CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00722-2026-2031-CD
RU 55366-CD
30 OCTUBRE 2026 04:11 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN DE LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE SEGURIDAD DE ESSALUD

Las y los diputados de la República**, a iniciativa de la diputada Indira Huilca Flores**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, los artículos 2 y 3 del Reglamento del Congreso de la República y los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponen a consideración de la Cámara la siguiente proposición legislativa:

PROPOSICIÓN DE LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE SEGURIDAD DE ESSALUD

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos laborales del personal de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control - ESVICSAC, de propiedad del Seguro Social de Salud (ESSALUD) a ESSALUD, reconociendo la naturaleza laboral de los servicios prestados en favor de la entidad en estricta aplicación del principio de primacía de la realidad.

Artículo 2.- Beneficiarios de la ley

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

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 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 bajo responsabilidad administrativa y funcional de los funcionarios competentes.

Artículo 3.- Plazo de implementación

ESSALUD, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la organización sindical mayoritaria si la existiese, o la más representativa en su defecto, así como su respectiva representación sindical de grado superior, 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 4. Financiamiento

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

Lima, 29 de octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2026 10:20:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUILCA FLORES Indira Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2026 10:58:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2026 10:21:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BUITRON MARTINEZ Freshman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2026 11:40:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANRIQUE OLIVERA Bernardino Jair FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2026 12:01:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SONCO VILLANUEVA Helard Bladimir FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2026 13:45:27-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta proposición ha sido elaborada a partir de la propuesta alcanzada por el Sindicato Frente Nacional de Trabajadores de ESVICSAC - SINDICATO FNT ESVICSAC y la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP.

A) Planteamiento del problema público.

Los trabajadores de la Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control ESVICSAC han sido, durante años, quienes cuidan hospitales, protegen a médicos y pacientes y garantizan que la atención en ESSALUD se desarrolle con tranquilidad. Sin embargo, su situación laboral no refleja la importancia real de su trabajo.

La propuesta legislativa busca defender los derechos laborales, analizando el panorama de ESSALUD frente a ESVICSAC. Dado que ESSALUD es el accionista mayoritario de ESVICSAC no se trata de un tercero independiente, sino de una entidad bajo control directo de la propia institución. Toda vez que en el 2023 la empresa no figuró en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan Actividades de Intermediación Laboral (RENEEIL), la supuesta intermediación se desnaturaliza, quedando evidenciado que lo que existe es, en realidad, una relación laboral directa.

Como se ha mencionado, ESSALUD posee el 94,9 % de la participación accionaria de ESVICSAC, lo que evidencia una estrecha vinculación institucional entre ambas entidades. Asimismo, el personal de seguridad presta servicios de manera continua en hospitales, policlínicos y oficinas de ESSALUD, en beneficio directo de la institución y de sus asegurados. Estos elementos justifican evaluar si la estructura utilizada para la prestación de los servicios de seguridad refleja adecuadamente la realidad de las relaciones laborales, especialmente a la luz del principio de primacía de la realidad.

La persistencia de esta situación genera condiciones de desigualdad en el acceso a derechos y beneficios laborales, incertidumbre respecto de la identificación del verdadero empleador y dificultades para consolidar relaciones laborales estables. Por consiguiente, la problemática tiene una dimensión tanto laboral como institucional, pues involucra la protección de los trabajadores y la continuidad y eficiencia de los servicios de seguridad que requiere ESSALUD.

En este contexto, la intervención legislativa propuesta busca propone un mecanismo de reconocimiento e incorporación del personal comprendido en los requisitos de la iniciativa al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N.º 728. La finalidad es contribuir a la protección de los derechos laborales, otorgar mayor seguridad jurídica a la relación de trabajo y fortalecer la gestión institucional de ESSALUD, utilizando como punto de partida los recursos presupuestarios que actualmente se destinan a la contratación de los servicios de seguridad.

B) Evidencia que sustenta la propuesta

B.1 Responsabilidad laboral directa

El principio de primacía de la realidad, recogido en el artículo 23 de la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, establece que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que se formaliza documentalmente, debe prevalecer lo que sucede en los hechos; para el caso en concreto, los trabajadores de ESVICSAC han prestado servicios de seguridad directamente en los hospitales, policlínicos y oficinas de ESSALUD, bajo supervisión de la entidad y en beneficio directo de sus asegurados.

La Corte Suprema, mediante la Casación Laboral N.º 7913-2019, Del Santa, ha establecido que la intermediación laboral se desnaturaliza cuando no se cumplen requisitos esenciales como la inscripción en el Registro Nacional de Empresas de Intermediación Laboral (RENEEIL). En tales supuestos, por aplicación del principio de primacía de la realidad, los trabajadores destacados deben ser reconocidos como parte de la empresa usuaria. Este criterio resulta plenamente aplicable al caso de ESVICSAC, pues no figura en el listado oficial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de empresas inscritas en el RENEEIL durante el primer trimestre de 2023, lo que invalida su actuación como intermediadora laboral. Pese a ello, continuó prestando servicios a ESSALUD, lo que refuerza la conclusión de que no se trata de una tercerización, sino de una relación laboral directa encubierta, siendo necesario reconocer formalmente la verdadera naturaleza de los servicios prestados.

Más aún, si se considera que ESSALUD es el accionista mayoritario con el 94,9% de participación en ESVICSAC, lo cual excluye la posibilidad de calificarla como una tercerización en sentido estricto. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la desnaturalización de la tercerización no solo acarrea consecuencias administrativas, sino el reconocimiento de un vínculo laboral directo con la entidad beneficiaria (STC Exp. N.º 5057-2013-PA/TC).

B.2. Vinculación societaria y prestación efectiva de servicios a ESSALUD.

La participación accionaria de ESSALUD en ESVICSAC, consignada en líneas anteriores en un 94,9 %, constituye un elemento relevante para analizar la relación entre ambas entidades. Esta evidencia debe complementarse con la partida registral de ESVICSAC, la información societaria oficial y los contratos, órdenes de servicio, términos de referencia y documentos que acrediten las funciones realizadas por el personal en los establecimientos de ESSALUD. Estos documentos permitirían determinar el grado de integración funcional del servicio y contrastar la organización contractual con las condiciones reales de prestación del trabajo.

C) Objetivos de la propuesta

C.1 Objetivo general

El objetivo general del proyecto de ley es reconocer la naturaleza laboral de los servicios prestados por el personal de ESVICSAC en favor de ESSALUD y disponer, de manera excepcional y por única vez, su incorporación al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, a fin de garantizar sus derechos laborales y fortalecer la prestación del servicio de seguridad institucional.

C.2 Objetivos específicos

- Reconocer la naturaleza laboral de los servicios prestados por el personal de ESVICSAC en favor de ESSALUD, considerando el principio de primacía de la realidad.
- Establecer los requisitos y el procedimiento para identificar, acreditar e incorporar al personal beneficiario, incluyendo a quienes cumplan la antigüedad mínima prevista en el proyecto, independientemente de que mantengan o no un vínculo laboral vigente al entrar en vigor la ley.
- Garantizar el reconocimiento de los derechos y beneficios laborales correspondientes al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 para el personal incorporado.
- Establecer un mecanismo de implementación coordinada entre ESSALUD, el MTPE y las organizaciones sindicales correspondientes, dentro de los plazos previstos en la iniciativa.

D) Antecedentes legislativos.

Sobre incorporaciones laborales se han presentado las Proposiciones Legislativas 398-2026-2031-CD y 553-2026-2031-CD. No obstante, no existe propuesta de incorporación de un supuesto idéntico al de la proposición actual.

E) Identificación de sectores y órganos comprendidos en la propuesta

La propuesta involucra directamente en el Ejecutivo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y al Ministerio de Economía y Finanzas.

F) Identificación de las normas que podrían ser modificadas o derogadas, con precisión de los artículos o partes de artículos.

La propuesta legislativa no crea una nueva categoría laboral, ni introduce un régimen paralelo dentro del ordenamiento jurídico nacional.

G) Impacto de la propuesta.

Análisis costo-beneficio	
Actores y grupos de Interés	• **Trabajadores de ESVICSAC** quienes se beneficiarán del cese de la precarización que la tercerización trae. • **ESSALUD** optimizaría su gasto institucional al reasignar los fondos actualmente destinados a la contratación externa hacia su propia planilla, reduciendo costos de rotación y licitaciones fallidas. • **Población asegurada** beneficiada tangencialmente por el mejor manejo de recursos.
Efectos no monetarios	La propuesta apuesta por el resguardo de la vinculación laboral conforme al principio de primacía de la realidad. Esto es de particular interés porque en la sentencia del expediente 00018-2023-AI, en la que el Tribunal Constitucional fijó como doctrina interpretativa vinculante el principio de preeminencia del Poder Ejecutivo en la iniciativa de gasto público, se estableció que "en aplicación del principio *pro homine*, en ningún caso esas modulaciones afectarán los contenidos mínimos de los derechos sociales fundamentales". La propuesta se enfoca en la mejora progresiva de las condiciones de trabajo, particularmente, el vínculo laboral directo a quien se presta el servicio en base al principio de primacía de la realidad[1].
Efectos monetarios	Los montos destinados por ESSALUD para la contratación de servicios de seguridad de ESVICSAC son millonarios. De acuerdo con información disponible en ESSALUD, en el primer trimestre de 2014 el monto total fue de S/ 374,570,937.58 soles[2]. Asimismo, en el proceso convocado por ESSALUD para contratar el servicio de vigilancia adjudicado entre julio y agosto del 2019 ESVICSAC obtuvo la adjudicación de S/ 275'516,907.00 soles que representaron el 43% del total licitado[3]. Adicionalmente, entre junio de 2022 y marzo de 2023, ESSALUD suscribió contratos complementarios millonarios con ESVICSAC pues la empresa obtuvo 206 órdenes de servicio (entre procesos por 8 UIT y 9 UIT, procesos de selección y exoneraciones) por S/ 95

[1] Ídem.
[2] Información disponible en https://www.essalud.gob.pe/transparencia/pdf/informacion/empresas_especiales_de_servicios_y_cooperativas.pdf
[3] Información disponible en https://www.apnoticias.pe/index.php/essalud-los-millonarios-contratos-por-seguridad-y-vigilancia-1050429

Análisis costo-beneficio	
	millones. Y luego entre abril-junio de 2023 obtuvo contratos directos a través de 47 órdenes de servicio por S/ 3 millones adicionales. La prensa ha informado que informes internos desde 2021 advertían la inviabilidad financiera de ESVICSAC por lo que ESSALUD aprobó transferencias millonarias a la empresa; así de los S /42,9 millones que debía devolver, la empresa apenas pagó S/ 9,9 millones, mientras que tendría pasivos por encima de los S/ 76 millones[4]. Asimismo, la inadecuada gestión de la empresa ha producido que SUNAT ejecute un cobro de S/ 3,5 millones directamente de las cuentas de ESSALUD por incumplimientos tributarios de ESVICSAC[5]. La contratación directa del personal de seguridad evitaría ello.
Impacto económico general	Los costos de implementación recaen exclusivamente en presupuesto que ESSALUD ya ha venido asignando a ESVICSAC, tercerizando el servicio laboral que debería contratar directamente en lugar de financiar a una empresa con problemas económicos. Dichos costos se financian íntegramente con el presupuesto institucional de ESSALUD, sin generar demandas adicionales al Tesoro Público. De esta manera, la propuesta respeta estrictamente las obligaciones contenidas en la Ley de Presupuesto y los principios de disciplina fiscal señalados en el Reglamento del Congreso y la jurisprudencia constitucional.

IHF/gft

[4] Información disponible en https://limagris.com/essalud-los-millones-que-se-evaporaron-en-una-empresa-quebrada/ y https://www.youtube.com/watch?v=XeUZl4sQzm8
[5] Información disponible en https://limagris.com/essalud-los-millones-que-se-evaporaron-en-una-empresa-quebrada/