



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 14 de abril de 2026

**OFICIO N° 000567-2026-SERVIR-PE**

Señor

**ALEJANDRO SOTO REYES**

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

**Congreso de la República**

Presente. -

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 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) que prestó servicios a ESSALUD*"

Referencia : a) Oficio N° 01844-2025-2026-CPCGR/ASR-CR  
b) Informe Técnico N° 000306-2026-SERVIR-GPGSC

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento a) de la referencia, mediante el cual solicita a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 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) que prestó servicios a ESSALUD*".

Al respecto, se remite el Informe Técnico N° 000306-2026-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite la opinión solicitada con relación a la citada propuesta normativa.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado por

**GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**

Presidente Ejecutivo

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XS3DZ0P



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 19 de febrero de 2026

**INFORME TECNICO N° 000306-2026-SERVIR-GPGSC**

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**  
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**  
GERENTE (A) DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 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) que prestó servicios a ESSALUD*"

Referencia : Oficio N° 01844-2025-2026-CPCGR/ASR-CR

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 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) que prestó servicios a ESSALUD*" (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

**I. Competencias de SERVIR**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023<sup>1</sup> crea a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1. El artículo 1 del Proyecto de Ley establece que 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*".

<sup>1</sup> Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **WXVZX9Z**



- 2.2. Por su parte el artículo 2 del Proyecto de Ley señala que la finalidad de la presente iniciativa legislativa es regularizar la situación laboral del personal que, bajo una intermediación laboral desnaturalizada, desarrollo actividades permanentes, subordinadas y propias del servicio esencial de seguridad de ESSALUD, garantizando su incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, conforme al principio de primacía de la realidad.
- 2.3. El artículo 3 del Proyecto de Ley autoriza 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.
- 2.4. El artículo 4 del Proyecto de Ley establece que, los requisitos para la incorporación son los siguientes:

*“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”.*

- 2.5. En esa misma línea, el artículo 5 del Proyecto de Ley dispone que 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.
- 2.6. El artículo 6 del Proyecto de Ley dispone que 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.
- 2.7. Del mismo modo, el artículo 7 del Proyecto de Ley, establece que 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.
- 2.8. Finalmente, la Única Disposición Complementaria Final regula que la presente ley (en caso llegue a aprobarse) entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.
- 2.9. La Exposición de Motivos, fundamenta la iniciativa legislativa señalando entre otros aspectos, lo siguiente:

*“La Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. (ESVICSAC) fue creada por el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social —hoy Seguro Social de Salud (ESSALUD)— para prestar servicios de seguridad y vigilancia, bajo la forma de intermediación laboral, teniendo a ESSALUD como su principal y casi único cliente y accionista mayoritario, con una participación del 94.90 % del capital social. Esta configuración produjo, en los hechos, una dependencia*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXVZX9Z



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

*económica y funcional directa de ESVICSAC respecto de ESSALUD, sin que ello se traduzca en el reconocimiento de una relación laboral directa con los trabajadores que prestaban servicios en sus establecimientos de salud.*

*Con el paso del tiempo, la empresa acumuló pérdidas económicas significativas, registrando un patrimonio negativo y una deuda laboral que afecta a miles de trabajadores operativos. Se estima que la deuda laboral asciende a aproximadamente S/ 38,7 millones y compromete los derechos de alrededor de 3 849 trabajadores, sin considerar al personal administrativo. Esta situación se agravó por la falta de una gestión empresarial adecuada, la suspensión de la empresa en procesos de contratación pública y el incumplimiento de prioridades de pago fijadas por ESSALUD, hasta culminar en la decisión de disolver ESVICSAC, adoptada en noviembre de 2024.*

*Paralelamente, pese a la culminación de contratos formales, el personal de ESVICSAC continuó prestando servicios de seguridad en diversos establecimientos y redes asistenciales de ESSALUD sin contar con un contrato de intermediación válido ni con inscripción vigente en el registro correspondiente. Ello configura una desnaturalización de la intermediación laboral, pues los trabajadores desempeñaban funciones permanentes, necesarias y subordinadas para ESSALUD, sin gozar de las condiciones laborales del régimen aplicable a dicha entidad. Esta desnaturalización ha sido reconocida por la jurisprudencia laboral como causal para considerar al trabajador como dependiente de la empresa usuaria.*

*La problemática no es solo económica y contractual, sino también humana y social. Durante la pandemia por la COVID-19, el personal de seguridad asignado a establecimientos de ESSALUD cumplió funciones de alto riesgo, apoyando en el control de accesos, el orden en las áreas de emergencia y, en muchos casos, participando en la entrega de los cuerpos de personas fallecidas a sus familiares. Según información recabada por organizaciones de trabajadores, decenas de agentes de seguridad perdieron la vida en este contexto, sin que exista un reconocimiento material o simbólico proporcional al riesgo asumido.*

*El problema que se busca atender es la situación de vulneración estructural de derechos laborales de miles de trabajadores de seguridad que, habiendo servido durante años — incluido el periodo más crítico de la pandemia— en establecimientos de ESSALUD y bajo su dirección funcional, no son reconocidos como trabajadores de la institución ni incorporados al régimen laboral que le es propio (Decreto Legislativo 728), quedando expuestos a la incertidumbre económica, la precariedad y la indefensión frente a la disolución de ESVICSAC.”.*

## 2.10. Respecto del Análisis Costo – Beneficio, se precisa que:

*“La presente iniciativa legislativa no genera un gasto adicional al Tesoro Público. La incorporación del personal de seguridad al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 se financia con los recursos que el propio Seguro Social de Salud – ESSALUD ya destina actualmente al pago de los servicios de vigilancia y resguardo. En consecuencia, no implica nuevas asignaciones presupuestales ni incrementos en el gasto público, sino una orientación del presupuesto existente hacia una forma de contratación más eficiente, transparente y acorde con la legislación laboral vigente”.*

### III. Análisis del Proyecto de Ley

#### Situación legal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXVZX9Z



- 3.1. La Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. (ESVICSAC) es una persona jurídica bajo la modalidad societaria de Sociedad Anónima Cerrada (S.A.C.), dedicada a la prestación de servicios de seguridad privada y vigilancia a entidades públicas y privadas.
- 3.2. De acuerdo con la información obtenida de la página web de la SUNAT<sup>2</sup>, la empresa se encuentra actualmente en condición de “en liquidación”, lo que implica que ha iniciado un proceso formal de disolución y liquidación. Esta situación jurídica supone el cese progresivo de sus actividades ordinarias y la limitación de su capacidad operativa a los actos necesarios para:
  - La determinación y pago de obligaciones pendientes frente a terceros (acreedores comerciales, laborales y tributarios).
  - La administración y realización de activos.
  - La eventual distribución del remanente patrimonial, de corresponder.
- 3.3. Durante el período de liquidación, la empresa mantiene su personalidad jurídica únicamente para efectos del proceso liquidatorio, no pudiendo desarrollar nuevas actividades comerciales fuera del marco propio de dicho proceso. Asimismo, esta condición puede afectar su habilitación para contratar con el Estado o participar en nuevos procesos de selección.
- 3.4. En consecuencia, desde el punto de vista técnico–legal, ESVICSAC se encuentra en una etapa de cierre societario, orientada a la extinción definitiva de la persona jurídica.

### Sobre el objeto de la propuesta normativa y su vinculación al SAGRH

- 3.5. Conforme se ha mencionado en los numerales 1.1 y 1.2 del presente Informe Técnico, SERVIR es el ente rector del SAGRH, el mismo que está comprendido por subsistemas: (1) planificación de políticas de recursos humanos; (2) organización del trabajo y su distribución; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo y capacitación; y, (7) gestión de relaciones humanas y sociales.
- 3.6. En relación con ello, corresponde señalar que la propuesta normativa tiene por objeto incorporar 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, lo cual tiene relación directa con los subsistemas de **planificación de políticas de recursos humanos**<sup>3</sup>, **organización del trabajo y su distribución**<sup>4</sup> y **gestión del empleo**<sup>5</sup>, por lo que corresponde emitir pronunciamiento respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley.

<sup>2</sup> Visto en: <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>

<sup>3</sup> Este subsistema es el que permite organizar la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos.

<sup>4</sup> En este subsistema se definen las características y condiciones del ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.

<sup>5</sup> Incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores civiles en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXXVZX9Z



- 3.7. Sobre el particular, el Proyecto de Ley pretende incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud – ESSALUD al personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control (ESVICSAC) que haya prestado servicios de seguridad a favor de ESSALUD, enmarcándose dentro del **subsistema de planificación de políticas de recursos humanos**.
- 3.8. En efecto, la planificación de políticas de recursos humanos, forma parte del SAGRH, el mismo que es una función técnica y normativa fundamental encargada de asegurar que toda decisión sobre servidores civiles en el sector público responda a criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad, en el marco de las políticas de la gestión pública.
- 3.9. Al respecto, el Proyecto de Ley no tiene un sustento válido respecto a la medida que plantea. Por ejemplo, desde la planificación de los recursos humanos, no analiza los objetivos estratégicos que se requieren atender y que sólo podrían ser cubiertos a través de los trabajadores de ESVICSAC; tampoco se evidencia el mapeo de puestos ni la dotación de personal en relación con las funciones que comprende ESSALUD que justifiquen alguna medida de este tipo.
- 3.10. De la revisión de la Exposición de Motivos se advierte que esta no analiza de manera objetiva la organización interna de los recursos humanos del ESSALUD el mismo que se encuentra en congruencia con los objetivos estratégicos de dicho sector, limitándose a mencionar que:
- “El problema que se busca atender es la situación de vulneración estructural de derechos laborales de miles de trabajadores de seguridad que, habiendo servido durante años —incluido el periodo más crítico de la pandemia— en establecimientos de ESSALUD y bajo su dirección funcional, no son reconocidos como trabajadores de la institución ni incorporados al régimen laboral que le es propio (Decreto Legislativo 728), quedando expuestos a la incertidumbre económica, la precariedad y la indefensión frente a la disolución de ESVICSAC”*
- 3.11. Dicho sustento, no permite definir con una visión integral la problemática relacionada a los recursos humanos del ESSALUD; asimismo, la presente propuesta legislativa busca establecer una regla de privilegio a favor únicamente de los trabajadores de ESVISAC generando un trato desigual frente a las demás personas que trabajan en las entidades de la Administración Pública, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que dispone: *“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...)”*.
- 3.12. Estando a ello, **la propuesta normativa en los términos propuestos no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos, por lo que no resulta viable**.
- 3.13. Respecto a la operatividad de la incorporación de los trabajadores de la empresa ESVISAC a ESSALUD, cabe señalar que ello implica, en términos generales, una modificación a los instrumentos de gestión de recursos humanos de la entidad que regulan los perfiles y/o cargos. Así, se debe tener presente que, mediante el **subsistema de organización del trabajo**, se establecen las características y condiciones para el ejercicio de las funciones de los servidores,

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXVZX9Z



así como los requisitos de idoneidad de las personas que desempeñarán dichas funciones; y es bajo dicho marco que se estructuran los procesos de diseño y administración de puestos.

- 3.14. Al respecto, es importante tomar en consideración que, una entidad que cuenta con puestos debidamente organizados, procura el cumplimiento de sus actividades, a fin de que sea más eficiente y pueda generar mayores impactos en la prestación de servicios públicos. Asimismo, el establecimiento de requisitos de idoneidad por parte de las entidades garantiza que los servidores civiles tengan la capacidad de desempeñarse adecuadamente.
- 3.15. Así, el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y sus modificatorias (en adelante, **Reglamento General**), dispone que las familias de puestos tienen por finalidad organizar el Servicio Civil, orientar el fortalecimiento y mejora de las capacidades de los servidores civiles, así como también servir de base para la capacitación, evaluación y valorización de los puestos, estableciendo que:

*"El servicio civil está organizado en familias de puestos. Una familia de puestos es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares. Las familias de puestos están conformadas por uno o más roles, que agrupan, a su vez, puestos con mayor afinidad entre sí.*

*Los puestos de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias se organizan en familias de puestos, considerando criterios particulares según la naturaleza de cada grupo.*

*Las familias de puestos constan en anexo que forma parte del presente Reglamento. Los roles de las familias de puestos se determinan mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva previo acuerdo del Consejo Directivo de SERVIR. SERVIR aprobará directivas sobre las familias de puestos y roles".*

- 3.16. Por lo tanto, la incorporación que se pretende regular, no contribuye a una mejor organización de los recursos humanos de la entidad, estructurando a los recursos humanos en grupos de servidores, familias de puestos, roles, niveles de carrera y categorías, brindando orden a la gestión.
- 3.17. Estando a lo expuesto, el proyecto normativo en los términos propuestos **no es compatible con el subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable.**
- 3.18. Ahora bien, respecto del **subsistema de gestión del empleo**, cabe recordar que dicho subsistema tiene como uno de sus procesos la gestión de la incorporación, donde encontramos entre uno de sus procesos, el de "selección", el cual consiste en incorporar servidores, con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos.
- 3.19. Así, se debe tener presente que en nuestra legislación se establece que el acceso, así como sus mecanismos de progresión, se efectúan mediante un proceso de selección que tiene como objetivo elegir a las personas más idóneas para cada puesto, basándose en el mérito, la competencia y la transparencia, garantizado así la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública. Así, tenemos que, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Decreto Legislativo N°

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXVZX9Z



276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y otras normas relacionadas con los regímenes generales y especiales, **consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir en todos los procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado.**

3.20. Ello se colige también de lo expresado por el Tribunal Constitucional, al haber declarado inconstitucional el artículo 2 de la Ley N° 31131, que **dejó sin efecto la incorporación de los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen del Decreto Legislativo N° 728 o Decreto Legislativo N° 276**, precisando a través del Pleno Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC<sup>6</sup> (en adelante, Sentencia del TC), lo siguiente:

- **El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público de méritos** que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (LSC) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país.

3.21. En ese orden de ideas, podemos precisar que el Proyecto de Ley no converge con los criterios analizados en la Sentencia del TC, no sólo porque pretende incorporar a los trabajadores de la empresa ESVISAC a ESSALUD mediante el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 lo cual no correspondería, sino también porque **no establece que esa incorporación se efectúe mediante un concurso público de méritos bajo las exigencias establecidas en la legislación vigente.**

3.22. En ese sentido, proponer una fórmula de acceso distinta a la establecida en nuestra legislación vigente, **constituye una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación a la función pública, que es el haber accedido al puesto mediante un concurso público de méritos.**

3.23. Estando a lo antes expuesto, **se advierte que el Proyecto de Ley lesiona el subsistema de gestión de la incorporación** que contiene el principio de igualdad de oportunidades que rige la misma y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación al Estado, como es el haber aprobado el respectivo concurso público de méritos, **por lo que no podemos otorgar viabilidad a la propuesta formulada.**

#### Otras consideraciones a tener en cuenta

3.24. Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis versa sobre la incorporación de trabajadores de la empresa ESVISAC a ESSALUD y que esto repercute en la planilla del referido sector, toda vez que, implica el pago no solo de remuneraciones acorde a su régimen, sino de beneficios sociales, aspecto que si tiene un impacto presupuestal, pudiendo darse inclusive en el presente año fiscal; se considera necesario recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que:

<sup>6</sup> Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXXVZX9Z



**"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".**

- 3.25. Sobre el particular, cabe traer a colación que con relación a dicha **prohibición de gasto** la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado<sup>7</sup> que:

*"(...) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:*

- a) *Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurren dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:*
  - i) *Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.***
  - ii) *Que en el íter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.*
- b) *Los congresistas de la República **no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley.** Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el iter legislativo; pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.*

*En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.*

- c) *Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario.***

<sup>7</sup> En el Boletín Especial Edición Fiestas Patrias extraído de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4479066-boletin-especial-edicion-fiestas-patrias>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: WXVZX9Z



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- 3.26. Por consiguiente, recomendamos al legislador tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.
- 3.27. Por otro lado, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público<sup>8</sup>, emitir opinión respecto al impacto presupuestal que implica la implementación del Proyecto de Ley.
- 3.28. Finalmente, teniendo en cuenta que el objeto de la propuesta normativa no resulta viable, por ende, las demás disposiciones devienen en inviables por conexidad.

#### IV. Conclusión y recomendaciones

- 4.1 Con respecto al Proyecto de Ley N° 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) que prestó servicios a ESSALUD*", se concluye que **no resulta viable**, toda vez que no se condice con la normatividad vigente desarrollada en el presente informe, en consecuencia, no es compatible con los subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución y gestión del empleo del SAGRH; asimismo, tendría vicios de inconstitucionalidad dado que la propuesta trasgrede el principio de mérito e igualdad de oportunidades.
- 4.2 Se recomienda tener en consideración lo señalado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a los alcances jurisprudenciales de la prohibición de gasto dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo analizado en los numerales 3.24 y 3.25 del presente informe técnico.
- 4.3 Se recomienda al Congreso de la República solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo analizado en el numeral 3.27 del presente informe técnico.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el respectivo proyecto de Oficio de respuesta para el Congreso de la República.

Atentamente,

Firmado por

BETSY DIANA ROSAS ROSALES

Gerente (a) de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

<sup>8</sup> El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, señala:  
"Artículo 5. Dirección General de Presupuesto Público

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego o en la Entidad Pública, según corresponda, y con el Responsable del Programa Presupuestal. (...)".

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: W XVZ X9Z



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Firmado por (VB)

ANAMARIA COLLANTES CACHAY

Analista Jurídico i de Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO

Ejecutiva de Políticas del Servicio Civil (e)

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

IVANA JAVIER CUBA

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **WXVZX9Z**