además, también deben formularse precisiones acerca del interés público presente en la actividad estatal, que se presume un valor al cual el funcionario debe someterse. Una concepción pluralista de la sociedad, en la cual se expresan diversidad de intereses, permite superar una noción puramente estatista del interés público.

En tal sentido, compartimos la distinción de Alessi entre *interés público primario* (que es el interés del conjunto de la sociedad) e *intereses secundarios* entre los cuales está el interés propio de la administración pública como tal. El administrativista italiano definió el interés de la administración como un interés público secundario, que sólo debe imponerse en la medida en que coincida con el interés público primario. "El interés del sujeto administrativo es simplemente uno de los intereses secundarios que se manifiestan en el seno

⁽⁵³⁾ Plá Rodríguez, América: *Los principios del derecho del trabajo*, 3ª ed., Depalma, 1998, pág. 102-103.

⁽⁵⁴⁾ Plá Rodríguez, América: *Los principios...*, cit., pág. 112.

⁽⁵⁵⁾ Plá Rodríguez, América: *Los principios...*, cit., pág. 164-166; Raso Delgue, Juan: "El principio de irrenunciabilidad y la negociación colectiva", en Grupo de los Miércoles: *Venirás estudiados sobre convenios colectivos*, FCU, 1988, pág. 289; Dieste, Juan Francisco: "La doctrina de la incorporación de los convenios colectivos en los contratos individuales de trabajo: situación actual y examen crítico", en rev. *Derecho Laboral* núm. 190, pág. 304.

de la colectividad, y que pueden ser realizados sólo en caso de coincidencia, y dentro de los límites de dicha coincidencia, con el interés colectivo primario. La peculiaridad de la situación jurídica de la administración pública radica en que [...] su función no es la de realizar ese interés secundario, personal, sino la de realizar el interés colectivo, público, primario [...]. Agrega que el interés secundario del sujeto administrativo puede entrar en conflicto con el interés público primario, y, para demostrarlo, expone un ejemplo laboral referente a la remuneración de los funcionarios: "el interés secundario de la administración la llevará a pagar lo menos posible a sus empleados [...]; al contrario, el interés público (colectivo) exige que los empleados sean remunerados en forma suficiente de modo de encontrarse en las mejores condiciones para que sus prestaciones sean eficaces [...]"⁽⁵⁶⁾.

19. (Límites del unilateralismo). Finalmente, la doctrina ha señalado los límites de la *regulación unilateral*.

Los partidarios de la doctrina estatutaria opinan que el funcionario público se encuentra en una situación objetiva, legal y reglamentaria, creada unilateralmente por el estado.

Preguntándose si las ventajas que los funcionarios pueden exigir de la administración constituyen derechos subjetivos o intereses legítimos o meras expectativas, Martins señala que «tal discusión no tiene razón de ser, y que la caracterización [...] de la relación funcional como siendo un vínculo de derecho público, de naturaleza estatutaria, que crea una situación jurídica objetiva, general y unilateral, resuelve el problema». Agrega que «el contenido mismo de la relación, los derechos y sus garantías, los deberes y su responsabilidad son establecidos en forma unilateral por el Estado, mediante la Constitución, la Ley o/y el reglamento y pueden ser modificados del mismo modo y en cualquier momento. [...] la naturaleza de las ventajas otorgadas a los funcionarios dependerá de lo que el Derecho positivo determine [...] No son derechos naturales, inherentes a la personalidad humana, sino derechos estatutarios creados o suprimidos por la Constitución, la Ley o el reglamento. Tampoco existe el derecho de los funcionarios a determinado estatuto, el que puede ser modificado por normas de la misma jerarquía a la que dio origen, en cualquier momento y sin obligación de indemnizar los perjuicios que la modificación causará»⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Alessi, Renato: *Sistema institucional del diritto amministrativo italiano*, Giuffrè, 1953, pág. 152, cit. por Coelho, Rogério Viola: *A relação de trabalho com o Estado...*, LTr, San Pablo, 1994, pág. 45-46.

⁽⁵⁷⁾ Martins, Daniel Hugo: *Estatuto del funcionario*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1965, pág. 195.

