



Cámara de Senadores
PARTICULAR

Cámara de Senadores MESA DE ENTRADA	
Hora:	15:40
Fecha:	21/9/2026
Firma:	MF



Montevideo, 21 de setiembre de 2026.

Sra. Presidente del Senado
Ing. Carolina Cosse

PRESENTE.

De mi mayor consideración:

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 168 del Reglamento de la Cámara de Senadores, me dirijo a Usted a efectos de presentar el Proyecto de Ley sobre Servicios Esenciales, y su Exposición de Motivos.

Sin otro particular saluda a Ud. atentamente

EC. SERGIO BOTANA
SENADOR

EXPOSICION DE MOTIVOS.

El régimen de servicios esenciales constituye una limitación al derecho de huelga, fundado en el interés general de toda la comunidad, cuya satisfacción es el fin último de la existencia del Estado.

En nuestro país se encuentra reglamentado por la Ley No. 13.720 de 1968, en la redacción dada por el DL 14.791 de 1978, no estableciendo una nómina concreta de servicios incluidos dejando su inclusión a juicio de la Administración, la cual ha utilizado invariablemente los criterios del Comité de Libertad Sindical de la OIT es decir la protección e la vida, salud y seguridad de las personas.

Las consecuencias de la declaración de servicios esenciales son dos por un lado la fijación de servicios mínimos a cumplir y si estos no se cumplen el empleador público o privado queda facultado a dos cosas a) contratar personal que sustituya a los huelguistas y b) imponer sanciones a quienes no cumplieron los servicios esenciales.

Ahora bien en el reciente caso del conflicto en el puerto, el gobierno a través del Ministerio de Trabajo se ha negado a cumplir con su deber y a adoptado una resolución conjuntamente con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sin el fundamento legal y buscando uno oblicuo.

En efecto si se analiza los fundamentos de la resolución de ambos ministerios se encuentran las siguientes normas: art. Ley 16246 artículos 1, 7, 14, art. 2 del Decreto 412/992, art. 65 de la Constitución, Convenio 87 de la OIT y jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical, pero no menciona el régimen de Servicios Esenciales.

La Ley No. 16246 referente al régimen portuario, habla de la trascendencia de los servicios portuarios (art. 1), la competencia del Poder Ejecutivo en cuanto al establecimiento de la política portuaria /art. 7) y el control a las empresas (no a los trabajadores) en su art. 14.

En tanto en el art. 2 de la Reglamentación se le otorga la competencia al Poder Ejecutivo de contralor de políticas portuarias.

Sobre estas dos normas corresponde realizar desde ya las siguientes precisiones:

Una formal.

No actuó el Poder Ejecutivo, sino dos Ministerios, todos sabemos que el Poder Ejecutivo es el presidente de la Republica actuando en Consejo o en Acuerdo, aca son dos Ministerios actuando por sí.

Otra Sustantiva.

Ninguna de las normas citadas tiene la aptitud jurídica para limitar un derecho fundamental como es el de huelga previsto en el art. 57 de la Carta. Se recurre a un estatuto jurídico que si le puede imponer obligaciones a las empresas concesionarias o permisarias, pero no a sus trabajadores.

Cual sería la consecuencia de una sanción impuesta a un trabajador que no cumplió los servicios mínimos?, seguramente ninguna porque la norma que le impone la obligación carece de competencia para hacerlo.

Luego se cita el art. 65 de la Constitución que refiere a "Comisiones Consultivas" que no se han utilizado casi nunca en nuestro país, y en todo caso la competencia es de estas comisiones y no los ministerios.

Finalmente se fundamenta en el Convenio 87 de la OIT y la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical. El Convenio refiere a la promoción de los derechos sindicales y dentro de estos (aunque no lo diga expresamente la huelga) y la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical es correcta su mención. Pero porque no se cita la norma que corresponde para fundar el acto administrativo, y se recurre a un fundamento equivocado.

La administracion no tiene opción de utilizar o no los poderes jurídicos, tiene el deber de hacerlo ya que se le concedieron para que cumpla un fin.

En nuestro país el régimen de servicios esenciales se encuentra previsto por la Ley No. 13.720 en la redacción dada por el Decreto Ley 14.791, mediante el cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la facultad de determinar que servicios son esenciales y que turnos deben de cumplirse en, los mismos.

Nuestro país a diferencia de otros ordenamientos no tiene una nómina taxativa ni enunciativa de servicios comprendidos en la misma, sino que queda a juicio de una resolución administrativa, que históricamente se ha fundamentado en los criterios utilizados por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo que son aquellos servicios cuya interrupción pone en peligro la vida, la salud y la seguridad de los habitantes, tanto por su interrupción instantánea como por su prolongación en el tiempo.

A lo largo del tiempo el referido Comité de Libertad sindical ha incluido en su jurisprudencia aquellas actividades que representan una trascendencia económica muy importante para un país.

En tanto, nuestro régimen jurídico actual consagra un poder a la Administración (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), para el ejercicio de un deber proteger el interés general, se entiende conveniente que sea la ley quien tiene la competencia primogénita para reglamentar los derechos constitucionales, quien determine que actividades debe de ser incluidas en esta nomina, todo ello sin perjuicio de la vigencia de la normativa hasta ahora vigente, para todos los casos no incluidos en la nómina.

En especial sobre los conflictos portuarios, la Organización Internacional del Trabajo la ha expresado: "el derecho de huelga es, para los trabajadores y sus organizaciones un medio esencial de defender sus intereses, aunque se admiten ciertas condiciones de procedimiento y restricciones, a condición de que se garanticen procedimientos compensatorios apropiados, incluyendo el arbitraje obligatorio. Las posibles consecuencias de estas huelgas son conocidas: buques retrasados, transportes interiores reducidos a la espera, productos perecederos estropeados o inutilizables o exportaciones

obstaculizadas. Si la huelga se prolonga, las repercusiones sobre la propia economía nacional pueden ser graves.” (Informe de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, año 2002, pp. 93 y ss.)

Se consideró asimismo por parte del Comité de Libertad Sindical que: “... teniendo en cuenta la fragilidad de nuestra economía producto de una profunda crisis económica de la cual el país comienza a recuperarse, la paralización de los trabajos portuarios puede causar, desde ya, daños irreparables a toda la actividad económica, y comprometer los esfuerzos en pro del desarrollo que realizan el gobierno, los trabajadores y los productores...”, agregando: “todas las mercaderías perecederas y con materias primas, productos elaborados o semielaborados cuya ausencia o escasez pueda apreciar el riesgo de provocar un infortunio a parte de la sociedad o poner en peligro la vida, la seguridad y la salud de las persona en todo o parte de la población y en general con todas las mercaderías e insumos considerados esenciales, así como aquellas mercaderías que por razones de mercado deban ser embarcadas en los plazos medios previstos bajo riesgo de causar un grave daño, económico a la comunidad y su consecuente repercusión social...”. (Dellepiane, Sol “La Declaración de Servicio Esencial y el cumplimiento en el Uruguay de la Doctrina del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo” Tesis del Master en Derecho Administrativo Económico – Universidad de Montevideo, publicada en el sitio web de la misma. Montevideo 2016 pp. 88 y ss.).

La nómina se compone de las siguientes actividades:

- a) Personal de la Salud vinculados a operaciones urgentes, cualquiera sea la naturaleza jurídica del prestador.
- b) Actividades portuarias.
- c) Actividades aeroportuarias.

d) Controles de aduanas incluido la utilización de los scanner en la detección del tráfico de sustancias y mercaderías prohibidas.

e) Servicio de Sanidad animal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

El Poder Ejecutivo deberá en un plazo de 90 días disponer la reglamentación de la misma, para lo cual podrá utilizar en consulta los procedimientos de negociación colectiva.

Montevideo, 21 de setiembre de 2026.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

EC. SERGIO BOTANA
SENADOR

PROYECTO DE LEY.

Artículo 1. Sin perjuicio de la plena vigencia de lo dispuesto por los artículos 3 literal f, 4, y 5, de la Ley No. 13.720 de 16 de diciembre de 1968, en la redacción dada por el Decreto Ley No. 14.791 de 8 de junio de 1978, para aquellas actividades no comprendidas en la presente ley, declarase que son servicios esenciales las siguientes:

a. Actividades de la Salud vinculados a operaciones urgentes, cualquiera sea la naturaleza jurídica del prestador.

b. Actividades portuarias.

c. Actividades aeroportuarias.

d. Controles de aduanas incluido la utilización de los "scaner" en la detección del tráfico de sustancias y mercaderías prohibidas.

e. Controles del Servicio de Sanidad Animal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Artículo 2. El Poder Ejecutivo en un plazo de 90 días a partir de la promulgación de la presente ley deberá reglamentar un régimen de servicios mínimos para cada una de ellas, el que podrá ser ampliado por Resolución Ministerial en cada caso concreto.

Artículo 3. A los efectos de la reglamentación mencionada precedentemente, se podrá utilizar en vía de consulta los mecanismos previstos en las Leyes No. 18.508 y 18.566 de 26 de junio de 2009 y 11 de setiembre de 2009 respectivamente.

Artículo 4. El no cumplimiento de los servicios mínimos traerá como consecuencia lo previsto en el art. 4 de la Ley No. 13.720 de 16 de diciembre de 1968.

Montevideo, 21 de setiembre de 2026.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by a series of loops and a final flourish.

EC. SERGIO BOTANA
SENADOR