

**¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO  
GENERAL DEL TRABAJO?**

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO GENERAL DEL  
TRABAJO A TRAVÉS DE UN CASO JURISPRUDENCIAL  
DECIDIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEL  
URUGUAY**

**WHAT IS NEW IN THE APPLICATION OF GENERAL LABOR  
LAW?**

**ANALYSIS OF THE APPLICATION OF GENERAL LABOR LAW  
THROUGH A JURISPRUDENTIAL CASE DECIDED BY THE  
SUPREME COURT OF JUSTICE OF URUGUAY**

Bruno SANDE ESCOBAL

*Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Profesor Ayudante de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay).  
Profesor de Estatutos Profesionales, Facultad de Derecho, Relaciones Laborales,  
Universidad de la República (Uruguay).*

[brunoignaciosande@hotmail.com](mailto:brunoignaciosande@hotmail.com)

Fecha de envío: 29/03/2023

Fecha de aceptación: 15/05/2023

---

**¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO GENERAL  
DEL TRABAJO?  
ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO GENERAL DEL TRABAJO  
A TRAVÉS DE UN CASO JURISPRUDENCIAL DECIDIDO POR LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEL URUGUAY**

Bruno SANDE ESCOBAL  
*Universidad de la República (Uruguay)*

---

**Resumen:** La extensión del Derecho del Trabajo a toda aquella persona que trabaje es un tema que se ha discutido largamente en doctrina y jurisprudencia. A través del análisis de un caso jurisprudencial decidido por la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, se intenta explicar cuál es la aplicación actual del denominado Derecho General del Trabajo, notándose importantes diferencias en las formas en que los jueces utilizan esta construcción jurídica.

**Palabras clave:** Derecho General del Trabajo - Funcionarios Públicos - Tiempo de Trabajo

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El caso planteado. 3. El Derecho General del Trabajo. 4. La Posición de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia en torno a la aplicación del Derecho General del Trabajo. 4.1. La posición en mayoría. 4.2. La posición en minoría. 5. Reflexiones finales.

**Abstract:** The extension of Labor Law to all those who work is an issue that has been discussed at length in doctrine and jurisprudence. Through the analysis of a jurisprudential case decided by the Supreme Court of Justice of Uruguay, we try to explain what is the current application of the so-called General Labor Law, noting important differences in the ways in which judges use this legal construction.

**Keywords:** General Labor Law - Public workers - Working time

**Summary:** 1. Introduction. 2. The case raised. 3. The General Labor Law. 4. The Position of the members of the Supreme Court of Justice regarding the application of the General Labor Law. 4.1. The majority position. 4.2. The minority position. 5. Final thoughts.

## 1. Introducción

El objeto de estudio del Derecho del Trabajo es justamente el trabajo. Sin embargo, mucho se ha discutido con relación al alcance subjetivo de esta rama del Derecho. Así, tradicionalmente, alcanzó a una sola clase de trabajadores, los trabajadores subordinados de la actividad privada. Esa idea se enfrenta a la realidad y obviedad de que el trabajo es un hecho social y que, como tal, existen una gran diversidad de personas que lo desarrollan, no solo el asalariado dependiente. Asimismo, en diversas ocasiones, estas personas, que no son el clásico trabajador subordinado privado, igualmente requieren protección, encontrándose también inmersas en relaciones de poder asimétricas con su contratante.

Entonces, la interrogante planteada desde ya hace varias décadas es si el Derecho del Trabajo debe expandir su protección hacia esas formas de trabajo igualmente válidas, pero no alcanzadas tradicionalmente.

El ámbito de la función pública ha sido de los primeros en los que se empezaron a desarrollar estos conceptos. Preguntas básicas relativas a la igualdad, como ser por qué dos personas que desarrollan la misma actividad, y la única diferencia está en su empleador contratante – el Estado o una empresa privada –, deben regularse por disposiciones distintas, o si no deberían existir derechos que se consagren para todo aquel que trabaje, hicieron surgir y fueron desarrollando la idea de que existe un Derecho General del Trabajo aplicable a todo aquel que preste sus fuerzas en beneficio de otro.

El Derecho General del Trabajo hace hincapié en la protección de la persona que trabaja independientemente del vínculo que lo una con su empleador. Pero, además, tiene un fuerte componente de igualdad y justicia social. Como ha dicho DE BUEN sobre lo que denomina Derecho del Trabajo Integral: “Nos negamos a aceptar que las relaciones laborales burocráticas hayan cambiado de naturaleza jurídica, gracias a una concesión del Estado en favor de sus trabajadores y que ese cambio tenga su origen en una ficción jurídica por la que el Estado se hace pasar por un patrón sui generis.

Es interesante advertir que quienes han sostenido que la naturaleza de la función pública es administrativa, han admitido al mismo tiempo el carácter de trabajador que tienen los funcionarios, lo que ciertamente no podría ser de otra manera, pues en donde alguien presta sus servicios personal y subordinado, hay una relación de trabajo, sin importar la identidad o naturaleza jurídica del empleador”<sup>1</sup>.

Sin perjuicio de ello, continúan vigentes los debates acerca de la existencia del Derecho General del Trabajo, a tal punto que se mantiene la posición que a conciencia niega la aplicación del Derecho del Trabajo a la función pública. No obstante, sí puede afirmarse que esta idea del Derecho General del Trabajo va ganando cada vez más adeptos por lo menos a nivel doctrinario, justamente, porque pone el centro en la persona y su trabajo, y en la existencia de sus derechos fundamentales por esa sola condición.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la aplicación práctica de esta construcción? ¿Cómo la han intentado utilizar nuestros jueces? En el punto, las discusiones y oscuridades son mucho más profundas. Ello puede explicarse atendiendo a que las controversias por muchos años se han centrado más en la existencia de este Derecho General del Trabajo que en su aplicación y consecuencias prácticas.

Pretendemos, a raíz de un caso jurisprudencial y de la posición sentenciada por la Suprema Corte de Justicia en éste, explicitar cuál es el grado de desarrollo actual del Derecho General del Trabajo para nuestra Suprema Corte de Justicia, a la vez de relevar claras contradicciones en su aplicación en el propio seno de la Corte, lo que da cuenta ineludible de las perplejidades que aún casuística está temática jurídica.

## 2. El caso planteado

El caso que sirve de base de nuestro análisis es resuelto por la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, y se plantea como una demanda por cobro de pesos por diferencias salariales, uniformes y descansos intermedios por parte de

---

<sup>1</sup> DE BUEN Carlos, en “*Régimen laboral del Funcionario Público*” en Derecho del Trabajo n°7 Memorias y comunicaciones del III Congreso Internacional de Derecho del Trabajo, Fundación Universitas, Venezuela, 2009, pág. 208.

funcionarios públicos de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Se trata de la sentencia N° 232/2021 del 20 julio de 2021<sup>2</sup>.

La discusión en torno a la aplicación del Derecho General del Trabajo se plantea en el rubro descanso intermedio, por lo que se apuntará al estudio del mismo.

En tal sentido, manifestaron los actores que, en total contravención a la Constitución y a la ley, no gozaban de sus descansos intermedios y que en el proceso quedó plenamente probada la falta de descanso intermedio de los mismos. Aseveraron que son titulares de un derecho al descanso intermedio, que tiene su sustento en lo previsto en el art. 54 de la Constitución y que ha sido desconocido.

Por su parte, la sentencia releva que el Organismo demandado no contravirtió que los actores no gozaran del descanso intermedio, por lo que debe reputarse como un hecho admitido.

En el caso, se discute, si los funcionarios públicos reclamantes poseen derecho al descanso intermedio, ya que no está en discusión que no gozaban del mismo.

Esta discusión se presenta porque en el estatuto de los funcionarios de ASSE no se consagra el derecho al descanso intermedio, lo que puede obedecer, incluso, a una omisión. En consecuencia, para la demandada, siendo la fuente de los derechos de los funcionarios públicos el estatuto, no estando consagrado el derecho en el mismo, no puede surgir el derecho al descanso intermedio reclamado.

La demanda fue desestimada en todos sus términos tanto en primera como en segunda instancia, y lo mismo sucede en la Suprema Corte de Justicia. No obstante, en esta última surgen dos discordias, definiéndose el fallo por tres votos a favor de desestimar el rubro descanso intermedio y dos votos por acogerlo y condenar a la demandada al pago de estos. La diferencia en cómo

---

<sup>2</sup> La sentencia que se comenta confirma la de primera instancia N° 19/2019, dictada el 3 de mayo de 2019 por la titular del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 3° Turno, y la de segunda instancia N° 104/2020, del 28 de setiembre de 2020, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3° Turno. La sentencia comentada se puede recuperar en <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/hojaInsumo2.seam?cid=35959>.

aplican el Derecho General del Trabajo los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia es llamativa, por lo que nos da una muestra clara de las grandes divergencias que aún existen en torno a la aplicación de este instituto.

### **3. El Derecho General del Trabajo**

Al pensar en el régimen jurídico aplicable a los funcionarios públicos y a los trabajadores privados la idea tradicional es que el Derecho del Trabajo se aplica exclusivamente al trabajo subordinado privado. En efecto, se instauró por mucho tiempo un paradigma, según el cual a los trabajadores privados se les aplica el Derecho del Trabajo privado y a los funcionarios públicos el Derecho Administrativo, fundamentalmente el estatuto formal y material, es decir, el conjunto de normas que definen los derechos y obligaciones de los funcionarios y que es impuesto, en principio, unilateralmente por su empleador, el Estado.

Frente a esta visión claramente divisoria del régimen jurídico aplicable a los funcionarios públicos y a los trabajadores privados, comienza a desarrollarse otra que reacciona frente a aquella y que, partiendo de la base del trabajo como hecho social, determina que existe una serie de normas que son aplicables a toda persona que trabaja y que, en el caso específico de los funcionarios públicos, también existen circunstancias en las que es posible la aplicación del Derecho del Trabajo. A esta construcción se la conoce como Derecho General del Trabajo.

En este sentido se ha sostenido que a: "...comienzo de la década de los sesenta, Casinelli Muñoz introdujo una tesis de que en la Constitución Nacional existen una serie de disposiciones (art. 53 a 57) que establecen un derecho general del trabajo, el que alcanza tanto a trabajadores de la esfera privada como a servidores públicos.

Cajarville sostiene que estas normas no tienen en cuenta la naturaleza – pública privada, contractual o estatutaria – de la relación motivantes de la subordinación, ni tampoco la índole del sujeto activo subordinante; todo el que trabaje subordinadamente está comprendido por sus previsiones.

Delpiazzo se ha declarado tributario de dicha teoría y afirma...la existencia de un derecho general del trabajo que alcanza a los funcionarios públicos y trabajadores privados y que tiene innumerables manifestaciones todas de garantía.

Barbagelata ha indicado que: No obstante, la idea de que el régimen de trabajo de los funcionarios públicos...pertenece al derecho administrativo, queda fuera del laboral, parece definitivamente superada, tanto desde el punto de vista de la legislación como de la doctrina. Funda su posición en la evolución de la legislación comparada, así como en el hecho que una vez ratificado el Convenio Internacional de Trabajo N° 151 mediante la ley 16.039, se reconoce en las expresiones de los instrumentos internacionales un carácter genérico que comprende a todos los trabajadores, sin distinción a que refieran a la actividad pública o privada”<sup>3</sup>.

En torno al tema del Derecho General del Trabajo, básicamente nuestra doctrina ha construido tres posturas o tesis: la dualista, la unitaria y la mixta.

La posición o tesis dualista, en síntesis, nos explica que, atendiendo a la excepcionalidad de las soluciones del Derecho Administrativo, y por la naturaleza misma de la función pública, resulta imposible la existencia de un Derecho General del Trabajo, determinando que el Derecho del Trabajo no se puede aplicar a la relación funcional, ni aún en forma analógica. En definitiva, los funcionarios públicos se rigen por el Derecho Público en forma exclusiva.<sup>4</sup>

Frente a esta tesis dualista, se plantea la denominada tesis monista que entiende que no existen diferencias esenciales entre la prestación de trabajo en el sector público y privado. Por ello, se debe aplicar el principio de igualdad, desautorizar el trato diferencial e inclinarse hacia el establecimiento de normas generales para todo el que trabaja, o la extensión al sector público de las

---

<sup>3</sup> LOUSTAUNAU Nelson, en “*Ley de Rendición de Cuentas modificaciones a la competencia de la justicia del trabajo y el recurso de casación*” en Revista de Derecho Laboral tomo 227, julio – septiembre de 2007, FCU, Montevideo, 2077, pág. 739-740.

<sup>4</sup> MARTINS Hugo, en “*Influencia recíproca de los principios del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo*”, en Cursillo sobre Derecho del Trabajo y los Funcionarios Públicos, Biblioteca de Derecho Laboral N° 5, Montevideo, 1977, p.201 y ss.

disposiciones del Derecho Laboral. Incluso, plantea la creación de un estatuto especial del funcionario público<sup>5</sup>.

Finalmente, la tesis mixta<sup>6</sup> advierte que existen en la Constitución Nacional varias disposiciones que refieren al trabajo en general con prescindencia del origen y la naturaleza contractual o estatutaria de derecho privado o público, de la relación en que el trabajador pueda encontrarse, entre ellas, los arts. 7, 53 a 57 y 67 de la Constitución. Estas normas regulan el trabajo en general, como hecho, constituyen un verdadero Derecho General del Trabajo que prima sobre el Derecho Privado del contrato privado y sobre el Derecho Administrativo de la función pública.

Asimismo, plantea que existen normas constitucionales (arts. 53 a 57 de la Constitución) que les son aplicables a los funcionarios públicos en tanto son trabajadores y protegen al trabajo como hecho social, así como otras que les son aplicables simplemente por su calidad de personas (ejem. arts. 8, 10 de la Constitución). Estas normas constituirían lo que se denominaría Derecho General del Trabajo.

Agrega que además de estas normas (las del Derecho General del Trabajo) existen otras específicas aplicables a los funcionarios públicos por dicha condición, específicamente los arts. 58 a 66 de la Constitución y, por sobre todo, los respectivos estatutos.

La consecuencia más clara desde el punto de vista práctico es que la legislación inferior respecto a funcionarios públicos (leyes o estatutos) debe respetar las disposiciones que protegen el trabajo como hecho (arts. 53 a 57 de la Constitución de la República).

En la actualidad la tesis mixta es la que más adeptos congrega, y es la que mayormente se visualiza intentan aplicar nuestros jueces.

---

<sup>5</sup> BARBAGELATA Héctor Hugo, en *“Enfoque doctrinario sobre la aplicación del Derecho del Trabajo a los funcionarios públicos”* en Cursillo sobre Derecho del Trabajo y los Funcionarios Públicos, Biblioteca de Derecho Laboral N° 5, Montevideo, 1977, p. 12 y ss. También ver, CORREA FREITAS, Rubén y VAZQUÉZ Cristina, en *“Manual de Derecho de la Función Pública”*, FCU, Montevideo, 1998, pág. 39-40.

<sup>6</sup> Ver CORREA FREITAS, Rubén y VAZQUÉZ Cristina, ob. cit., pág. 40-44. También PANIZZA Carolina, en *“Modalidades de contratación en la Administración Central y empresas públicas”*, en Estudios de Derecho Laboral en Homenaje al Profesor Octavio Racciatti, FCU, Montevideo, 2017, pág. 138.

Sin embargo, esta construcción del Derecho General del Trabajo que plantea la existencia derechos generales de los trabajadores públicos, por su sola condición de persona y de trabajador, podría también tener la intención de solucionar otros problemas jurídicos que se suscitan con asiduidad.

Así, en base a la construcción del Derecho General del Trabajo, podríamos preguntarnos si son aplicables los principios del Derecho del Trabajo a los funcionarios públicos, por ejemplo, el principio protector o el de continuidad; o si se puede aplicar por analogía normas del Derecho del Trabajo Privado a los funcionarios públicos; o incluso si puede el Estado generar o vincularse mediante relaciones de trabajo regidas por el Derecho Privado.

En definitiva, lo que nos tratamos de preguntar es cómo se aplica ese Derecho General del Trabajo, es decir, cuál es el límite de esta construcción doctrinaria, lo que también, obviamente, hace a su eficiencia y eficacia.

El caso que nos proponemos analizar es paradigmático porque, a pesar de que todos los miembros de la Suprema Corte de Justicia parten de la base de la existencia del Derecho General del Trabajo, su aplicación es completamente distinta y las consecuencias diametralmente opuestas.

#### **4. La posición de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia en torno a la aplicación del Derecho General del Trabajo**

Como se adelantó, existieron posiciones contrapuestas con relación al otorgamiento del derecho al descanso intermedio en el seno de la Suprema Corte de Justicia, lo que obedeció justamente al alcance que se le dio a la aplicación del Derecho General del Trabajo.

##### **4.1. La posición en mayoría**

Los ministros de la Corte en mayoría<sup>7</sup>, determinaron que los funcionarios reclamantes no poseen derecho al descanso intermedio. Pero la desestimatoria

---

<sup>7</sup> Dres. Martínez, Pérez, y Sosa Aguirre, todos actuales integrantes de la Suprema Corte de Justicia por lo que puede sostenerse que es la posición actual de la misma.

de dicho rubro no obedeció a una cuestión probatoria, que es la forma más común en que se rechaza cualquier partida por trabajo extraordinario, sino que, para los integrantes de la Corte en mayoría, los funcionarios reclamantes carecen del derecho subjetivo al descanso intermedio.

En primer lugar, intentando ubicar la fuente del derecho al descanso intermedio, la mayoría de la Corte manifiesta que a los funcionarios de ASSE no les es aplicable el Estatuto del Funcionario de la Administración Central.

Así manifiestan que: "...los funcionarios del servicio descentralizado Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) no se encuentran comprendidos en la norma que regula la situación de los funcionarios de la Administración Central (Ley No. 19.121)", básicamente porque entienden que dichos funcionarios "no forman parte de la Administración Central".

En consecuencia, para la mayoría de la Corte, se presenta una situación jurídica que implica que no existe una consagración específica del derecho al descanso intermedio de esos trabajadores. Entonces, para colmar este vacío los ministros se preguntan si es de aplicación del Derecho General del Trabajo, interrogante que responden negativamente, rechazando: "...la posibilidad de extraer el derecho al goce del descanso intermedio por la aplicación de normas y principios del Derecho Laboral".

Lo curioso es que la propia sentencia, consagra la existencia del Derecho General del Trabajo explicando que: "...existen ciertas normas aplicables con independencia de si el trabajador es público o privado", sin embargo, agrega inmediatamente: "...la Carta prevé expresamente la existencia de estatutos aplicables a los funcionarios públicos, brindando determinados lineamientos (artículos 59 y 63). No resulta jurídicamente acertado trasladar sin más todas las normas que regulan el derecho del trabajo a los funcionarios públicos, quienes se encuentran vinculados al Estado por una relación estatutaria".

Agrega la Corte en mayoría: "Uno de los temas principales que debe abordarse en el subexamine es el relativo a la posibilidad de aplicación de los principios y las disposiciones propias del derecho del trabajo, a los vínculos emergentes de la relación entre el Estado y los funcionarios públicos. Al efecto, Ruben Correa Freitas - Cristina Vázquez al analizar el trabajo de los funcionarios

públicos y el vínculo que existe entre la relación funcional y derecho general del trabajo han señalado que: 'El ejercicio de función pública, objeto de la relación funcional, se lleva a cabo mediante la aplicación de las energías intelectuales o corporales del funcionario, en forma que redunde en beneficio de la colectividad y dándole la posibilidad de ganar su sustento...En este sentido, el funcionario público es un trabajador que, como tal, resulta alcanzado por las disposiciones que rigen el trabajo como hecho social y, en especial, el trabajo subordinado. Estas disposiciones se encuentran, en el estado actual de la evolución jurídica, en una zona que sería fronteriza entre el derecho público y el derecho privado, en cuanto alcanzan a sujetos y relaciones públicas y privadas y tutelan intereses de ambos tipos. No constituyen una disciplina jurídica autónoma sino un 'régimen jurídico'. Cabe recordar, como señalan los citados autores que: 'La relación funcional es el vínculo jurídico especial que une al funcionario con la entidad estatal, por el cual aquel se obliga a realizar función pública, en la forma y condiciones que el Estado establezca unilateralmente'.

Agregando de forma concluyente: 'En su carácter de sujeto de un vínculo en el cual la otra parte es una entidad estatal, el funcionario se encuentra sujeto, además, a las disposiciones que se le aplican en cuanto tal. Estas son normas de Derecho público, de origen constitucional, legal o reglamentario e integran el estatuto material'.

Concluyendo: "Trasladando estos conceptos al subexamine no cabe sino concluir que la aplicación normativa efectuada por la Sala resultó ajustada a tales parámetros en tanto no obstante ser cierto que el vínculo existente entre el Estado y los funcionarios públicos es por esencia de naturaleza laboral, se encuentra sujeto asimismo a una regulación específica, emanada de disposiciones tanto de rango constitucional (como el art. 63 de la Carta Magna, v. gr.) como legal, debiendo analizarse en cada caso cuál es el marco regulatorio de su actividad, y a él corresponde esta".

Por su parte, agrega el Ministro Sosa Aguirre: "...pareciera que pretende traspasar normas y principios del Derecho del Trabajo a una relación que no lo es. (...).no corresponde extender en forma irrestricta los principios laborales propios del ámbito privado al ámbito de lo público ya que las primeras son

específicas de la relación con un empleador privado y debe estar a la Constitución que sienta las bases correspondientes”.

En definitiva, para la posición de la Corte en mayoría, al no estar consagrado el derecho al descanso intermedio en el Estatuto de los funcionarios de ASSE, y al ser esta la fuente natural de ese derecho, se debe desestimar el reclamo, ya que no existe la consagración del derecho al descanso intermedio. Pero, además, agrega que el Derecho General del Trabajo no puede determinar la aplicación de las normas del Derecho del Trabajo Privado, ni siquiera en caso de lagunas normativas o falta de reglamentación.

#### **4.2. La posición en minoría**

Por su parte, los Dres. Minvielle y Tosi reaccionan frente a esta postura, concluyendo que, en base a la aplicación del Derecho General del Trabajo, los funcionarios de ASSE tienen consagrado el derecho al descanso intermedio.

Así expresan que: “La Constitución consagra el derecho al descanso intermedio de los trabajadores públicos que prestan sus servicios en el marco de una relación de trabajo subordinado, por cuanto: La ausencia de una norma que disponga expresamente el régimen de descanso intermedio de los trabajadores de la ASSE no implica, como lo ha postulado en este juicio la demandada, que sus funcionarios no tengan derecho al descanso intermedio.

En efecto, consideramos que el derecho constitucional a la limitación de la jornada de los trabajadores subordinados, comprensivo del derecho al descanso intermedio, abarca a todos los trabajadores que se desempeñan en una relación de trabajo subordinado, ya sean públicos o privados.

(...)

‘El funcionario público es un trabajador que, como tal, resulta alcanzado por las disposiciones que rigen el trabajo como hecho social y, en esencial, el trabajo subordinado’

(...)

Dicha laboralización emerge con toda claridad del análisis del propio régimen estatutario de los funcionarios públicos. Siguiendo a HORACIO

CASSINELLI MUÑOZ, dicho estatuto tiene una doble faz; una formal (acto regla), y otra material (derivada de la Constitución, leyes, decretos y reglamentos). Y es por efecto de las normas de raigambre constitucional que se da pie a la mentada laboralización. La relación de trabajo es una sola, ya se trate de empleados públicos y privados. La propia Constitución vigente impone la igualdad de todo trabajo en beneficio ajeno, en una interpretación omnicompreensiva de su parte dogmática (en especial, a través de su art. 8). Ningún trabajador público puede tener menos garantías que uno privado.”

Asimismo, agregan los discordes: “El artículo 54 de la Constitución establece: ‘La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado (...) la limitación de la jornada...Respecto de los trabajadores privados que se encuentren comprendidos en el artículo, esto es, que se hallen en la relación de trabajo o servicio como obreros o empleados, la competencia legislativa no presenta dificultades. La legislación que se dicte quedará colocada bajo la Constitución y será a su vez reglamentada, en cuanto sea necesario para su ejecución, por actos del Poder Ejecutivo.

Respecto de los funcionarios públicos, en cambio, surge el problema de la correlación entre este artículo 54 y los artículos que prevén la existencia de actos jurídicos especiales, los Estatutos de los funcionarios, cuya sanción no compete siempre a la ley. Es necesario resolver, pues, la coordinación entre la competencia de la ley ordinaria, consagrada en el art. 54, y la competencia del estatuto formal; establecida en los arts. 59, 62, 63, 107 y 206.

Habría dos maneras muy sencillas, pero erróneas, de eliminar este problema. La primera, excluir del ámbito del art. 54 a los funcionarios públicos; la segunda, excluir de los estatutos formales la regulación de la jornada de trabajo.

El error de la primera solución ya ha sido señalado por mí en otra ocasión. Deriva de una falsa valoración de la relación entre la norma general y la norma especial: la exigencia de reglas especiales para los funcionarios públicos no excluye la aplicación a éstos de las reglas generales para todas las personas, o para todos los trabajadores, o para todos los habitantes, en todos los puntos en que no haya contradicción con un texto especial.

La segunda solución podría apoyarse en el silencio que guarda el art. 61 sobre la regulación de la jornada de trabajo; silencio significativo, porque el artículo sienta, en cambio, la reglamentación del derecho al descanso semanal de los funcionarios. Sin embargo, el error queda de manifiesto si observamos que el art. 61 enumera, en realidad, un contenido mínimo necesario del Estatuto, pero no excluye la regulación de otros aspectos que integren, como los allí enunciados, el concepto material de ‘estatuto de los funcionarios’.

Se agrega: “...consideramos que cualquier persona que preste servicios en una relación de trabajo subordinado tiene, por expreso mandato constitucional, derecho a la limitación de su jornada laboral, lo que comprende el derecho al descanso intermedio.

Ese derecho constitucional se encuentra consagrado en el artículo 54 de la Carta, disposición en la cual se comete al legislador su reglamentación por vía legal. Y para el caso de ausencia de reglamentación legal específica para cierto sector de trabajadores, el derecho debe aplicarse igual recurriendo a la regulación análoga por imperio del artículo 332 de la Carta”.

Finalmente concluyen: “En función de lo que venimos de señalar, en ausencia de una norma sobre descanso intermedio que expresamente contemple dentro de su ámbito de aplicación a los funcionarios de la ASSE que integran la parte actora, el contenido del derecho al descanso intermedio de los accionantes será el mismo que tengan los trabajadores del sector privado que realicen igual tarea”.

En definitiva, para los discordes, aplicando el Derecho General del Trabajo, se determina que existe una consagración en el art. 54 de la Constitución del derecho a la limitación de la jornada y al descanso intermedio y que, ante el silencio del estatuto en el caso concreto, el mismo se debe colmar con la aplicación del Derecho Privado.

## **5. Reflexiones Finales**

La sentencia que se comenta es una muestra clara del estado actual de la aplicación del Derecho General del Trabajo en el Uruguay.

La realidad es que hay cierta coincidencia en la existencia del Derecho General del Trabajo y de la protección del trabajo como hecho social; incluso, se coincide en forma mayoritaria en la existencia de normas constitucionales que alcanzan a todo el que trabaja, pero no hay criterios claros en cuanto a la aplicación de esos conceptos, siendo un terreno aún desconocido e incierto para gran parte de nuestros Tribunales.

La Corte, en mayoría, niega la existencia del derecho al descanso intermedio de los funcionarios reclamantes, basándose fundamentalmente en la circunstancia de que el derecho al descanso intermedio no está consagrado en el estatuto de estos.

Ahora bien, establecer que existe un Derecho General del Trabajo, pero luego reclamar la consagración estatutaria de todos los derechos de los funcionarios, es contradictorio. Justamente, el Derecho General del Trabajo plantea que existen derechos por fuera de los correspondientes a la calidad de funcionario público, y que son fundamentales e independientes de dicha calidad.

Cabe atender que la Suprema Corte de Justicia no niega que hipotéticamente puedan existir otros derechos por fuera del estatuto<sup>8</sup>; sin embargo, negar el derecho al descanso intermedio, y colocarlo por fuera del Derecho General del Trabajo, deja un espacio muy reducido, casi inexistente, a la aplicación práctica de éste.

En tal sentido, tanto a nivel internacional como nacional, se ha entendido a la limitación de la jornada como un derecho humano fundamental; es más, en nuestra Constitución está consagrado expresamente.

Como es sabido, el art. 54 de la Constitución de la República, dispone que la Ley ha de reconocer a aquel que se inserte en una relación de trabajo, el derecho a la limitación de la jornada. La norma, no menciona excepciones, ni hace diferencias, sino que se aplica a todo el que se hallará “en una relación de trabajo”.

También existe coincidencia tanto en doctrina como en jurisprudencia nacional en que el derecho a la limitación de la jornada integra el denominado

---

<sup>8</sup> Evidentemente se puede suponer que los derechos a la vida, integridad física, dignidad, honor, privacidad, son independientes de una consagración en el Estatuto.

bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales, entendiéndose por tal aquel conformado por todos los principios constitucionales y los instrumentos internacionales que versan sobre derechos humanos o, expresado en otros términos, por todas aquellas disposiciones y principios de protección de los derechos humanos a los que se le reconoce valor constitucional<sup>9</sup>.

Por lo tanto, si el derecho a la limitación de la jornada es un derecho humano fundamental, si el descanso intermedio es una forma de limitación de la jornada, y si este derecho se consagra en el art. 54 de la Constitución, es decir en aquellas normas que protegen el trabajo como hecho social, se debe llegar a la conclusión de que el descanso intermedio es un derecho de los funcionarios públicos independientemente de que se consagre o no en un estatuto.

En consecuencia, nos inclinamos a pensar que el Derecho General del Trabajo, aplicado al caso concreto, debería tener las consecuencias que le dan los ministros discordes.

En definitiva, el Derecho General del Trabajo implica la consagración para todo el que trabaje - incluidos los funcionarios públicos - del derecho a la limitación de la jornada, establecido en el art. 54 de la Constitución de la República. El derecho al descanso intermedio es una expresión del derecho fundamental a la limitación de la jornada, pero al no existir reglamentación en el punto, ya que el estatuto de los reclamantes no lo reguló, corresponde colmar dicho vacío recurriendo a la integración analógica con el Derecho del Trabajo Privado de conformidad con lo dispuesto en el art. 332 de la Constitución de la República.

---

<sup>9</sup> ROSENBAUM, F; en *“Manual de Tiempo de Trabajo”*, primera edición, FCU, Montevideo, 2019, pág. 16 citando a BARBAGELATA, H, H; en la *“Consagración legislativa y jurisprudencial del bloque de constitucionalidad de los derechos humanos”* en RDL N° 237, FCU, pág.142, y al Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 1° Turno en Sentencia N° 160/2011 del 19 de mayo de 2011.

## Bibliografía

- BARBAGELATA, H. H. (1977). *“Enfoque doctrinario sobre la aplicación del Derecho del Trabajo a los funcionarios públicos”*, Cursillo sobre Derecho del Trabajo y los Funcionarios Públicos, Biblioteca de Derecho Laboral N° 5, Montevideo.
- CORREA FREITAS, R. y VAZQUÉZ, C. (1998). *Manual de Derecho de la Función Pública*, FCU, Montevideo.
- DE BUEN, C. (2009). *“Régimen laboral del Funcionario Público”*, Derecho del Trabajo, N° 7, Memorias y comunicaciones del III Congreso Internacional de Derecho del Trabajo, Fundación Universitas, Venezuela.
- LOUSTAUNAU, N. (2007). *“Ley de Rendición de Cuentas modificaciones a la competencia de la justicia del trabajo y el recurso de casación”*, Revista de Derecho Laboral, Tomo 227, julio – septiembre, FCU, Montevideo.
- MARTINS, H. (1977). *“Influencia recíproca de los principios del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo”*, Cursillo sobre Derecho del Trabajo y los Funcionarios Públicos, Biblioteca de Derecho Laboral, N° 5, Montevideo.
- PANIZZA, C. (2017). *“Modalidades de contratación en la Administración Central y empresas públicas”*, Estudios de Derecho Laboral en Homenaje Al Profesor Octavio Racciatti, FCU, Montevideo.
- ROSENBAUM, F. (2019). *Manual de Tiempo de Trabajo*, primera edición, FCU, Montevideo.