

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República los Proyecto de Ley siguientes:

1. **Proyecto de Ley 11824/2024-CR**, Ley que autoriza excepcionalmente al seguro social de salud ESSALUD a incorporar al personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control - ESVICSAC de propiedad de ESSALUD, presentado por el grupo parlamentario Bancada Socialista, a iniciativa del congresista Bernardo Jaime Quito Sarmamiento.
2. **Proyecto de Ley 12132/2025-CR**, Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC de propiedad, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo.
3. **Proyecto de Ley 12529/2025-CR**, Ley que dispone aperturar, una Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control en ESSALUD, e incorporar a los Trabajadores del Personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, bajo el Régimen del Decreto Legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Waldemar José Cerrón Rojas.
4. **Proyecto de Ley 12534/2025-CR**, Ley que autoriza la Incorporación al Seguro Social de Salud – ESSALUD del personal de Seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC), presentado por el grupo parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo, a iniciativa del congresista Guillermo Bermejo Rojas.
5. **Proyecto de Ley 12628/2025-CR**, Ley que reconoce la naturaleza laboral del personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC y dispone su incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 en ESSALUD, presentado por el grupo parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista Alex Antonio Paredes Gonzales.
6. **Proyecto de Ley 12656/2025-CR**, Ley que incorpora a ESSALUD al personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC., presentado por el grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa del congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado.
7. **Proyecto de Ley 12879/2025-CR**, Ley que dispone la incorporación del personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control - ESVICSAC a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la congresista María Elizabeth Taipe Coronado.
8. **Proyecto de Ley 13522/2025-CR**, Ley que autoriza la Incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 del personal operativo de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC)

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

que presto servicio de ESSALUD, presentado por el grupo parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial, a iniciativa del congresista Elías Marcial Varas Meléndez.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **MAYORÍA** de los presentes, con la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, en su Décima Sesión Ordinaria llevada a cabo el 11 de marzo de 2026, proponer la **INHIBICIÓN** de los proyectos de ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR. Votaron a favor los congresistas Soto Reyes, Alejandro; Martínez Talavera, Pedro Edwin; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli; Arriola Tueros, José Alberto; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Flores Ancachi, Jorge Luis; Gonza Castillo, Américo; Infantes Castañeda, Mery Eliana; Mita Alanoca, Isaac; Monteza Facho, Silvia Emperatriz; Palacios Huamán, Margot; Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Robles Araujo, Silvana Emperatriz; Salhuana Cavides, Eduardo; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Valer Pinto, Héctor; Varas Meléndez, Elías Marcial; Zea Choquechambi, Oscar; y Zegarra Saboya, Ana Zadith. Votaron en abstención los congresistas Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ramírez García, Tania Estefany; y Santisteban Suclupe, Magally.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

Los proyectos de ley fueron presentados al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República e ingresados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. A continuación, se detalla la situación procesal de las iniciativas acumuladas en la Tabla:

Tabla 1
Proyectos de Ley: situación procesal

Ítem	Proyecto de Ley	Presentación	Ingreso a la Comisión	Primera Comisión	Segunda Comisión
1	11824/2024 -CR	2/07/2025	2/07/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
2	12132/2025-CR	15/08/2025	18/08/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
3	12529/2025-CR	22/09/2025	22/09/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
4	12534/2025-CR	22/09/2025	23/09/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
5	12628/2025-CR	1/10/2025	2/10/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
6	12656/2025-CR	3/10/2025	6/10/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
7	12879/2025-CR	17/10/2025	20/10/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social
8	13522/2025-CR	11/12/2025	12/12/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo y Seguridad Social

Fuente: Proyectos de Ley.

Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

Las iniciativas legislativas buscan regularizar la situación laboral del personal que presta servicios de seguridad en los establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD), reconociendo la relación laboral real existente y garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos. Para ello, proponen una incorporación excepcional al régimen laboral de ESSALUD, como respuesta al uso de esquemas contractuales aplicados para la prestación del servicio de seguridad que, según se expone, no han reflejado adecuadamente la naturaleza de la relación laboral ni cumplido con los requisitos de autonomía exigidos por la normativa laboral vigente.

Asimismo, las propuestas tienen por finalidad otorgar estabilidad laboral y seguridad jurídica a trabajadores que han desempeñado funciones esenciales de manera continua en la infraestructura asistencial de ESSALUD, así como reducir la conflictividad social y las contingencias judiciales asociadas a dicha situación. Finalmente, buscan asegurar la continuidad y calidad del servicio de seguridad institucional, fortaleciendo la gestión de ESSALUD mediante una solución excepcional de carácter legal, en beneficio de la población asegurada.

2.1. Proyecto de Ley 11824/2024-CR

Tiene como objeto autorizar excepcionalmente al Seguro Social de Salud - ESSALUD la incorporación de personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control — ESVICSAC que presta servicios de seguridad at Seguro Social de Salud - ESSALUD, contando con un texto normativo con siete artículos y una disposición complementaria final con los siguientes contenidos:

“LEY QUE AUTORIZA EXCEPCIONALMENTE AL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD A INCORPORAR AL PERSONAL DE SEGURIDAD DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL - ESVICSAC DE PROPIEDAD DE ESSALUD

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar excepcionalmente al Seguro Social de Salud - ESSALUD la incorporación de personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control — ESVICSAC que presta servicios de seguridad al Seguro Social de Salud - ESSALUD.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es contribuir a la concreción del derecho fundamental al trabajo mediante el reconocimiento de las relaciones laborales en el Seguro Social de Salud- ESSALUD como entidad propietaria de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control - ESVICSAC.

Artículo 3. Autorización de incorporación de personal de ESVICSAC

Se autoriza excepcionalmente al Seguro Social de Salud - ESSALUD la incorporación de personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control - ESVICSAC que presta servicios de seguridad al Seguro Social de Salud - ESSALUD en el régimen laboral general de la entidad.

Artículo 4. Requisitos

Para la incorporación prevista en el artículo 3 de la presente ley, los trabajadores deben contar con un récord laboral mínimo de cinco años en ESVICSAC contados de forma continua o discontinua hasta su fecha de cese de servicios al Seguro Social de Salud - ESSALUD.

Artículo 5. Acreditación del personal beneficiario

El Seguro Social de Salud ESSALUD elabora la relación del personal beneficiario que cumple los requisitos de incorporación autorizado por la presente ley dentro del plazo de sesenta (60) días contados desde su entrada en vigor, previendo el derecho de los trabajadores a solicitar su incorporación.

Artículo 6. Plazo de implementación

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

El Seguro Social de Salud ESSALUD implementa la incorporación del personal autorizada por la presente Ley dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados desde su entrada en vigor.

Artículo 7. Financiamiento

La incorporación del personal autorizada en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto que el Seguro Social de Salud — ESSALUD destina al pago de servicios de seguridad y vigilancia a sus centros asistenciales a nivel nacional.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con ESSALUD, elabora la reglamentación y demás normas complementarias para la implementación de la presente Ley dentro del plazo de treinta (30) días contados desde su entrada en vigor."

2.2. Proyecto de Ley 12132/2025-CR

Tiene como objeto disponer excepcionalmente la incorporación al Seguro Social de Salud -ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control -ESVICSAC., contando con un texto normativo con seis artículos y una disposición complementaria final, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN A ESSALUD BAJO EL REGIMEN DEL D.L. 728 AL PERSONAL DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL - ESVICSAC DE PROPIEDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer excepcionalmente la incorporación al Seguro Social de Salud -ESSALUD bajo el régimen del D.L. 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control -ESVICSAC.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley garantizar los derechos sociolaborales del trabajador mediante el reconocimiento de las relaciones laborales en el Seguro Social de Salud - ESSALUD como entidad propietaria de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control - ESVICSAC.

Artículo 3. Disposición de incorporación

Se dispone excepcionalmente que el Seguro Social de Salud - ESSALUD la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control - ESVICSAC que presta servicios de seguridad al Seguro Social de Salud - ESSALUD en el régimen laboral general de la entidad.

Artículo 4. Requisitos

Para la incorporación prevista en el artículo 3 de la presente ley, los trabajadores deben contar con un récord laboral mínimo de (02) años continuos o (03) años discontinuos en ESVICSAC, asimismo tengan o no tengan vínculo laboral a la fecha en que entre en vigencia la presente ley.

Artículo 5. Plazo de implementación

El Seguro Social de Salud ESSALUD implementa la incorporación del personal autorizado por la presente ley dentro del plazo (03) años contados desde su entrada en vigor. Dicha implementación no está supeditada a la aprobación del reglamento de la Ley.

Artículo 6. Financiamiento

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con ESSALUD, elabora la reglamentación y demás normas complementarias para la implementación de la presente ley dentro del plazo de treinta (30) días contados desde su entrada en vigor."

2.3 Proyecto de Ley 12529/2025-CR

Tiene por objeto disponer la apertura de una Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control del Seguro Social de Salud - ESSALUD, a fin de incorporar a los trabajadores de la empresa de seguridad, vigilancia control – ESVICSAC, bajo el régimen de la actividad privada del decreto legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, contando con un texto normativo de cuatro artículos y dos disposiciones complementarias finales, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE DISPONE APERTURAR, UNA JEFATURA DE SEGURIDAD, LIMPIEZA Y CONTROL EN ESSALUD, E INCORPORAR A LOS TRABAJADORES DEL PERSONAL DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL ESVICSAC, BAJO EL RÉGIMEN DEL D. LEG. N°728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL.

Artículo 1. Objeto y Finalidad de la Ley

Se tiene por objeto disponer la apertura de una Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control del Seguro Social de Salud - ESSALUD, a fin de incorporar a los trabajadores de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC, bajo el régimen de la actividad privada del decreto legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Estructura Orgánica de la Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control.

Créase la Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control en el Seguro Social de Salud – ESSALUD, como órgano encargado de la planificación, organización, dirección y supervisión de las actividades de seguridad, limpieza y control. El financiamiento de la presente Jefatura se efectuará con cargo al mismo presupuesto actualmente destinado a la contratación de los servicios de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 3. Estructura de organigrama funcional de la Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control.

Se establece como organigrama funcional de la Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control, en el Seguro Social de Salud – ESSALUD como órgano de línea de la Gerencia de Administración o la que haga sus veces, y está conformada por las siguientes unidades orgánicas:

- 1. Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control. Es la máxima autoridad del órgano. Es responsable de la planificación, organización, dirección, supervisión y control de las actividades de seguridad, limpieza y control de sus unidades orgánicas. Depende jerárquicamente de la Gerencia de Administración y su titular es designado por la Gerencia General.*
- 2. Unidades Orgánicas dependientes: Son las siguientes:*
 - a. Unidad de Seguridad. Es responsable de la protección y resguardo de las instalaciones, bienes muebles e inmuebles, personal y pacientes de ESSALUD. Le corresponde coordinar con la Policía Nacional del Perú, empresas de seguridad privada y serenazgo para el cumplimiento de sus funciones. Sus funciones específicas incluyen: Vigilancia, control de accesos, prevención, preparación y respuesta ante emergencias y riesgos.*
 - b. Unidad de Limpieza e Higiene. Es responsable de garantizar las condiciones de limpieza, desinfección, higiene y mantenimiento básico de los ambientes hospitalarios y administrativos. Sus funciones específicas incluyen: limpieza, desinfección de áreas hospitalarias, limpieza de áreas administrativas, gestión y control de residuos sólidos.*
- 3. Unidad de Control y Supervisión. Es responsable de supervisar, auditar y evaluar el cumplimiento de los protocolos, procedimientos y estándares de calidad en las áreas de seguridad y limpieza. Supervisa la ejecución de los contratos de servicios de terceros y*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

servicios externalizados afines al ámbito del órgano. Sus funciones específicas incluyen: auditoría interna de procesos., monitoreo, registro y reporte de incidencias.

4. Secretaría Técnica / Apoyo Administrativo. Es la unidad de apoyo administrativo responsable de brindar soporte técnico y logístico a la Jefatura y a las unidades orgánicas. Sus funciones incluyen la gestión documental, la elaboración de informes técnicos, el apoyo en la tramitación de procedimientos administrativos y la logística de las actividades del órgano.

Artículo 4. Incorporación de recursos humanos.

Se dispone incorporar al personal de los trabajadores de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC, al Seguro Social de Salud – ESSALUD bajo el régimen de la actividad privada del D. Leg. N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERO. *Se prohíbe al Seguro Social de Salud (ESSALUD) contratar servicios de seguridad, vigilancia y limpieza con empresas privadas o personas jurídicas de derecho privado. Los servicios mencionados deberán ser prestados de manera exclusiva y directa por personal dependiente de ESSALUD.*

SEGUNDA. *Encárguese al Ministerio de Trabajo, reglamentar la presente ley en el plazo de noventa días posterior a la entrada en vigor de la presente ley."*

2.4 Proyecto de Ley 12534/2025-CR

Tiene por objeto autorizar por única vez al Seguro Social de Salud - ESSALUD al personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que prestan servicios de seguridad al Seguro Social de Salud ESSALUD, contando con un texto normativo de siete artículos, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN AL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD DEL PERSONAL DE SEGURIDAD DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL (ESVICSAC)

Artículo 1. Objeto y Finalidad de la Ley

El objeto de la presente ley es autorizar por única vez al Seguro Social de Salud - ESSALUD al personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que prestan servicios de seguridad al Seguro Social de Salud ESSALUD.

Artículo 2. Autorización de incorporación de personal de ESVICSAC

Se autoriza por única vez al Seguro Social de Salud - ESSALUD la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que presta servicios de seguridad al Seguro Social - ESSALUD, en el régimen laboral de la misma entidad.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

El personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) para lograr su incorporación conforme al artículo 2 de esta ley, debe contar con un récord laboral mínimo de cinco años en ESVICSAC que serán contados de forma continua o discontinua hasta la fecha del cese de servicios al Seguro Social de Salud - ESSALUD.

Artículo 4. Prueba y acreditación del personal de ESVICSAC

Para acreditar el historial laboral, el Seguro Social de ESSALUD elaborará la relación del personal que será beneficiado que cumpla los requisitos de incorporación del artículo 3 de la

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

presente ley, dentro del plazo de sesenta (60) días contados desde su publicación. En caso existieran beneficiarios no incluidos en la lista, estos podrán solicitar su incorporación en la lista utilizando los medios probatorios admitidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Artículo 5. Plazo para implementar la incorporación

ESSALUD, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementarán la incorporación del personal que cumpla con los requisitos dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados desde la publicación de la presente ley.

Artículo 6. Financiamiento

La incorporación de todo el personal que autoriza la presente ley se financia con el presupuesto que el propio Seguro Social de Salud - ESSALUD tiene y destina al pago de servicios de seguridad y vigilancia en sus centros de salud y locales a nivel nacional.

Artículo 7. Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano."

2.5 Proyecto de Ley 12628/2025-CR

Tiene como objeto disponer por única vez y de manera excepcional, la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, de propiedad del Seguro Social de Salud – ESSALUD, al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, reconociendo la naturaleza laboral de los servicios prestados en favor de ESSALUD, contado con texto normativo de seis artículos y una disposición complementaria final, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE RECONOCE LA NATURALEZA LABORAL DEL PERSONAL DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL – ESVICSAC Y DISPONE SU INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728 EN ESSALUD

Artículo 1º. Objeto.

El objeto de la Ley es, disponer por única vez y de manera excepcional, la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, de propiedad del Seguro Social de Salud – ESSALUD, al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, reconociendo la naturaleza laboral de los servicios prestados en favor de ESSALUD.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de la Ley es, reconocer la naturaleza laboral de los servicios que presta el personal de seguridad de ESVICSAC, garantizarles condiciones de trabajo justas y dignas, superar una situación de desigualdad y fortalecer el servicio de seguridad institucional; garantizándose no solo la protección de pacientes, personal de salud e infraestructura hospitalaria, sino también la eficiencia operativa de ESSALUD en beneficio de los asegurados a nivel nacional.

Artículo 3. Requisitos de incorporación

Son beneficiarios los trabajadores de ESVICSAC que acrediten una antigüedad mínima de tres (3) años de servicios continuos o discontinuos prestados a ESSALUD, tengan o no vínculo laboral vigente a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

Artículo 4. Acreditación de beneficiarios

ESSALUD elaborará la relación del personal beneficiario que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la presente Ley, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados a partir de su entrada en vigor. En caso de omisión o exclusión, los

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

trabajadores podrán acreditar su vínculo laboral mediante la presentación de medios probatorios admitidos por el ordenamiento jurídico, a efectos de ser incorporados en la lista definitiva.

Artículo 5. Plazo de implementación

ESSALUD, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, implementará la incorporación autorizada por la presente Ley en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario, contados desde la publicación de la lista definitiva de beneficiarios.

Artículo 6. Financiamiento

La incorporación se financia con cargo al presupuesto institucional de ESSALUD, el mismo que ha venido siendo destinado a la contratación de servicios de seguridad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. *Vigencia La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.”*

2.6 Proyecto de Ley 12656/2025-CR

Tiene como objeto autorizar por única vez y de manera excepcional la incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud – ESSALUD, al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC que hayan prestado servicios a favor de dicha entidad pública, contado con texto normativo de seis artículos y una disposición complementaria final, con los siguientes contenidos:

“LEY QUE INCORPORA A ESSALUD AL PERSONAL DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL - ESVICSAC

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente Ley tiene por objeto autorizar por única vez y de manera excepcional la incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud – EsSalud, al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC que hayan prestado servicios a favor de dicha entidad pública.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de esta ley es reconocer y garantizar los derechos laborales de los trabajadores que, como personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, hayan prestado sus servicios a favor de EsSalud.

Artículo 3. Incorporación

Se autoriza al Seguro Social de Salud – EsSalud, por única vez y de manera excepcional, ha incorporar al régimen del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores que, como personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, prestan o prestaron servicios a favor de EsSalud.

Artículo 4. Requisitos

Serán beneficiarios con la incorporación al régimen del decreto legislativo 728 de EsSalud, los trabajadores de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, que acrediten haber prestado sus servicios remunerados, a favor de EsSalud de manera continua con una antigüedad no menor de tres (3) años o mínimo cuatro (4) años de manera discontinua, tengan o no vínculo laboral vigente a la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 5. Implementación

Se otorga un plazo de ciento veinte (120) días calendarios para que, EsSalud en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implemente la incorporación establecida en el artículo 3 de la presente ley.

Artículo 6. Financiamiento

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

La incorporación a la que hace mención la presente ley se financia con cargo al presupuesto del Seguro Social de Salud – EsSalud que destina al pago de los servicios de seguridad y vigilancia, sin demandar gastos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Vigencia de la ley

La presente Ley entra en vigencia, al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano."

2.7 Proyecto de Ley 12879/2025-CR

Tiene como objeto disponer excepcionalmente la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC al Seguro Social de Salud – ESSALUD bajo los alcances del régimen laboral del Decreto legislativo 728, con la finalidad de garantizar los derechos laborales y reconocer la relación laboral de ESSALUD respecto a la empresa ESVICSAC, contado con texto normativo de cinco artículos y una disposición complementaria final, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN DEL PERSONAL DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL - ESVICSAC A ESSALUD BAJO EL REGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto y Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por objeto, disponer excepcionalmente la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC al Seguro Social de Salud – ESSALUD bajo los alcances del régimen laboral del Decreto legislativo 728, con la finalidad de garantizar los derechos laborales y reconocer la relación laboral de ESSALUD respecto a la empresa ESVICSAC.

Artículo 2. Disposición de incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728

Se dispone, excepcionalmente, la incorporación del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC al Seguro Social de Salud – ESSALUD bajo los alcances del régimen laboral del Decreto legislativo 728.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Para que la incorporación tenga efectos, los trabajadores deben:

3.1. Haber prestado servicios en la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC durante un mínimo de dos (2) años continuos o tres (3) años discontinuos, independientemente de que mantengan vínculo laboral al momento de entrada en vigencia de esta Ley.

3.2. No hallarse incorporado en el personal de ESSALUD bajo otro régimen laboral, salvo que haya renuncia expresa.

Artículo 4. Plazo de implementación

La incorporación del personal autorizado por esta Ley deberá implementarse en un plazo máximo de tres (3) años contados desde la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Esta implementación no podrá estar supeditada a la aprobación del respectivo reglamento.

Artículo 5. Financiamiento

Los costos derivados de la incorporación del personal serán atendidos con cargo al presupuesto que ESSALUD destina actualmente al pago de servicios de seguridad, vigilancia y control en sus distintos centros asistenciales a nivel nacional.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Reglamentación.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Seguro Social de Salud-ESSALUD, elabora el reglamento y las normas complementarias necesarias para la adecuada

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

implementación de la Ley, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigencia."

2.8 Proyecto de Ley 13522/2025-CR

Tiene como objeto autorizar, por única vez y de manera excepcional, la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud – ESSALUD del personal operativo de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que haya prestado servicios de seguridad a favor de ESSALUD, contado con texto normativo de siete artículos y una disposición complementaria final, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 DEL PERSONAL OPERATIVO DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL (ESVICSAC) QUE PRESTÓ SERVICIOS A ESSALUD

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, por única vez y de manera excepcional, la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud – ESSALUD del personal operativo de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que haya prestado servicios de seguridad a favor de ESSALUD.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente ley es regularizar la situación laboral del personal que, bajo una intermediación laboral desnaturalizada, desarrolló actividades permanentes, subordinadas y propias del servicio esencial de seguridad de ESSALUD, garantizando su incorporación al régimen laboral DL 728, conforme al principio de primacía de la realidad.

Artículo 3.- Incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728

Autorízase al Seguro Social de Salud – ESSALUD a incorporar, por única vez, al personal operativo de ESVICSAC que haya prestado o preste servicios de seguridad en sus redes asistenciales o dependencias, en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, sin perjuicio del tiempo de cese de la empresa o de la culminación del vínculo contractual.

Artículo 4°. Requisitos para la incorporación

Serán beneficiarios quienes: a) Acrediten haber prestado servicios de seguridad a favor de ESSALUD a través de ESVICSAC por un mínimo de tres (3) años continuos o cuatro (4) años discontinuos. b) Demuestren haber realizado labores propias del servicio de seguridad en cualquier sede, establecimiento, red u oficina de ESSALUD. c) Aporten medios probatorios válidos, incluyendo: boletas, constancias de servicio, planillas, contratos, reportes de ESSALUD, comunicaciones internas o cualquier documento admitido en derecho.

Artículo 5°. Elaboración y revisión de la lista de beneficiarios

ESSALUD elaborará, en un plazo máximo de 60 días calendario, la relación del personal que cumple los requisitos. Los trabajadores no incluidos podrán solicitar su incorporación aportando medios probatorios adicionales.

Artículo 6. Implementación

ESSALUD implementará la incorporación al régimen 728 en un plazo máximo de 120 días calendario, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Artículo 7. Financiamiento

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

La incorporación autorizada se financia con cargo al presupuesto institucional de ESSALUD destinado al pago de servicios de seguridad y vigilancia, sin generar gasto adicional al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.”

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud).
- Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Ley 27626, Ley que Regula la Actividad de las Empresas Especiales de Servicios y de las cooperativas de trabajadores.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Análisis Técnico

Analiza el estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar. Incluye el análisis concreto del nuevo estado que genera las propuestas de regulación o modificación.

a) Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

De la revisión realizada a los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 en el Reglamento del Congreso de la República, consideramos que cumplen con algunas formalidades de los requisitos de admisibilidad, presenta en su contenido: fórmula legal, exposición de motivos, efectos de la vigencia de normas y relaciones con el Acuerdo Nacional. Sin embargo, la sección análisis costo beneficio cumple parcialmente con lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, que establece que este se exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA “Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los actores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.
(...)”

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

En consecuencia, las iniciativas mantienen coherencia formal y sustantiva con el marco jurídico vigente en materia laboral, sin generar efectos presupuestarios directos.

Sin perjuicio de lo señalado, corresponde definir si esta Comisión es competente por materia para dictaminar el fondo, conforme al criterio de especialización.

b) El problema que pretenden resolver la propuesta legislativa

Las iniciativas legislativas buscan revertir la situación de precariedad e irregularidad laboral que afecta al personal de seguridad que presta servicios de manera permanente en los establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD), quienes, pese a desarrollar funciones esenciales y continuas, han estado vinculados mediante esquemas de intermediación o tercerización que no reflejan la realidad de la relación laboral existente. En dicho contexto, la empresa prestadora del servicio, ESVICSAC, fue creada por ESSALUD y cuenta con esta entidad como accionista mayoritario, lo que ha limitado su autonomía real y ha impedido que se garantice una gestión independiente conforme a la normativa laboral vigente.

Esta situación ha derivado en la desnaturalización de las figuras de intermediación o tercerización, generando inestabilidad laboral, afectación de derechos fundamentales al trabajo y riesgos de judicialización masiva, así como un escenario de vulnerabilidad para los trabajadores ante la crisis económica y financiera de la empresa. Asimismo, la continuidad del servicio de seguridad institucional se ha visto comprometida, lo que representa un riesgo para el funcionamiento de los centros asistenciales de ESSALUD.

En respuesta, las iniciativas proponen una solución excepcional de carácter legislativo orientada a regularizar la situación laboral del personal de seguridad mediante su incorporación al régimen laboral de ESSALUD, con la finalidad de reconocer la relación laboral real, garantizar la protección de los derechos de los trabajadores, reducir la conflictividad social y judicial, y asegurar la continuidad y calidad del servicio de seguridad en los establecimientos de salud a nivel nacional. La síntesis de los objetivos de las proposiciones legislativas se detalla a continuación:

Tabla 2
Proyectos de Ley: objetivos

N°	Proyecto de Ley	Objetivos de los Proyectos de Ley
1	11824/2024CR	Ley que autoriza excepcionalmente al seguro social de salud – ESSALUD a incorporar al personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia Y Control - ESVICSAC de propiedad de ESSALUD.
2	12132/2025CR	Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.
3	12529/2025CR	Ley que dispone aperturar, una Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control en ESSALUD, e incorporar a los trabajadores del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, bajo el Régimen del decreto legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

4	12534/2025CR	Ley que autoriza la incorporación al Seguro Social de Salud – ESSALUD del personal de Seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC).
5	12628/2025CR	Ley que reconoce la naturaleza laboral del personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC y dispone su incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 en ESSALUD.
6	12656/2025CR	Ley que incorpora a ESSALUD al personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC.
7	12879/2025CR	Ley que dispone la incorporación del personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control - ESVICSAC a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728.
8	13522/2025	Ley que autoriza la Incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 del personal operativo de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que presto servicio de ESSALUD.

Fuente: Proyectos de Ley.

Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 11824/2024-CR se fundamenta en que:

La empresa ESVICSAC fue creada por el Seguro Social de Salud (ESSALUD) con la finalidad de brindar el servicio de seguridad y vigilancia en sus establecimientos, servicio que se ha prestado durante varios años de manera continua en hospitales y centros asistenciales, incluso en periodos en los que no existía contrato vigente o inscripción válida en el registro correspondiente. Esta relación sostenida en el tiempo evidencia una vinculación permanente entre la entidad usuaria y la empresa prestadora del servicio.

El proyecto se sustenta en el marco constitucional y legal de protección al trabajo, así como en el principio de primacía de la realidad, conforme al cual debe prevalecer la situación fáctica sobre las formas contractuales cuando se verifican elementos de prestación personal y subordinación. En ese sentido, se invoca la normativa laboral y la jurisprudencia aplicable que reconocen la desnaturalización de la intermediación laboral cuando no se cumplen los requisitos legales exigidos.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, la modalidad utilizada para la prestación del servicio de seguridad se desnaturalizó en la práctica, al no cumplirse de manera sostenida los requisitos de la intermediación laboral, particularmente aquellos vinculados a la autonomía de la empresa prestadora y a la vigencia de los contratos e inscripciones exigidas por la normativa laboral. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que ESSALUD ostenta la condición de accionista mayoritario de ESVICSAC, lo que evidencia una estrecha vinculación institucional y la ausencia de independencia real entre ambas entidades.

Asimismo, se describe que los trabajadores de seguridad han desarrollado sus labores de manera sostenida en los establecimientos de ESSALUD, cumpliendo funciones esenciales para el normal funcionamiento de la infraestructura asistencial, encontrándose en una situación de inestabilidad laboral y vulnerabilidad, agravada por la situación económica de la empresa prestadora del servicio. Frente a ello, la iniciativa plantea autorizar, de manera excepcional, el reconocimiento de la relación laboral real y la incorporación del personal de seguridad al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de ESSALUD, como una medida orientada a garantizar el ejercicio efectivo de derechos laborales, reducir la conflictividad judicial y asegurar la continuidad del servicio de seguridad institucional.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 12132/2025-CR se fundamenta en que:

La situación laboral del personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC, quienes han venido prestando servicios en los establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y cumpliendo un rol esencial no solo en la custodia de bienes patrimoniales, sino también en la protección del personal médico, asistencial y administrativo, así como en la orientación y apoyo directo a los asegurados, especialmente en áreas de emergencia. Asimismo, se destaca que durante la pandemia por la COVID-19 este personal estuvo expuesto a elevados riesgos para su salud, registrándose incluso fallecimientos, sin que ello haya sido acompañado de un reconocimiento material o moral acorde con la labor desempeñada.

Sobre esa base, la iniciativa identifica una problemática laboral concreta, señalando que la modalidad utilizada para la prestación del servicio de seguridad se habría desnaturalizado en la práctica, al no reflejar la relación laboral real existente ni cumplir con los requisitos exigidos por la normativa laboral vigente, lo que habría derivado en la afectación de derechos fundamentales de los trabajadores. Esta situación se vincula, además, con el hecho de que ESSALUD es propietario de la empresa ESVICSAC, lo que evidencia una relación de control y dependencia que impide considerar a dicha empresa como un tercero autónomo y refuerza el argumento de la desnaturalización de la modalidad empleada.

Finalmente, el proyecto concluye proponiendo una solución excepcional de carácter legal, consistente en autorizar la incorporación del personal de seguridad de ESVICSAC al régimen laboral de ESSALUD, con la finalidad de reconocer la relación laboral real, garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales al trabajo y contribuir a una respuesta integral a la situación planteada, precisando que dicha medida no generaría gasto adicional al Tesoro Público, al financiarse con los recursos que ESSALUD ya destina a los servicios de seguridad.

Respecto a lo expuesto en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 12529/2025-CR, se tiene que:

La gestión de los servicios de seguridad y limpieza en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) enfrenta serias limitaciones derivadas del modelo de externalización vigente, el cual ha sido objeto de cuestionamientos respecto a su eficiencia, transparencia en el uso de los recursos públicos y calidad de los servicios prestados. A pesar de la creación de la Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control como órgano encargado de planificar, organizar y supervisar dichas funciones, estas continúan siendo ejecutadas a través de empresas privadas, situación que ha afectado los derechos laborales de los trabajadores de la empresa ESVICSAC, quienes vienen prestando servicios de manera continua en los establecimientos de salud.

Esta situación ha generado una problemática institucional y laboral caracterizada por la presunta vulneración de derechos fundamentales del trabajo, tales como la remuneración equitativa, el respeto de la jornada laboral, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo, así como por riesgos asociados a la ineficiencia administrativa, la falta de control efectivo y la exposición a prácticas de corrupción vinculadas a la contratación reiterada de servicios tercerizados. Ello resulta contrario a los principios constitucionales que reconocen el trabajo como un derecho y deber social, a la obligación del Estado de garantizar la dignidad del trabajador y a su responsabilidad de promover el bienestar social y la adecuada prestación de los servicios de salud.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

En síntesis, la problemática identificada radica en la externalización de servicios estratégicos dentro de ESSALUD, que ha demostrado generar fragilidad institucional, afectación de derechos laborales y un uso poco eficiente de los recursos públicos. Frente a ello, la propuesta legislativa plantea transitar hacia un modelo de gestión directa, mediante la creación y fortalecimiento de una Jefatura de Seguridad, Limpieza y Control y la incorporación del personal que actualmente labora a través de ESVICSAC al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con el fin de optimizar la gestión, garantizar derechos laborales, prevenir despidos y asegurar la continuidad y calidad de los servicios, sin generar gasto adicional al Tesoro Público.

Respecto a lo expuesto en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 12534/2025-CR, se fundamenta que:

La prestación de los servicios de seguridad y vigilancia en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) se ha desarrollado a través de la empresa ESVICSAC, entidad constituida por la propia institución y de la cual ESSALUD es accionista mayoritario. Este modelo de intermediación laboral, aplicado durante varios años, ha derivado en una situación crítica para los trabajadores, quienes han prestado servicios de manera continua incluso en periodos sin contrato vigente y sin inscripción válida en el Registro de Empresas de Intermediación Laboral, configurándose una relación laboral que no ha sido reconocida formalmente. La situación se agravó con la crisis financiera de ESVICSAC, la culminación del contrato con ESSALUD y la posterior decisión de disolver la empresa, dejando a miles de trabajadores sin remuneraciones y con deudas laborales pendientes.

Esta realidad ha generado una afectación grave de derechos fundamentales del trabajo, evidenciada en la falta de pago de remuneraciones, la ausencia de estabilidad laboral y la imposibilidad práctica de los trabajadores de acceder a la tutela jurisdiccional efectiva. Asimismo, la Exposición de Motivos destaca el rol esencial y de alto riesgo que cumplió el personal de seguridad durante la pandemia de la COVID-19, periodo en el cual los trabajadores estuvieron expuestos al contagio, asumieron funciones críticas dentro de los establecimientos de salud y se registraron fallecimientos sin reconocimiento material ni moral. Todo ello contrasta con los principios constitucionales que reconocen el trabajo como base del bienestar social y obligan al Estado a garantizar la dignidad del trabajador, así como con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema sobre la primacía de la realidad y la desnaturalización de la intermediación laboral.

En síntesis, la problemática identificada radica en la desnaturalización de la intermediación laboral aplicada por ESSALUD a través de una empresa de su propia propiedad, que ha derivado en una situación de vulneración masiva de derechos laborales y en la pérdida de continuidad del servicio de seguridad institucional. Frente a ello, la propuesta legislativa plantea autorizar de manera única y excepcional la incorporación del personal de seguridad de ESVICSAC al régimen laboral de ESSALUD, a fin de reconocer la relación laboral real, garantizar derechos constitucionales al trabajo, evitar despidos masivos y asegurar la continuidad y calidad del servicio de seguridad, precisando que la medida se financiará con los recursos que ESSALUD ya destina a dichos servicios, sin generar gasto adicional al Tesoro Público.

Respecto a lo expuesto en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 12628/2025-CR, se tiene que:

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

La empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC han venido prestando servicios de seguridad de manera directa en los establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD), desempeñando funciones esenciales para la protección de pacientes, personal de salud e infraestructura hospitalaria. El proyecto sostiene que esta prestación se ha realizado bajo una supuesta modalidad de intermediación laboral que no se ajusta a la realidad, debido a que ESSALUD es accionista mayoritario de ESVICSAC y a que la empresa no contó con inscripción vigente en el Registro Nacional de Empresas de Intermediación Laboral (RENEEL), lo que desnaturaliza dicha modalidad y evidencia la existencia de una relación laboral directa, conforme al principio de primacía de la realidad y la jurisprudencia laboral aplicable.

En ese contexto, la iniciativa identifica una situación de desigualdad, precariedad jurídica y conflictividad laboral que afecta a los trabajadores de seguridad, quienes realizan labores permanentes bajo subordinación directa sin el reconocimiento pleno de sus derechos laborales. Frente a ello, el proyecto propone reconocer la naturaleza laboral de los servicios prestados y disponer, de manera única y excepcional, la incorporación del personal de ESVICSAC al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de ESSALUD, señalando que dicha medida se financiará con el presupuesto institucional ya destinado a los servicios de seguridad, sin generar gasto adicional al Tesoro Público.

Respecto a la exposición de motivos del Proyecto de Ley 12656/2025-CR, expone que:

La empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC fue creada por el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy EsSalud, para la prestación de servicios de intermediación laboral en seguridad privada, siendo ESSALUD su accionista mayoritario con el 94,90 % de participación. Se señala que la empresa atravesó un progresivo deterioro económico y financiero, agravado por la pandemia de la COVID-19, la pérdida de clientes, la culminación del contrato con EsSalud y la posterior disolución de la empresa en noviembre de 2024, lo que generó una grave afectación a miles de trabajadores que prestaron servicios de seguridad a favor de ESSALUD y dejaron de percibir sus remuneraciones. Asimismo, se destaca que dichos trabajadores continuaron laborando incluso sin contrato vigente y sin que ESVICSAC estuviera inscrita válidamente en el Registro de Empresas de Intermediación Laboral.

En ese contexto, el proyecto sostiene que la prestación de servicios bajo dichas condiciones configura una desnaturalización de la intermediación laboral, conforme al principio de primacía de la realidad y a la Casación Laboral N.º 7913-2019, del Santa, lo que implica que los trabajadores deben ser considerados como personal de ESSALUD. Asimismo, se resalta el rol esencial y de alto riesgo que cumplió el personal de seguridad durante la pandemia, periodo en el que varios trabajadores fallecieron sin recibir reconocimiento alguno. Frente a esta situación, la iniciativa propone autorizar de manera única y excepcional la incorporación del personal de ESVICSAC al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de ESSALUD, precisando que la medida se financiará con el presupuesto institucional ya destinado a los servicios de seguridad, sin demandar recursos al Tesoro Público, y con el objetivo de garantizar derechos laborales, eliminar la intermediación y asegurar la continuidad del servicio de seguridad institucional.

Respecto a la exposición de motivos del Proyecto de Ley 12879/2025-CR, describe que:

La empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC fue creada como una empresa vinculada a entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy ESSALUD, manteniendo esta entidad una participación accionaria mayoritaria del 94,9 %. Se expone ampliamente la trayectoria de ESVICSAC

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

como empresa especializada en seguridad privada, detallando su estructura societaria, certificaciones, servicios especializados y procesos de capacitación de su personal. No obstante, el proyecto señala que, en la práctica, los trabajadores de ESVICSAC han venido prestando servicios de manera directa en favor de ESSALUD, lo que ha generado una problemática laboral vinculada a la falta de reconocimiento de la relación laboral real existente entre dichos trabajadores y la entidad usuaria.

En ese contexto, la iniciativa sostiene que dicha situación configura una desnaturalización de la intermediación laboral, afectando derechos constitucionales laborales y de protección social de los trabajadores. Sobre la base del principio de primacía de la realidad, el proyecto plantea que debe reconocerse el vínculo laboral efectivo con ESSALUD, razón por la cual propone autorizar de manera excepcional la incorporación del personal de ESVICSAC al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Asimismo, se precisa que la medida no requiere recursos adicionales del Estado, pues se financiará con el presupuesto que ESSALUD ya destina a los servicios de seguridad, y se argumenta que su aprobación permitirá reducir conflictos laborales, garantizar un trato digno a los trabajadores y fortalecer la imagen institucional de ESSALUD en el respeto de los derechos laborales.

Respecto a la exposición de motivos del Proyecto de Ley 13522/2025-CR, sostiene que:

La empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC fue creada por el entonces IPSS (hoy ESSALUD) para prestar servicios de seguridad bajo una modalidad de intermediación laboral, manteniendo ESSALUD la condición de accionista mayoritario (94,90 %) y principal cliente, lo que habría generado una dependencia económica y funcional sin reconocimiento de vínculo laboral directo con los trabajadores. Se expone que la empresa acumuló pérdidas, patrimonio negativo y una deuda laboral aproximada de S/ 38,7 millones que afecta a alrededor de 3 849 trabajadores operativos, situación que se agravó por problemas de gestión, suspensión en procesos de contratación pública, incumplimientos de pagos y la decisión de disolver la empresa en noviembre de 2024. Paralelamente, se afirma que el personal continuó prestando servicios de seguridad en establecimientos y redes asistenciales de ESSALUD aun con contratos concluidos, sin contrato de intermediación válido y, en ciertos periodos, sin inscripción vigente en el registro correspondiente, lo que configuraría una desnaturalización de la intermediación.

En ese contexto, el proyecto identifica una vulneración estructural de derechos laborales de los trabajadores de seguridad, señalando que desarrollaron labores permanentes, necesarias y subordinadas bajo dirección funcional de ESSALUD, quedando expuestos a precariedad e indefensión tras la disolución de ESVICSAC. Asimismo, se destaca el componente humano y social vinculado al rol desempeñado durante la pandemia por la COVID-19, incluyendo funciones de alto riesgo y fallecimientos sin reconocimiento proporcional. Frente a ello, la iniciativa propone autorizar por única vez y de manera excepcional la incorporación del personal operativo de ESVICSAC al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de ESSALUD, estableciendo requisitos probatorios y un procedimiento de padrón y verificación, afirmando que la medida se financiará con el presupuesto institucional que ESSALUD ya destina a seguridad y vigilancia, sin demandar recursos al Tesoro Público, y que busca corregir el esquema desnaturalizado, reducir contingencias y asegurar la continuidad del servicio de seguridad institucional.

c) Marco constitucional y convencional de protección del trabajo en el Perú

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

En el análisis de las iniciativas legislativas materia del presente dictamen, resulta pertinente considerar, a modo de marco de referencia, los estándares constitucionales y convencionales en materia de protección del trabajo, desarrollados por la comisión especializada en la materia. Al respecto, la Constitución Política del Perú reconoce en sus artículos 22 y 23 que el trabajo constituye un deber y un derecho fundamental, base del bienestar social, y que el Estado lo protege en todas sus formas. Asimismo, el artículo 26 consagra principios esenciales de la relación laboral, tales como la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos y el principio de primacía de la realidad; mientras que el artículo 27 reconoce el derecho de los trabajadores a la protección frente al despido arbitrario.

Dichos principios se articulan con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 728 – Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, cuyo artículo 4 establece que la existencia de una relación laboral se determina por la prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación, con independencia de la denominación contractual utilizada. Del mismo modo, el análisis considera los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyos convenios ratificados forman parte del derecho interno conforme al artículo 55 de la Constitución. Estos estándares internacionales constituyen criterios de interpretación obligatorios para la evaluación de las relaciones laborales, particularmente en aquellos supuestos en los que se discute la validez de esquemas de intermediación laboral.

d) Antecedentes sobre la intermediación laboral en el Perú

La intermediación laboral es una figura jurídica regulada en el ordenamiento peruano por la Ley 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 003-2002-TR. Esta modalidad permite que una empresa usuaria reciba trabajadores destacados por una empresa intermediadora, bajo un régimen limitado y regulado, siempre que la prestación se restrinja a labores de carácter temporal, complementario o especializado, sin sustituir funciones esenciales, permanentes o propias del giro institucional de la entidad usuaria.

Para que la intermediación laboral sea válida, la normativa exige el cumplimiento concurrente de determinados requisitos esenciales. Entre ellos, que la empresa intermediadora cuente con inscripción vigente en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan Actividades de Intermediación Laboral (RENEEIL), registro creado por el artículo 9 de la Ley 27626; que asuma efectivamente la condición de empleador, ejerciendo las facultades de dirección, supervisión y sanción respecto de los trabajadores destacados; y que no exista subordinación directa de dichos trabajadores frente a la empresa usuaria. Asimismo, la prestación del servicio no debe implicar la transferencia de funciones permanentes, necesarias o estructurales para el funcionamiento regular de la entidad beneficiaria.

Este marco normativo se desarrolla y operacionaliza a través de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria del Decreto Supremo 003-2002-TR, que faculta la emisión de disposiciones complementarias mediante Resolución Ministerial para su adecuada aplicación. En ese contexto, la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional ha aprobado directivas que regulan el procedimiento de inscripción en el RENEEL, desarrollando los alcances de la Ley 27626 y su reglamento, lo que refuerza el carácter habilitante y obligatorio de dicha inscripción para el ejercicio válido de la intermediación laboral.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

La desnaturalización de la intermediación laboral se configura cuando se incumple alguno de los requisitos señalados, especialmente cuando la empresa intermediadora carece de inscripción vigente en el RENEEL, cuando los trabajadores desempeñan funciones permanentes o propias de la empresa usuaria, o cuando la subordinación y dirección efectiva es ejercida por esta última. En tales supuestos, conforme al principio de primacía de la realidad, reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, debe prevalecer la situación fáctica sobre la forma contractual adoptada.

La jurisprudencia laboral ha establecido de manera reiterada que la ausencia de inscripción en el RENEEL o la utilización de la intermediación laboral para cubrir funciones de naturaleza permanente produce como consecuencia jurídica el reconocimiento de una relación laboral directa entre el trabajador y la empresa usuaria. En ese sentido, la Casación Laboral 7913-2019, Del Santa, ha precisado que la intermediación sin habilitación válida desnaturaliza la relación, generando la aplicación del principio de primacía de la realidad. Este criterio ha sido desarrollado también por el Tribunal Constitucional, el cual ha señalado que el uso indebido de figuras contractuales no puede prevalecer sobre la realidad efectiva de la prestación laboral, debiendo garantizarse la protección de los derechos fundamentales del trabajador.

e) Distinción entre intermediación laboral y tercerización de servicios

En el ordenamiento laboral peruano coexisten dos figuras diferenciadas para la provisión indirecta de personal: la intermediación laboral y la tercerización de servicios, cada una con regulación, requisitos y consecuencias jurídicas propias.

La intermediación laboral se encuentra regulada por la Ley 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 003-2002-TR. Esta modalidad permite el destaque de trabajadores hacia una empresa usuaria únicamente para la ejecución de labores de carácter temporal, complementario o especializado, siempre que la empresa intermediadora mantenga la condición de empleador y cuente con inscripción vigente en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan Actividades de Intermediación Laboral (RENEEL), creado por el artículo 9 de la citada ley.

Por su parte, la tercerización de servicios está regulada por la Ley 29245 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 006-2008-TR, y se caracteriza porque la empresa contratista asume la ejecución de una obra o servicio por su cuenta y riesgo, con autonomía técnica, organizativa y económica, utilizando recursos propios y manteniendo plena responsabilidad sobre su personal. La normativa exige, además, que no exista subordinación del personal respecto de la empresa principal y que la actividad tercerizada no encubra una simple provisión de mano de obra.

La correcta delimitación entre ambas figuras resulta relevante para el análisis del presente caso, en tanto permite identificar si la prestación del servicio se desarrolló bajo un esquema empresarial autónomo o si, por el contrario, se configuró un mecanismo de provisión de personal sujeto a subordinación directa de la entidad usuaria, supuesto en el cual la relación laboral debe ser evaluada conforme al principio de primacía de la realidad.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

f) Marco legal aplicable a ESSALUD: naturaleza jurídica, régimen laboral y régimen presupuestal

El Seguro Social de Salud – ESSALUD es una entidad pública adscrita al sector Trabajo y Promoción del Empleo, encargada de administrar el régimen contributivo de la seguridad social en salud. De conformidad con su marco normativo especial, ESSALUD cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera para el cumplimiento de sus fines institucionales.

En materia presupuestal, ESSALUD se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, únicamente en los supuestos expresamente previstos por dicha norma, atendiendo a su naturaleza institucional especial. En ese sentido, si bien forma parte del Sector Público no financiero, bajo un régimen diferenciado, en atención a que la fuente principal de financiamiento de sus recursos no proviene del Tesoro Público, sino que corresponden principalmente a ingresos propios de carácter contributivo, derivados de los aportes obligatorios de los empleadores al régimen de seguridad social en salud.

Asimismo, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, la programación, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto de ESSALUD se efectúa sobre la base de las directivas que emite el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), en el marco de las reglas de estabilidad fiscal vigentes. Ello implica que ESSALUD gestiona su presupuesto institucional bajo criterios de sostenibilidad económica y financiera, sujetos a mecanismos de supervisión y evaluación que no involucran recursos ordinarios del Tesoro Público.

En ese marco, el Decreto Legislativo 1440 distingue entre recursos ordinarios del Tesoro Público y recursos directamente recaudados u otras fuentes de financiamiento. En el caso de ESSALUD, su presupuesto institucional se financia fundamentalmente con recursos directamente recaudados, los cuales se destinan al financiamiento de sus actividades operativas, administrativas y de personal, conforme a su programación multianual y a las prioridades establecidas por la propia entidad, bajo la supervisión de FONAFE.

De este modo, el gasto que ejecuta ESSALUD —incluido aquel vinculado a la contratación de servicios, al pago de personal o a la gestión de servicios esenciales— se realiza con cargo a su presupuesto institucional aprobado, financiado principalmente con recursos propios de naturaleza contributiva, sin generar obligación financiera directa ni indirecta para el Tesoro Público. Por ello, las medidas legislativas que impliquen una reorientación o reasignación interna de dichos recursos, dentro de los límites del presupuesto institucional de ESSALUD, no constituyen creación ni incremento de gasto público en los términos del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, sino decisiones de gestión presupuestal interna adoptadas en el marco de la autonomía financiera reconocida a la entidad.

Desde el punto de vista laboral, ESSALUD se rige por el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, el cual resulta aplicable a las relaciones laborales directas que mantiene la entidad con su personal. Este régimen es coherente con su naturaleza institucional y con la forma en que históricamente se ha organizado la prestación de servicios dentro de ESSALUD.

En consecuencia, cualquier evaluación legislativa referida a la incorporación de personal que haya prestado servicios permanentes en ESSALUD debe analizarse considerando, de manera conjunta, su

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

naturaleza jurídica, su autonomía presupuestal, la fuente de financiamiento de su presupuesto institucional y el régimen laboral que le es propio, a fin de determinar su viabilidad legal, presupuestal y administrativa.

Debe precisarse, adicionalmente, que la naturaleza de las iniciativas legislativas materia de análisis es eminentemente laboral, en tanto buscan regularizar una situación de hecho vinculada al reconocimiento de relaciones laborales y a la protección de derechos fundamentales del trabajador, tales como la estabilidad en el empleo, la igualdad de trato y la primacía de la realidad. En ese sentido, el objeto central de los proyectos no es la creación de nuevas plazas ni la ampliación del gasto público, sino el reconocimiento jurídico de vínculos laborales preexistentes, desarrollados bajo condiciones de subordinación y permanencia dentro de ESSALUD.

Desde esta perspectiva, los efectos presupuestales que pudieran derivarse de la eventual incorporación del personal se presentan como consecuencia accesorias de una decisión de naturaleza laboral, y no como un fin en sí mismo de la iniciativa legislativa. Dichos efectos se circunscriben a la reorientación interna de recursos ya previstos en el presupuesto institucional de ESSALUD para la prestación del servicio de seguridad, sin implicar la generación de gasto adicional ni la asignación de recursos del Tesoro Público.

4.2 Análisis de las opiniones e información solicitada

4.2.1 Opiniones solicitadas

a) Proyecto de Ley 11824/2024-CR

- El 03 de julio del 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 4273-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR.
- El 03 de julio del 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 4274-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR.
- El 03 de julio del 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 4275-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR.
- El 03 de julio del 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 4276-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR.

b) Proyecto de Ley 12132/2025-CR

- El 21 de agosto de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 00115-2024-2025-CPCGR-ASR-CR.
- El 21 de agosto de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 00116-2024-2025-CPCGR-ASR-CR.
- El 21 de agosto de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 00117-2024-2025-CPCGR-ASR-CR.
- El 21 de agosto de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 00118-2024-2025-CPCGR-ASR-CR.
- El 06 de octubre de 2025 se remitió a la Empresa de Seguridad y Vigilancia SAC el OFICIO 00965-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

c) Proyecto de Ley 12529/2025-CR

- El 23 de setiembre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

el OFICIO 00850-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

- El 23 de setiembre de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 00851-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 23 de setiembre de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 00852-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 23 de setiembre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 00853-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

d) Proyecto de Ley 12534/2025-CR

- El 24 de setiembre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 00854-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 24 de setiembre de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 00855-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 24 de setiembre de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 00856-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 24 de setiembre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 00857-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

e) Proyecto de Ley 12628/2025-CR

- El 06 de octubre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 00976-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 06 de octubre de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 00977-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 06 de octubre de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 00978-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 06 de octubre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 00979-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

f) Proyecto de Ley 12656/2025-CR

- El 15 de octubre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 01010-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 15 de octubre de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 01011-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 15 de octubre de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 01012-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 15 de octubre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 01013-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

g) Proyecto de Ley 12879/2025-CR

- El 29 de octubre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 01221-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 29 de octubre de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 01222-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 29 de octubre de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 01223-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

h) Proyecto de Ley 13522/2025-CR

- El 17 de diciembre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Seguro Social de Salud - ESSALUD el OFICIO 01841-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 17 de diciembre de 2025 se remitió al Ministerio de Economía de Finanzas - MEF el OFICIO 01842-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 17 de diciembre de 2025 se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el OFICIO 01843-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 17 de diciembre de 2025 se remitió al Presidente Ejecutivo Autoridad Nacional del Servicio Civil el OFICIO 01844-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

4.2.2 Opiniones recibidas

4.2.1.1 Proyecto de Ley 11824/2024-CR, que autoriza excepcionalmente al Seguro Social de Salud – ESSALUD a incorporar al personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC de propiedad de ESSALUD.

a) La Autoridad Nacional del Servicio Civil a través del OFICIO 001053-2025-SERVIR-PE remite el informe 001623-2025-SERVIR-GPGSC, que indica lo siguiente:

“ IV. 4.1. Conclusiones y recomendaciones

En relación con el Proyecto de Ley Nº 11824/2024-CR, (...), cabe mencionar que no resulta viable, toda vez que no se condice con la normatividad vigente desarrollada en el presente informe técnico, en consecuencia, no es compatible con los subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos y gestión del empleo del SAGRH; asimismo, tendría vicios de inconstitucional dado que la propuesta trasgrede el principio de mérito, igualdad y no discriminación.

(...)”.

4.2.1.2 Proyecto de Ley 12132/2025-CR, que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control - ESVICSAC de propiedad. (A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de opiniones).

4.2.1.3 Proyecto de Ley 12529/2025-CR, que dispone aperturar una jefatura de seguridad, limpieza y control en ESSALUD, e incorpora a los trabajadores de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC, bajo el régimen del decreto legislativo 728, ley de productividad y competitividad laboral. (A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de opiniones).

4.2.1.4 Proyecto de Ley 12534/2025-CR, que autoriza la incorporación al seguro social de salud – ESSALUD del personal de seguridad de la empresa de seguridad, vigilancia y control (ESVICSAC).

a) La Autoridad Nacional del Servicio Civil a través del OFICIO 001473-2025-SERVIR-PE remite el informe 002067-2025-SERVIR-GPGSC, que concluye *“ que no resulta viable; toda vez que, no se condice con la normatividad vigente desarrollada en el presente informe técnico, en consecuencia, no es*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

compatible con los subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos y gestión del empleo del SAGRH; asimismo, tendría vicios de inconstitucional dado que la propuesta trasgrede el principio de mérito, igualdad y no discriminación."

4.2.1.5 Proyecto de Ley 12628/2025-CR, que reconoce la naturaleza laboral del personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC y dispone su incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 en ESSALUD. (A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de opiniones).

4.2.1.6 Proyecto de Ley 12656/2025-CR, que incorpora a ESSALUD al personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control - ESVICSAC. (A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de opiniones).

4.2.1.7 Proyecto de ley 12879/2025-CR, que dispone la incorporación del personal de la empresa de seguridad, vigilancia y control - ESVICSAC a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728. (A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de opiniones).

4.2.1.9 Proyecto de ley 13522/2025-CR, que autoriza la incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 del personal operativo de la empresa de seguridad, vigilancia y control (ESVICSAC) que prestó servicios a ESSALUD. (A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de opiniones).

5. CRITERIOS ADOPTADOS PARA EL ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

Para un análisis sistematizado, exhaustivo y especializado de los proyectos de ley, desde la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, se procede a evaluar lo siguiente:

- Si la propuesta legislativa, cumple con los principios de separación de Poderes y de competencias, consagrado por el artículo 43 de la Constitución Política, considerando que la Carta Magna pretende que el poder político se distribuya entre diferentes órganos estatales a fin de impedir su concentración y se desarrollen sin la interferencia de los otros.
- Si la propuesta legislativa, está en armonía con lo establecido en el artículo 118, inciso 17, que asigna al Poder Ejecutivo el manejo de la hacienda pública.
- Si la propuesta legislativa, está acorde con el artículo 137 de la Constitución Política que establece que el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar y dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.
- Si la propuesta legislativa, está conforme con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que consagra el principio de competencia, señalando que "El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".
- Si la propuesta legislativa, cumple con lo establecido el artículo 79 de la Constitución Política, referidos a la iniciativa de gasto.
- Si la propuesta legislativa, puede ser reformulado a partir de su fórmula legal, posibilitando el desarrollo de un texto sustitutorio.

Sin embargo, previo al inicio del examen y evaluación de la proposición legislativa, debe definirse si la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencias y especialidad para

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

pronunciarse y dictaminar el proyecto de ley en los términos señalados en su contenido; pudiendo presentarse en ese caso dos escenarios:

- Si la proposición legislativa, se encuentra dentro de sus competencias y especialidad, entonces se procede a la evaluación y el desarrollo del dictamen.
- Si la proposición legislativa, no se encuentra dentro de sus competencias y especialidad, se plantea inhibirse del dictaminar.

6 COMPETENCIAS DE LAS COMISIONES ORDINARIAS PARA EL ESTUDIO Y DICTAMEN

6.1. Competencias de las comisiones ordinarias

Para exponer este fundamento nos remitimos al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, el cual menciona de forma expresa que las comisiones son grupos de trabajo especializados que estudian y dictaminan proyectos de ley referidos a su correspondiente especialidad o materia. Al respecto textualmente indica lo siguiente:

"Reglamento del Congreso de la República

***Artículo 34.** Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (...) (El subrayado es nuestro).*

Asimismo, cabe mencionar que las propuestas legislativas son decretadas a las comisiones ordinarias por el Oficial Mayor del Congreso, previa coordinación con la Vicepresidencia encargada de evaluar la temática del proyecto de ley, aplicando el criterio de especialización, para su conocimiento, estudio y dictamen. Se transcribe textualmente el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República:

"Envío a Comisiones y Estudio

***Artículo 77.** Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. [...] En la remisión de las proposiciones o Comisiones se aplica el criterio de especialización. (...) (El subrayado es nuestro).*

Dentro de este orden de disposiciones, y de conformidad con el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones ordinarias son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en las funciones legislativas y de fiscalización.

El presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo, propone el número de comisiones ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado.

A la fecha, el Congreso de la República tiene conformadas 24 comisiones ordinarias, las que a

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

continuación se presentan:

1. Agraria.	12. Fiscalización y Contraloría.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.	13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
3. Comercio Exterior y Turismo.	14. Inteligencia.
4. Constitución y Reglamento.	15. Justicia y Derechos Humanos.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.	16. Mujer y Familia.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.	17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.	18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.	19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.	20. Relaciones Exteriores.
10. Educación, Juventud y Deporte.	21. Salud y Población.
11. Energía y Minas.	22. Trabajo y Seguridad Social.
	23. Transportes y Comunicaciones.
	24. Vivienda y Construcción.

De todo lo señalado en los párrafos anteriores, y de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las comisiones ordinarias son grupos de trabajos especializados y que les compete el estudio, el dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento en concordancia con su especialidad o la materia. En ese mismo, sentido el artículo 77 del mencionado reglamento, señala que en la remisión de las proposiciones a las comisiones se aplica el criterio de especialización.

6.2. Competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

El Reglamento Interno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República establece en el literal a) del artículo 6, que son funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión es el de revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la Ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestarios y de la Cuenta General de la República, tal como aparece en el literal a) del artículo 6, se menciona:

"Artículo 6, De las funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión

a) Revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la Ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestario; y de la Cuenta General que sean enviados a la Comisión para su conocimiento, estudio y dictamen, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República.

(...)"

Por esta razón, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y por especialidad, está encargada de legislar sólo lo que corresponde a temas de materia presupuestal, es decir, a estudiar y dictaminar propuestas legislativas con incidencia en el presupuesto del gasto del sector público y temas relacionados con la Cuenta General de la República.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

En otros términos, tiene competencia y especialidad para dictaminar lo que concierne exclusivamente al presupuesto público: gastos, sus modificaciones (créditos suplementarios, habilitaciones, transferencias de partidas, entre otros), el presupuesto de gasto de los diferentes pliegos, así como las disposiciones y lineamientos para su ejecución.

Asimismo, le corresponde revisar, debatir y dictaminar materias referidas a la Ley de Equilibrio Financiero, Endeudamiento Público, Cuenta General de la República, reglas fiscales y todo aquello que materialice la política económico-financiera con incidencia directa en la ejecución del presupuesto público. También se pronuncia sobre proyectos de ley referidos a la Administración Financiera del Estado.

En las propuestas legislativas se puede identificar dos actores principales: Essalud y la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. (ESVICSAC) —empresa privada—, sobre las cuales se propone legislar. Sobre el particular hay que tener presente lo siguiente:

- El Seguro Social de Salud – ESSALUD es una entidad pública adscrita al sector Trabajo y Promoción del Empleo, encargada de administrar el régimen contributivo de la seguridad social en salud. De conformidad con su marco normativo especial, ESSALUD cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera para el cumplimiento de sus fines institucionales. Esta entidad forma parte del sector público.

En materia presupuestal, ESSALUD se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, únicamente en los supuestos expresamente previstos por dicha norma, atendiendo a su naturaleza institucional especial.

- La empresa de seguridad, vigilancia y control – ESVICSAC fue creada por el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy EsSalud, para la prestación de servicios de intermediación laboral en seguridad privada, siendo ESSALUD su accionista mayoritario con el 94,90 % de participación. No forma parte del sector público es una empresa privada.

La prestación de los servicios de seguridad y vigilancia en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) se ha desarrollado a través de la empresa ESVICSAC, entidad constituida por la propia institución y de la cual ESSALUD es accionista mayoritario. Este modelo de intermediación laboral, aplicado durante varios años, ha derivado en una situación crítica para los trabajadores, quienes han prestado servicios de manera continua incluso en periodos sin contrato vigente y sin inscripción válida en el Registro de Empresas de Intermediación Laboral, configurándose una relación laboral que no ha sido reconocida formalmente.

Se señala que la empresa atravesó un progresivo deterioro económico y financiero, agravado por la pandemia de la COVID-19, la pérdida de clientes, la culminación del contrato con EsSalud y la posterior disolución de la empresa en noviembre de 2024, lo que generó una grave afectación a miles de trabajadores que prestaron servicios de seguridad a favor de ESSALUD y dejaron de percibir sus remuneraciones. Asimismo, se destaca que dichos trabajadores continuaron laborando incluso sin contrato vigente y sin que ESVICSAC estuviera inscrita válidamente en el Registro de Empresas de

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

Intermediación Laboral.

En este contexto, el propósito principal de las iniciativas legislativas materia de análisis es autorizar excepcionalmente al Seguro Social de Salud - ESSALUD la incorporación de personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control — ESVICSAC que presta servicios de seguridad al Seguro Social de Salud – ESSALUD. Ello tiene como finalidad reconocer la relación laboral real existente y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos laborales fundamentales.

De la revisión conjunta de las fórmulas legales y de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley, se advierte que las materias desarrolladas no se circunscriben a aspectos de naturaleza presupuestaria o fiscal, sino que se vinculan principalmente con cuestiones de carácter laboral, jurídico y de protección social, entre las que destacan:

- El reconocimiento de la naturaleza laboral de los servicios prestados por el personal de seguridad en favor de ESSALUD, conforme al principio de primacía de la realidad.
- La presunta desnaturalización de los esquemas de intermediación laboral utilizados, al no cumplirse los requisitos exigidos por la normativa laboral vigente, particularmente la autonomía del tercero intermediador.
- La condición de ESSALUD como accionista mayoritario de ESVICSAC, circunstancia que cuestionaría la existencia de un verdadero tercero independiente en la relación de intermediación.
- La incorporación excepcional del personal al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, planteada como una medida de regularización laboral y restitución de derechos fundamentales.
- La previsión expresa de que dicha incorporación se financiaría con el presupuesto institucional de ESSALUD, compuesto por recursos propios de naturaleza contributiva, sin generar gasto adicional ni obligación financiera para el Tesoro Público.

En ese sentido, las iniciativas legislativas no crean nuevas fuentes de financiamiento, no autorizan transferencias del Tesoro Público ni modifican las reglas fiscales, los techos presupuestales o las disposiciones del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Los eventuales efectos económicos derivados de la aplicación de la medida se circunscribirían a la utilización de recursos ya previstos en el presupuesto institucional de ESSALUD, los cuales tienen naturaleza contributiva y forman parte de su patrimonio propio.

Por lo tanto, no se configura la creación ni el incremento de gasto público en los términos del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público, salvo en lo referido a su propio presupuesto.

En consecuencia, la materia principal de los proyectos de ley no se vincula directamente con el sistema presupuestario ni con la política fiscal del Estado, sino con la regulación de relaciones laborales y la protección de derechos fundamentales de los trabajadores.

Por ello, conforme al principio de especialidad en la distribución de competencias parlamentarias, corresponde que su análisis y dictamen recaiga principalmente en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las opiniones que puedan emitir otras comisiones en el ámbito de sus

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

respectivas competencias.

6.3. Competencias de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

En el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Periodo Anual de Sesiones 2025-2026, dicha comisión refiere que es competente para dictaminar materias vinculadas al trabajo, comprendiendo dentro de su ámbito legislativo la promoción del empleo digno y formal, así como la tutela y garantía de los derechos laborales, tanto individuales como colectivos, los cuales tienen reconocimiento como derechos humanos, junto con los derechos que les son inherentes o conexas, en el mismo que señala que :

Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

3.1. Objetivos generales:

a) *Cumplir la función legislativa que comprende la segunda calificación, el estudio, así como el dictamen de los proyectos de ley enviados por los órganos parlamentarios; y la absolución de consultas sobre temas de especialidad de la Comisión conforme lo dispone el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.*

(...)

3.2 Objetivos específicos

3.2.1. Función legislativa

a) *Mejorar la legislación laboral, dotándola de coherencia y logicidad con los preceptos constitucionales de respeto y promoción de los derechos laborales y de los derechos a la seguridad social como fundamento del bienestar social y un medio de realización de la persona.*

(...)

c) *Estudiar y dictaminar los proyectos de ley enviados con tal finalidad. Para ello, en aplicación del artículo 70 del Reglamento del Congreso, se recibirá la sustentación de sus autores en la sesión de Comisión que corresponda.*

En tal sentido, y conforme a las funciones y objetivos establecidos en el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Período Anual de Sesiones 2025-2026, dicha comisión constituye el órgano competente para evaluar y dictaminar las propuestas legislativas orientadas a la protección de los derechos laborales, la regularización de relaciones de trabajo desnaturalizadas y el reconocimiento de vínculos laborales conforme al principio de primacía de la realidad. En consecuencia, corresponde que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social analice en el fondo los proyectos de ley en materia del presente dictamen, al versar estos sobre materias propias de su especialidad en legislación laboral, seguridad social y tutela de los derechos fundamentales de los trabajadores, sin perjuicio de la opinión en materia presupuestal cuando corresponda.

7. BALANCE GENERAL

Las iniciativas legislativas son derivadas a las comisiones ordinarias del Congreso de la República por la Oficialía Mayor, previa coordinación con la Vicepresidencia correspondiente, aplicando el criterio de especialización, conforme a lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento garantiza que cada proyecto de ley sea evaluado y dictaminado por la comisión que ostenta competencia material directa sobre la materia regulada.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

Las comisiones ordinarias constituyen grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el estudio y dictamen de los proyectos de ley, así como la absolución de consultas sobre los asuntos que se les asignan, de acuerdo con su especialidad o ámbito temático, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

En este marco, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencia para dictaminar iniciativas vinculadas al presupuesto público, la programación, ejecución y modificación del gasto público, las reglas fiscales, el equilibrio financiero, el endeudamiento y la Cuenta General de la República, así como aquellas que generen la creación o el incremento de gasto con cargo a recursos del Tesoro Público.

El propósito principal de las iniciativas legislativas materia de análisis es regularizar la situación laboral del personal de seguridad de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. (ESVICSAC) — empresa privada— que ha prestado servicios de manera continua y permanente en los establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD), mediante su incorporación excepcional al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

De la revisión conjunta de las fórmulas legales y de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley, se advierte que las materias desarrolladas no se circunscriben principalmente a aspectos de naturaleza presupuestaria o fiscal, sino que se vinculan con cuestiones de carácter laboral, jurídico y de protección social relacionadas con el reconocimiento de una relación laboral y la eventual incorporación de dicho personal al régimen laboral correspondiente.

Si bien la eventual implementación de la medida podría generar efectos económicos para ESSALUD, estos se circunscribirían a la utilización de recursos ya previstos en su presupuesto institucional, los cuales tienen naturaleza contributiva y forman parte de su patrimonio propio. En tal sentido, no se configuraría la creación ni el incremento de gasto público con cargo al Tesoro Público, en los términos previstos en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público, salvo en lo referido a su propio presupuesto.

En consecuencia, la materia objeto de regulación se vincula principalmente con la legislación laboral, la seguridad social y la tutela de derechos de los trabajadores, ámbitos que, conforme al criterio de especialidad y al Plan de Trabajo del Período Anual de Sesiones 2025-2026, corresponden a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Por ello, y en aplicación del principio de especialidad previsto en los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República considera que no le corresponde emitir dictamen de fondo respecto de los proyectos de ley materia de estudio, correspondiendo su análisis sustantivo, técnico y jurídico a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

En síntesis, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, al amparo de lo dispuesto en el artículo 70, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República, concluye que no tiene competencia para pronunciarse sobre las iniciativas legislativas materia de análisis.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

"Artículo 70

Los dictámenes pueden concluir (...)

- c) *En la Recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición (...)"*

8. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, recomienda la **INHIBICIÓN** de los proyecto de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC., sin que ello constituya un pronunciamiento sobre la viabilidad o inviabilidad de la propuesta.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

Lima, 11 de marzo de 2026.

"Decenio de la Igualdad de oportunidad para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA

Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS

Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidad para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.

"Decenio de la Igualdad de oportunidad para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11824/2024-CR, 12132/2025-CR, 12529/2025-CR, 12534/2025-CR, 12628/2025-CR, 12656/2025-CR, 12879/2025-CR y 13522/2025-CR, que proponen la Ley que dispone la incorporación a ESSALUD bajo el régimen del decreto legislativo 728 al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control – ESVICSAC.