Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

Análisis comparativo de la regulación de la rotación de los servidores CAS frente a otros regímenes laborales del sector público: Una necesaria reforma normativa

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Raúl Patricio OLÓRTEGUI VIDALES

ASESOR

Mg. Katty Angélica CABALLERO SEGA

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Olórtegui, R. (2026). *Análisis comparativo de la regulación de la rotación de los servidores CAS frente a otros regímenes laborales del sector público: Una necesaria reforma normativa*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Raúl Patricio Olórtegui Vidales
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72707064
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0001-3067-5143
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Katty Angélica Caballero Sega
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	40543811
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0007-2031-8285
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06155396
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08248540
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Ore
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	08204622
Datos de investigación	
Línea de investigación	No aplica.
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos Latitud: -12.055748358805301 Longitud: -77.0844376542665
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2025 - 2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.00

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO CON TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N°121

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE	**Dr.**	**JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA**
2.-	**Mg.**	**JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE**
3.-	**Mg.**	**PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE**
4.-	**Mg.**	**KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA (Docente Supervisora)**

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado, don:

RAÚL PATRICIO OLÓRTEGUI VIDALES

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

Análisis comparativo de la regulación de la rotación de los servidores CAS frente a otros regímenes laborales del sector público: Una necesaria reforma normativa.

En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

TRECE (13)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECIOCHO (18)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los TRECE días del mes de NOVIEMBRE del año 2026

Presidente del Jurado

Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA

Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

Mg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE

Mg. KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA

(Docente Supervisora)

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Katty Angélica Caballero Sega, en mi condición de docente supervisora acreditada mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho Nº 000020-2026-EPD-FDCP/UNMSM, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es: Análisis comparativo de la regulación de la rotación de los servidores CAS frente a otros regímenes laborales del sector público: una necesaria reforma normativa, presentado por el bachiller Raúl Patricio Olórtegui Vidales para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **18 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogado.

Lima, 26 de octubre del 2026.

Katty Angélica Caballero Sega
DNI: 40543811
Docente supervisora

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

DEDICATORIA:

A mis padres, hermano y Alondra; por la compañía y el apoyo en este tiempo redactando el presente trabajo.

"Everybody want to know what I would do if I didn't win... I guess we'll never know."

ÍNDICE

Contenido

1. INFORMACIÓN GENERAL 8
1.1. Título del trabajo de suficiencia profesional: 8
1.2. Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 8
1.3. Escuela Profesional de Derecho. 8
1.4. Nombre del Bachiller: 8
1.5. Nombre del Centro Laboral: 8
1.6. Dependencia del centro laboral donde realiza las actividades de suficiencia profesional: 8
1.7. Tiempo de duración de la actividad: 8
1.8. Funciones y objetivos de la entidad: 8
1.9. Teléfono del Centro Laboral: 8
1.10. Correo electrónico del Centro Laboral: 8
1.11. Nombre de la responsable de la dependencia a cargo de las actividades de suficiencia profesional del bachiller: 9
2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA Y SELECCIÓN DEL TEMA DE TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL: 9
2.1. Descripción de la situación problemática: 9
2.1.1. Problemática Jurídica 9
2.1.2. Causas de la problemática 10
2.1.3. Efectos de la Problemática 11
2.1.4. Impacto de la problemática 12
3. OBJETIVOS 12
3.1. Objetivo Principal 12
3.2. Objetivos Secundarios 13
4. METODOLOGÍA 13
4.1. Diseño de la investigación 13
4.2. Tipo de investigación 13
4.3. Método de la investigación 13
4.4. Técnicas de recolección de datos 14
5. MARCO TEÓRICO 14
5.1. DERECHO DEL TRABAJO: 14
5.1.1. EMPLEO PÚBLICO Y DERECHO LABORAL PÚBLICO 14
5.1.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL: 16

5.1.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO APLICABLES A LA GESTIÓN LABORAL PÚBLICA: 17
5.1.4. EL TRATO DIFERENCIADO ENTRE REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO: 23
5.1.5. EL EXAMEN DE RAZONABILIDAD COMO HERRAMIENTA METODOLÓGICA DE CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA 25
5.2. LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y EL DESPLAZAMIENTO DE PERSONAL 27
5.2.1. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS: 27
5.2.2. EL SUBSISTEMA DE GESTIÓN DEL EMPLEO: 28
5.3. EL DESPLAZAMIENTO: 29
5.3.1. LA ROTACIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO: 29
5.4. EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS: 33
5.4.1. NATURALEZA JURÍDICA: 33
5.4.2. ACCESO AL RÉGIMEN CAS Y SOBRE EL PERFIL DE PUESTO 34
5.4.3. ESTRUCTURA CONTRACTUAL 35
5.4.4. LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL DEL CONTRATO CAS: 36
6. ANÁLISIS 38
6.1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO EN EL CASO EN CONCRETO 38
6.2. IDENTIFICACION DE LOS HECHOS 39
6.3. SITUACIÓN HIPOTÉTICA QUE EVIDENCIA LA PROBLEMÁTICA: 42
6.4. CONFRONTACIÓN DE LA NORMATIVA 44
6.5. EXAMEN DE RAZONABILIDAD 49
6.5.1. PROPORCION ENTRE EL MEDIO Y EL FIN 50
6.5.2. ESTRICTA NECESIDAD DE LA MEDIDA 50
6.5.3. COHERENCIA ENTRE LA FINALIDAD Y EL OBJETO DE LA MEDIDA 51
6.5.4. CIERRE DEL EXAMEN DE RAZONABILIDAD 52
7. CONCLUSIONES 52
8. RECOMENDACIÓN 54
9. BIBLIOGRAFÍA 54

RESUMEN

El presente trabajo evidencia la incompatibilidad normativa de los artículos 7 e inciso b) del artículo 11 del reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el desplazamiento de personal en modalidad de rotación de los servidores CAS, respecto de las funciones desarrolladas por los servidores durante el periodo de rotación.

Mientras que el inciso b) del artículo 11 habilita la rotación de personal, el artículo 7 protege los elementos esenciales del contrato CAS (función, remuneración y cargo), lo cual deja con un margen casi nulo de protección a la administración pública referente a la aplicación de esta figura cuando se suscite cuando la entidad deba atender de inmediato una carencia de personal o situaciones que por la coyuntura, deben ser atendidas de manera célere.

La presente problemática es palpable, por cuanto la Autoridad Nacional del Servicio Civil a través de su Dirección de Supervisión, a través de su atribución supervisora, verifica la adecuada aplicación de la normativa público laboral en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; asimismo, el Tribunal del Servicio Civil, el cual agota la vía administrativa y resuelve procesos de apelación, ha dejado sin efecto una rotación de personal CAS por no precisar las funciones que el servidor desarrollaría en el área de destino.

En ese sentido, a través del presente trabajo se logrará demostrar, y sin tratar de homologar regímenes laborales en el sector público, que una modificación normativa puede salvaguardar tanto al servidor, como al funcionario a cargo de aplicar el desplazamiento en modalidad de rotación, pudiendo satisfacer en la medida cualquier requerimiento y sin un recelo a la aplicación de esta figura.

Finalmente, demostrada la necesidad de una modificación normativa, se propone el texto normativo ya modificado el cual incorpora en el inciso b) del artículo 11 un criterio expreso de correspondencia funcional, de modo que, durante la rotación, el servidor desempeñe funciones afines o compatibles con las del perfil de puesto que sustentó su contratación. Con ello se otorga a la entidad y al funcionario un parámetro cierto para disponer la rotación, sin variar la retribución ni el plazo máximo de noventa días calendario, asimismo hay una protección a este, respecto de cuestionamientos por el superior jerárquico.

ABSTRACT

This paper highlights a regulatory incompatibility between Article 7 and Article 11, subparagraph (b), of the regulations for Legislative Decree No. 1057—which governs the reassignment of personnel under the CAS (Administrative Service Contract) regime—specifically regarding the functions performed by staff during a rotation period.

While Article 11, subparagraph (b), authorizes the rotation of personnel, Article 7 protects the essential elements of a CAS contract (functions, remuneration, and position). This leaves the public administration with almost no protection when it must immediately address staff shortages or urgent, context-driven situations that require a rapid response.

This issue is evident: the National Civil Service Authority (Autoridad Nacional del Servicio Civil), through its Supervision Directorate, verifies the proper application of public-sector labor regulations within the framework of the Administrative System for Human Resource Management. Furthermore, the Civil Service Tribunal—which serves as the final administrative authority for appeals—has previously overturned a CAS personnel rotation because the functions the employee was to perform in the new area were not clearly specified.

Accordingly, this paper demonstrates—without attempting to unify the various labor regimes within the public sector—that a regulatory amendment could safeguard both the employee and the official responsible for implementing such rotations. This would allow for the fulfillment of operational needs without hesitation regarding the application of this mechanism.

Finally, having established the need for a regulatory change, this paper proposes an amended text for Article 11, subparagraph (b). This proposal incorporates an explicit criterion of "functional correspondence," ensuring that, during a rotation, an employee performs duties that are related to or compatible with the job profile upon which their initial hiring was based. This provides the entity and the official with a clear framework for implementing rotations, without altering compensation or exceeding the maximum duration of ninety calendar days; it also offers the official protection against potential challenges from their hierarchical superior.

PALABRAS CLAVE

Régimen CAS, rotación de servidores, desplazamiento de personal, empleo público, principio de legalidad, incompatibilidad normativa, razonabilidad, elementos esenciales, funciones, modificación.

KEYWORDS

CAS regime, staff rotation, personnel reassignment, public employment, principle of legality, regulatory incompatibility, reasonableness, essential elements, functions, modification.

1. INFORMACIÓN GENERAL

1.1. Título del trabajo de suficiencia profesional:

"Análisis comparativo de la regulación de la rotación de los servidores CAS frente a otros regímenes laborales del sector público: Una necesaria reforma normativa.".

1.2. Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1.3. Escuela Profesional de Derecho.

1.4. Nombre del Bachiller:

Raúl Patricio Olórtegui Vidales

1.5. Nombre del Centro Laboral:

Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC.

1.6. Dependencia del centro laboral donde realiza las actividades de suficiencia profesional:

Oficina de Recursos Humanos.

1.7. Tiempo de duración de la actividad:

1 año.

1.8. Funciones y objetivos de la entidad:

La SUCAMEC ejerce las funciones de control, administración, supervisión, fiscalización, regulación y sanción sobre servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, lo que incluye su fabricación y comercio, respetando el marco constitucional, tratados internacionales y la normativa aplicable vigente. Por tanto, es una entidad técnica especializada, cuyas operaciones iniciaron en diciembre de 2012, con alcance nacional a través de sus jefaturas zonales desde las cuales atiende trámites y servicios vinculados con esas materias, en coordinación con otros sectores del Estado, con el propósito de contribuir a la paz, la seguridad y el bienestar de la población (SUCAMEC, s. f.).

1.9. Teléfono del Centro Laboral:

(01) 4120000

1.10. Correo electrónico del Centro Laboral:

ogrh@sucamec.gob.pe

1.11. Nombre de la responsable de la dependencia a cargo de las actividades de suficiencia profesional del bachiller:

Joseph Edgard Silva Plasencia, Jefe de la Oficina de Recursos Humanos designado mediante Resolución de Superintendencia N° 00081-2025-SUCAMEC de fecha 06 de junio de 2025.

2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA Y SELECCIÓN DEL TEMA DE TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL:

2.1. Descripción de la situación problemática:

2.1.1. Problemática Jurídica

El artículo 11 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM dispone que los trabajadores CAS solo pueden quedar sujetos a tres acciones de desplazamiento, sin que varíen su retribución ni el plazo de su contrato: la designación temporal (literal a), la rotación temporal dentro de la entidad hacia un órgano distinto del que solicitó la contratación, por un máximo de noventa (90) días calendario a lo largo del contrato (literal b), y la comisión de servicios fuera de la entidad, por un máximo de treinta (30) días calendario en cada oportunidad (literal c).

En tal sentido, un servidor CAS, puede cumplir con la rotación dentro de la entidad en un órgano distinto al de su contratación, por un plazo máximo de noventa (90) días calendario; cabe precisar sobre el plazo mencionado que este no puede extenderse por ningún motivo y es de aplicación única durante toda la vigencia del contrato, de modo que se computa de forma acumulativa y se agota con su utilización, sin posibilidad de renovarse por sucesivas rotaciones.

Teniendo en cuenta, que un servidor desarrolla funciones determinadas y establecidas al momento de su contratación; y que este es el objeto de la acción de rotación, entendiéndose como el elemento que se desplaza dentro de la estructura orgánica de la entidad, es válido afirmar que al prestar servicios en un área distinta a la de su contratación, este no desarrollaría necesariamente las funciones para las que fue contratado.

La falta de correspondencia funcional desarrollada anteriormente no es un riesgo meramente abstracto, por cuanto el objeto de contratación CAS se encuentra justificado

por las funciones del perfil de puesto que sustentó la contratación del servidor, así que todo traslado hacía un área distinta, donde sus funciones no coincidan con su perfil supone en sí una alteración funcional.

En mérito a ello, la rotación implica definitivamente un cambio funcional, el cual está prohibido de conformidad con el artículo 7 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM que, si bien faculta a la entidad a modificar unilateralmente el lugar, el tiempo y el modo de la prestación, excluye de esa modificación la función o cargo y la retribución pactada. Estamos entonces ante una incompatibilidad normativa, ya que el literal b) del artículo 11 del reglamento, produce un desplazamiento, que en su ejecución realiza lo que el artículo 7 del mismo reglamento prohíbe, configurando así la antinomia normativa que es objeto del presente análisis.

Esta incompatibilidad normativa, implica en sí una afectación directa desde la acción de Gestión de Recursos Humanos por parte de la Administración Pública, la cual debe ponderar y evaluar donde un servidor rotado puede desarrollar funciones iguales a las pactadas en otro órgano, así como también su restricción que conllevaría una desatención al requerimiento institucional. Corresponde, por tanto, examinar si la actual regulación de la rotación en el régimen CAS resulta suficiente para garantizar, a la vez, la eficacia de la gestión de recursos humanos y el principio de legalidad que rige la actuación de toda entidad pública.

2.1.2. Causas de la problemática

- La administración pública, recurre a la rotación de servidores como una medida de asignación de personal de carácter temporal ante el déficit de personal en determinadas áreas, sin embargo, algunas áreas si bien pueden realizar funciones similares estas nunca serán iguales, lo presente se respalda en el principio de no duplicidad de funciones, recogido en el literal e) del artículo 8[1] del Decreto

[1] **Artículo 8.- Reglas para establecer la estructura orgánica o funcional**
Para establecer la estructura orgánica o funcional se consideran, según corresponda, las siguientes reglas:
(…)
e) No duplicidad. - Las entidades no deben duplicar funciones entre sí. Las funciones similares no deben ser ejercidas por más de una unidad de organización al interior de una entidad, salvo cuando es en ámbitos territoriales diferentes.

Supremo N° 054-2018-PCM, principio que garantiza que dos órganos no realicen las mismas funciones en una entidad pública.

- Ante el criterio establecido que no existen dos áreas que realicen las mismas funciones, esto se traslada al servidor rotado, el cual es contratado para un área u órgano específico, y al momento de un eventual desplazamiento no podría realizar funciones iguales en el área de destino.

- La rotación así habilitada conduce, en la práctica, a una variación de funciones que el artículo 7 del mismo reglamento prohíbe expresamente, sin que exista disposición alguna que armonice ambos artículos o que precise bajo qué condiciones puede ejecutarse válidamente el desplazamiento.

- Por su parte, el ente rector de la gestión de recurso humanos (SERVIR), no ha resuelto la incompatibilidad normativa presentada, por cuanto plantea como solución ante la invariabilidad de funciones, la adición de funciones afines o complementarias a las pactadas. Dicha alternativa, desde la perspectiva y análisis de este trabajo, no resulta aplicable al supuesto de rotación y no resuelve el problema planteado por cuanto la adición de funciones indica que necesariamente las funciones adicionadas guarden relación directa con el objeto de la contratación, y como se ha desarrollado en el presente trabajo, al momento de la rotación estamos a un cambio funcional total, por lo que no cabría una adición sobre funciones similares en un lugar de destino que no ve ese tipo de materias.

2.1.3. Efectos de la Problemática

- La incompatibilidad de los artículos 7 y 11 del reglamento del régimen CAS, hace que la rotación resulte de difícil ejecución, por cuanto la Oficina de Recursos Humanos debe procurar no trasgredir la invariabilidad de funciones dispuesta en el artículo 7, ante esta difícil ejecución, se restringe su utilidad práctica para la asignación rápida de personal por necesidad institucional.

- De optarse por ejecutar la rotación priorizando la necesidad institucional por encima de la invariabilidad de funciones, dicha necesidad no constituiría, por sí sola, una causal suficiente para justificar el apartamiento de lo dispuesto normativamente, en

tanto ello implicaría contravenir el principio de legalidad que rige la actuación de toda entidad pública. En tal escenario, de advertirse una ilegalidad manifiesta conocida por el superior jerárquico, el funcionario a cargo podría incurrir en la responsabilidad prevista en el artículo 11.3 del TUO de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 100 del Reglamento de la Ley N° 30057, que remite dicha conducta a las reglas del procedimiento administrativo disciplinario.

- La ausencia de un criterio normativo de correspondencia funcional, sumada al carácter no vinculante de los pronunciamientos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil sobre la materia, deja a la entidad sin un parámetro cierto de actuación, situación que la expone a observaciones en el marco de la atribución supervisora de SERVIR y a la eventual recomendación de medidas correctivas sobre la Oficina de Recursos Humanos.

2.1.4. Impacto de la problemática

- La exposición ante un procedimiento administrativo disciplinario, ante la ejecución de una rotación que vaya en contra del articulado 7 del reglamento, puede inducir a su restricción e inejecución de la medida, por cuanto el funcionario público a cargo, priorizaría evitar el riesgo por sobre los problemas que acarrearía un procedimiento disciplinario. De esta manera existiría una desnaturalización para lo que de verdad persigue la norma, que es la optimización del recurso humano y la continuidad del servicio público.

- La incompatibilidad normativa presentada, no constituye una dificultad exclusiva de la entidad analizada (SUCAMEC), sino una problemática latente en toda Oficina de Recursos Humanos del aparato estatal que recurra a la rotación de personal contratado bajo el régimen CAS, lo que evidencia la necesidad de una solución de alcance normativo y no meramente casuístico.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Principal

- Analizar los alcances y límites jurídicos de la figura de rotación en el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), a fin de identificar sus implicancias sobre las funciones del servidor público y evaluar el impacto que genera su aplicación

en la legalidad contractual, la organización institucional y la actuación de la administración pública.

3.2. Objetivos Secundarios

- Examinar los artículos 7 y 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, a fin de determinar si la falta de regulación expresa sobre la asignación de funciones durante el periodo de rotación compromete la aplicabilidad de dicha figura en el régimen CAS.

- Realizar la comparativa con otros regímenes laborales de contratación, ejemplo Decreto Legislativo 276 y la Ley N° 30057, sin que ello implique su homologación por cuanto cada régimen en el estado es indistinto entre sí.

- Proponer lineamientos interpretativos o modificaciones normativas que garanticen la correcta aplicación de la rotación y la protección, tanto hacía el servidor, como para la administración pública.

4. METODOLOGÍA

4.1. Diseño de la investigación

El presente trabajo de suficiencia ha sido elaborado bajo el enfoque de investigación cualitativa ya que se está partiendo de una problemática visible (modificación funcional durante el periodo de rotación), para analizar con normativa y jurisprudencia la causa y efecto de la problemática.

4.2. Tipo de investigación

El enfoque de la investigación es descriptivo-explicativo, ya que busca elaborar un informe detallado basado en la casuística, con el propósito de identificar y analizar la relación entre su causa y su efecto.

4.3. Método de la investigación

El método analítico facilitará un examen detallado de la información recopilada, permitiendo identificar las causas del problema jurídico y proponer una solución.

El método descriptivo permitirá caracterizar el marco referencial, con el propósito de analizar las causas y efectos del problema jurídico.

4.4. Técnicas de recolección de datos

En el presente trabajo de investigación se utilizará la técnica de recolección de datos llamada **ANÁLISIS DOCUMENTAL,** donde se analizarán las normas, jurisprudencia, informes legales, informes técnicos sobre la figura de desplazamiento en la modalidad de rotación en el régimen CAS.

5. MARCO TEÓRICO

5.1. DERECHO DEL TRABAJO:

El derecho del trabajo surge como una rama independiente del derecho civil, como contrapuesta a la disparidad existente entre el empleador y el trabajador (Supiot, 2008; Infante, 2016). Parafraseando al laboralista Javier Neves Mujica, la creación del derecho laboral comprendió la regulación de la relación laboral buscando la paridad (Neves Mujica, 2020). Ahora bien, con el referido esboce mencionado, es importante mencionar que la citada doctrina se usa más para el ámbito privado, donde principalmente la relación laboral se basa en la autonomía de las partes.

Diferente es el tratamiento para el ámbito público, donde una de las partes de la relación es el Estado, el cual se rige por el principio de legalidad y potestades públicas establecidas, por lo cual se debe realizar un tratamiento diferenciado. Por lo tanto, a través del presente trabajo el cual aborda el problema de la rotación en el régimen CAS, resulta pertinente realizar un análisis teniendo en cuenta esta variante.

5.1.1. EMPLEO PÚBLICO Y DERECHO LABORAL PÚBLICO

Cuando nos referimos a empleo público, no se puede esperar que tenga igual tratamiento que el empleo privado, por tal motivo este tiene una categoría jurídica diferenciada no solo por el hecho de que el empleador sea el estado, sino por los principios, potestades y finalidades que determinan la relación del servicio.

Mientras en el derecho privado prima la autonomía de las partes como parte de la relación laboral dentro de lo que se permita en el ordenamiento jurídico, en el caso del empleo público el Estado actúa de conformidad a las potestades impuestas y el principio de

legalidad, teniendo como consecuencia que la finalidad del estado como empleador no obedezca a razones particulares, sino al interés común y el cumplimiento de políticas públicas. Ante esta diferencia, queda evidenciado que los principios propios del derecho laboral privado no pueden trasladarse de manera mecánica al ámbito público, exige considerar ciertas modulaciones (Abanto Revilla, 2022, pp. 11-13). Por ello, el empleo público debe ser visto bajo la óptica de los principios aplicados al sector público.

De acuerdo a lo argumentado anteriormente, el derecho laboral público puede delimitarse como aquel conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la relación de servicio entre el Estado y quienes prestan funciones a su favor, sea bajo regímenes de carrera, especiales o de naturaleza laboral común aplicados al sector público. Se parte desde la idea que el servidor público no se trata per se, uno igual al del ámbito privado, en el sentido de que las funciones que estos desempeñan están encauzadas a una finalidad de interés común el cual es el fin máximo del Estado; en esa misma línea argumentativa para el acceso de servidores al sector público se rigen por instrumentos de gestión (perfiles de puesto, manual clasificador de cargos, cuadro de puestos de la entidad y demás existentes).

De la misma manera, el empleo público se caracteriza por la coexistencia de distintos regímenes laborales, de un vistazo rápido a estos, tenemos como los que más destacan al Decreto Legislativo N° 276, régimen de la carrera administrativa; el Decreto Legislativo N° 728, régimen de la actividad privada aplicado a determinadas entidades estatales; el Decreto Legislativo N° 1057, régimen especial de contratación administrativa de servicios; y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. La referida pluralidad no obedece a una arbitrariedad del estado, sino que representa la particularidad de este ya que este se entrelaza con otras particularidades como la disponibilidad presupuestal, obligación de tener instrumentos de gestión y también que el ingreso al estado es meritocrático; aunado a ello la existencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil como ente encargado de establecer los lineamientos comprueba que la existente particularidad está totalmente respaldada.

A partir de lo señalado, corresponde precisar que el análisis realizado a la rotación de los servidores CAS es abordada desde los parámetros del derecho laboral público y no desde la perspectiva del ámbito privado, todo ello en que dicha acción corresponde a la facultad

de dirección de la administración pública. Esta delimitación resulta central para el desarrollo del presente trabajo, pues es precisamente en el ejercicio de esta potestad limitada donde surge el problema jurídico que se analizará: la incompatibilidad entre la habilitación legal de la rotación y la protección funcional del servidor CAS.

5.1.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL:

De manera general, los principios son líneas directrices que informan las normas e inspiran, directa o indirectamente, las soluciones que ofrece el derecho, de modo que sirven para orientar la creación de nuevas normas, guiar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos (Plá Rodríguez, 1978, p. 9). De esto se deriva la creación de normas jurídicas con las que se van a interpretar las leyes y la forma en cómo se crea a doctrina.

Cada rama del derecho tiene sus propios principios por los cuales se rigen, no implica claro está, que sean contradictorios, pero sí que de alguna manera u otra sean más precisos por su ámbito de aplicación, el Derecho del Trabajo no es ajeno a esta realidad, por lo que teniendo en cuenta el tema a abordar se exponen los principios relacionados a la problemática escogida.

5.1.2.1. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Como el mismo nombre lo dispone, la razonabilidad es aquella cuestión lógica y del uso de la razón para poder tomar una decisión.

En el derecho laboral, dicha razón recae sobre las decisiones que el empleador adopta respecto de sus trabajadores: toda acción del empleador que incida directamente sobre el trabajador debe estar fundamentada más allá del simple hecho de haber tomado la decisión, pues la razonabilidad opera como un mecanismo de control de la arbitrariedad en el ejercicio de sus facultades discrecionales (Montoya Obregón, 2019).

Es así que la razonabilidad surge como un limitante al ejercicio del poder de dirección que tiene el empleador.

El principio de razonabilidad actúa como una guía fundamental que incorpora un enfoque lógico y justificado en la toma de decisiones dentro del ámbito laboral. Su propósito es facilitar la regulación de situaciones vinculadas con la ejecución del trabajo, garantizando un equilibrio entre los derechos y deberes de ambas partes. Asimismo, este principio establece parámetros que permiten limitar las facultades del empleador, asegurando que sus decisiones sean proporcionales, equitativas y alineadas con el marco legal vigente.

5.1.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO APLICABLES A LA GESTIÓN LABORAL PÚBLICA:

Como se ha desarrollado en los párrafos mencionados anteriormente, para la relación laboral en el sector público no basta solo con los principios del derecho del trabajo, sino también los principios aplicables a la administración pública los cuales actúan como un marco establecido a la actuación del régimen estatal, donde a su vez dichos principios condicionan actuaciones referentes al ingreso, desplazamiento, permanencia y demás aplicables a los servidores públicos (Abanto Revilla, 2022, pp. 16-17). En ese sentido a continuación se desarrollarán aquellos principios que guardan relación con el presente trabajo.

5.1.3.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad constituye toda la actuación de la administración pública, por cuanto indica que esta se encuentra sometida, tanto a su origen como a su accionar, al ordenamiento jurídico vigente. A diferencia del ámbito privado, el cual puede realizar cualquier acción en cuanto no esté prohibida, la administración pública solo puede realizar aquello para lo cual está expresamente facultada, convirtiendo al principio de legalidad en el límite estructural de toda potestad administrativa (Morón Urbina, 2011, p. 61).

Este principio es recogido del artículo 45 de la Carta Magna, el cual dispone que quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Del mismo modo, conforme al TUO de la Ley N° 27444, recoge expresamente al principio de legalidad en su numeral 1.1 del numeral IV del Título Preliminar, el cual lo define de la siguiente manera:

> *"Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".*

Podemos de esa manera determinar tres presupuestos exigibles para la validez de la actuación administrativa:

i) Respeto al ordenamiento jurídico.
ii) Ejercicio en el marco de sus facultades expresamente atribuidas.
iii) Concordancia entre la actuación y la finalidad para las cuales dichas facultades fueron conferidas

Ahora bien, teniendo en cuenta a la aplicación del principio de legalidad, este también se encuentra manifestado en la Ley N° 30057, en mérito a que la norma recoge el principio bajo la denominación de *"Legalidad y especialidad normativa",* indicando que *"El régimen del Servicio Civil se rige únicamente por lo establecido en la Constitución Política, la presente Ley y sus normas reglamentarias"* (Literal f) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057).

Surge entonces la interrogante de por qué mencionamos la Ley N° 30057, si estamos analizando la rotación en el régimen CAS, un régimen con su normativa especial. La respuesta la encontramos en la misma Ley SERVIR, por cuanto esta regula el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el cual es aplicable[2] a todos los regímenes de la administración pública; y a cargo del sistema está la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

[2] Ley N° 30057, art. 1 Rectoría del Servicio Civil

En ese sentido, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se rige única y exclusivamente por las normas que expresamente lo regulan, sin que quepa integrar sus vacíos mediante la aplicación analógica de figuras de otros regímenes, ni mediante la sola invocación del poder de dirección del empleador.

Bajo este marco, la actuación de la Oficina de Recursos Humanos al disponer una rotación de personal CAS no se agota en la verificación de la habilitación formal contenida en el literal b) del artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, sino que exige, además, que dicha actuación se mantenga dentro de los límites materiales fijados por el propio ordenamiento (inalterabilidad de funciones).

En consecuencia, toda ejecución de la rotación que suponga la asignación de funciones distintas a las originalmente pactadas no solo contraviene una disposición reglamentaria específica, sino que compromete el principio de legalidad en su doble dimensión normativa: como límite objetivo a la actuación administrativa y como exigencia de especialidad normativa propia del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

5.1.3.2. PRINCIPIO DE EFICACIA

De conformidad a la Ley del Servicio Civil, régimen que todo el sector público apunta para su implementación, la eficacia está contenida en el literal b) de su artículo II del título preliminar de la Ley N° 30057, el cual dispone a la letra lo siguiente:

> ***"Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil***
> *(...)*
> ***b) Eficacia y eficiencia****. El Servicio Civil y su régimen buscan el logro de los objetivos del Estado y la realización de prestaciones de servicios públicos requeridos por el Estado y la optimización de los recursos destinados a este fin".*

La eficacia se erige así no como un principio meramente procedimental, sino como uno de los objetivos estructurales del propio sistema que regula la gestión del recurso humano del Estado, pues el régimen del servicio civil está orientado a que

el Estado alcance sus objetivos, preste los servicios públicos que requiere y aproveche de la mejor manera los recursos destinados a ello (Boyer Carrera, 2019).

Ahora bien, este principio debe ser interpretado en conjunto con el numeral 1.10 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, el cual define el principio de eficacia en los siguientes términos:

> *"Principio de eficacia. - Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio".*

De la norma citada se desprende que el principio de eficacia no habilita a la administración a prescindir del marco normativo aplicable, sino únicamente a relativizar aquellos formalismos (Morón Urbina, 2011, p. 79) que, no siendo esenciales para la validez del acto ni para las garantías del administrado, obstaculizarían el cumplimiento oportuno de la finalidad pública perseguida. La propia norma cuida de precisar que la finalidad privilegiada debe, en todo caso, ajustarse al marco normativo aplicable, lo que evidencia que el principio de eficacia opera siempre en articulación con el principio de legalidad y no como excepción a este.

La articulación descrita entre legalidad y eficacia es precisamente la que se ve comprometida en la aplicación de la rotación del personal CAS. La figura de la rotación constituye, en sí misma, una manifestación del principio de eficacia: su finalidad es permitir a la administración pública reasignar oportunamente su recurso humano ante necesidades institucionales urgentes, sin las demoras propias de un

nuevo proceso de selección. Sin embargo, la incompatibilidad identificada entre el literal b) del artículo 11 y el artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 impide que dicha eficacia se despliegue plenamente: la Oficina de Recursos Humanos no puede privilegiar el cumplimiento de la finalidad de la rotación, sin incurrir en la contravención de una disposición sustantiva, la inalterabilidad de funciones, que no admite excepción por la sola invocación de la necesidad de servicio.

En tal sentido, la insuficiencia normativa del literal b) del artículo 11 no solo compromete el principio de legalidad, sino que impide la plena realización del principio de eficacia que la propia Ley del Servicio Civil consagra como finalidad del sistema, generando una tensión estructural entre ambos principios que la presente investigación busca evidenciar y resolver mediante la propuesta de reforma normativa.

5.1.3.3. PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD O DE CONFIANZA LEGÍTIMA

De acuerdo con el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, este principio obliga a la autoridad a informar con veracidad y de manera completa y confiable sobre cada procedimiento que tramita, de modo que quien se relaciona con ella sepa de antemano qué se le exige y qué resultados pueden esperarse de su actuación; en esa medida, la autoridad no puede desconocer sin justificación las expectativas legítimas que su propio proceder y sus antecedentes han generado (Cairampoma Arroyo, 2014, p. 499).

Si bien el presente principio funciona más a favor del administrado, su implicancia hacia la administración pública exige que se cuente con un marco normativo preciso que prevea las consecuencias jurídicas de las decisiones que se tomen. Ello se condice con la atribución legal establecida, de modo que, en el ejercicio de esta atribución, estas deben ser predecibles para con los administrados.

El presente principio se relaciona con la problemática, por qué la incompatibilidad presentada impide la previsibilidad establecida, ya que el funcionario a cargo no puede anticipar si al aplicar una rotación, esta no realizará un cambio de funciones

del servidor, lo que lo hace susceptible y contraviene lo dispuesto en el artículo 7 susceptible que acarrearía una responsabilidad conforme al artículo 100 del Reglamento de la Ley N° 30057.

Dicha incertidumbre normativa afecta directamente la previsibilidad que debe regir el ejercicio de las facultades públicas y expone a la entidad a resolver de manera disímil situaciones sustancialmente idénticas, según el criterio particular de cada Oficina de Recursos Humanos.

5.1.3.4. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 dispone lo siguiente:

> *"Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido".*

En ese sentido, el presente principio surge como limitante al poder de dirección del empleador: toda decisión que se adopte sobre el servidor debe guardar proporción entre el medio empleado y la finalidad institucional pretendida (Coviello, 2011, pp. 143, 148).

Si bien el presente principio es una limitante al ejercicio de dirección, también resulta valida la afirmación que bajo el mismo principio la entidad pública pueda asignar a un servidor rotado, funciones similares o afines a su posición para que sean desarrolladas el órgano destino de rotación. En tanto, se estaría cumpliendo con la finalidad establecida para aplicar la rotación, reduciendo de esa manera la afectación a la inalterabilidad de funciones.

> Con todo, ese estándar no deja de ser una orientación interpretativa, no una regla exigible por derecho propio. A diferencia de lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 y en el artículo 267 del Reglamento de la Ley N° 30057, el literal b) del artículo 11 del reglamento CAS no fija la afinidad funcional como condición de validez de la rotación, de modo que su observancia queda librada a la discrecionalidad de cada Oficina de Recursos Humanos, sin que exista un parámetro verificable que el servidor pueda invocar ni que el funcionario pueda oponer como garantía plena de la validez de su actuación.

Bajo los principios desarrollados, queda acreditado que la rotación de los servidores CAS no puede ser analizada bajo la sola apreciación del derecho laboral, sino que exige además el examen conjunto de los principios que rigen la actuación de la administración pública. Ese examen conjunto muestra una misma falla asomando bajo distintas formas: como límite desbordado en clave de legalidad, como finalidad frustrada en clave de eficacia, como incertidumbre no resuelta en clave de predictibilidad, y como estándar sin exigibilidad en clave de razonabilidad. La razonabilidad ofrece, ciertamente, un criterio orientador válido para ejecutar la rotación con menor riesgo (privilegiando funciones afines al objeto de contratación), pero un criterio orientador no reemplaza la certeza que solo una regla expresa puede ofrecer, lo que sostiene la necesidad de la reforma normativa desarrollada en el apartado correspondiente del presente trabajo.

5.1.4. EL TRATO DIFERENCIADO ENTRE REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO:

Como expresión de la no discriminación y el trato igualitario, tenemos lo que se llegaría a denominar el trato diferenciado, que, a modo de resumir y condensar su concepto, lo tallaremos en el trato igual para los iguales, desigual para los desiguales (Cabrera, 2020). Esta expresión, lejos de contradecir el principio de igualdad, constituye su realización material, en tanto reconoce que los sujetos de derecho no se encuentran siempre en las mismas circunstancias y que la aplicación mecánica de una norma idéntica a supuestos sustancialmente distintos puede generar, paradójicamente, situaciones de injusticia.

Si bien todos los sujetos de derecho pueden estar en la misma situación jurídica, no todos los sujetos de derecho tienen el mismo estatus jurídico. Para el caso de la relación laboral en el sector público, cada trabajador se rige por su régimen de contratación, siendo que

para el caso de cada régimen este determina los derechos, obligaciones y particularidades aplicables a este. Para efectos del presente trabajo, el análisis parte del reconocimiento de que en el aparato estatal peruano concurren diversos regímenes laborales, Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 1057, Ley N° 30057, entre otros, cada uno con sus propias reglas de ingreso, permanencia, desplazamiento y cese.

El trato diferenciado tiene su legitimidad cuando se funda en razones objetivas, verificables y proporcionales, para lo cual habiendo observado ello, no cabe su objeción en una arbitrariedad.

En el ámbito laboral público, la manifestación del trato diferenciado no se limita al aspecto remunerativo, sino que se proyecta sobre el conjunto de condiciones de la prestación, tales como los beneficios laborales, las condiciones de estabilidad, las oportunidades de progresión en la carrera y, de manera particular para el presente trabajo, las condiciones funcionales del servicio. Cada distinción de tratamiento entre servidores debe estar debidamente justificada en criterios objetivos, ya sea que se trate de comparaciones entre servidores del sector público y del privado, o de comparaciones entre servidores de distintos regímenes dentro del propio sector público.

Trasladando este marco conceptual al problema jurídico planteado, se advierte una diferencia en la legislación entre los distintos regímenes para regular la rotación: mientras que los servidores del Decreto Legislativo N° 276 y la Ley N 30057 tienen incorporada expresamente un criterio de correspondencia funcional, el cual exige que la rotación se dirija hacia un puesto similar o acorde a su nivel de carrera, el literal b) del artículo 11 del reglamento del régimen CAS omite dicho criterio, limitándose a habilitar el desplazamiento hacia "un órgano distinto" sin mayor precisión.

Cabe precisar que la mencionada diferencia no se trata de una menor protección por sobre los servidores del régimen CAS; el mismo artículo 7 del reglamento CAS constituye en sí una protección más estricta frente a lo dispuesto en los otros regímenes laborales comparados sobre un “puesto similar”. La diferencia va más por el sentido sobre el margen de acción que tiene la administración pública sobre los servidores CAS, mientras que para los regímenes 276 y 30057 habilitan expresamente a la administración a rotar a sus servidores hacia puestos de funciones similares, dotándola de un parámetro cierto y

legalmente respaldado para ejecutar dicha decisión, el régimen CAS no ofrece a la Oficina de Recursos Humanos un estándar equivalente, obligándola a optar entre restringir severamente el uso práctico de la rotación o ejecutarla sin el respaldo normativo expreso del que sí disponen sus pares de los regímenes comparados.

La comparación normativa desarrollada en el presente trabajo no persigue, por tanto, evidenciar un trato discriminatorio hacia el servidor, sino demostrar que el ordenamiento jurídico peruano ya cuenta con fórmulas normativas (la exigencia de correspondencia funcional) que resuelven satisfactoriamente esta tensión y que pueden ser trasladadas al régimen CAS, tal como se desarrollará en la propuesta normativa planteada en el presente trabajo.

Se da por válida que cada régimen laboral del Estado puede regular la rotación cada uno a su manera, por ello la cuestión no radica en que el régimen CAS debe homologarse a otros regímenes, sino si la regulación existente resulta razonable. Para ello, no recurriremos a una ponderación de derechos fundamentales, por el hecho de que estamos analizando la actuación administrativa. En ese sentido, la doctrina ofrece para ello la aplicación del principio de razonabilidad, que sustenta el examen que se presenta a continuación.

5.1.5. EL EXAMEN DE RAZONABILIDAD COMO HERRAMIENTA METODOLÓGICA DE CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Como se ha desarrollado en un punto anterior del presente trabajo, la razonabilidad implica que las actuaciones de la administración pública ya sea que creen obligaciones, impongan medidas o establezcan restricciones, estas deben adaptarse a los límites que se le atribuyan, a esto se le llama proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, con la finalidad de que respondan a lo mínimo necesario para su satisfacción del cometido que se busca obtener.

El presente examen, no es una importación de la herramienta constitucional del test de proporcionalidad, o una adaptación a la doctrina administrativista. Como advierte Jorge Coviello (2011), trasladar mecánicamente soluciones foráneas allí donde el propio ordenamiento ya cuenta con una respuesta constituye un nominalismo jurídico que pierde de vista la esencia de las cosas; en el derecho administrativo peruano, la razonabilidad y

la proporcionalidad no son dos principios distintos, sino que la segunda es uno de los componentes de la primera, concebida de medio a fin (Jorge Coviello, 2011, p. 148).

En ese sentido, de la redacción del principio de razonabilidad[3] en la normativa, se desprende dos exigencias congruentes, sin necesidad de importar otros métodos interpretativos:

- **Proporción entre el medio y el fin.** La norma exige que exista una relación de adecuación entre el medio empleado por la decisión administrativa y el fin público que esta persigue, de modo que el medio escogido efectivamente sirva al propósito que lo justifica.
- **Estricta necesidad de la medida.** La misma disposición exige que la decisión responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido, lo que supone descartar aquellas medidas que, pudiendo alcanzar la misma finalidad por un medio menos gravoso, igualmente idóneo y ya disponible en el ordenamiento, opten en cambio por la alternativa más restrictiva.

A estas dos exigencias se suma un tercer examen propuesto por Jorge Coviello (2011, pp. 149-150), de origen doctrinal y no normativo. Para explicarlo, conviene antes distinguir dos elementos presentes en toda decisión administrativa: la **finalidad**, que es el propósito que busca alcanzarse con ella, y el **objeto**, que es el contenido concreto de lo que finalmente se decide. Según el autor, puede ocurrir que una decisión cumpla con todos los requisitos formales exigidos (que la autoridad tenga competencia para emitirla, que se haya seguido el procedimiento correspondiente, que esté debidamente motivada) y que, sin embargo, su contenido no guarde relación con el propósito que la justifica. Cuando eso sucede, la decisión resulta irrazonable, no por un defecto de forma, sino por una falta de coherencia interna entre lo que se busca y lo que efectivamente se decide.

[3] **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**
(…)
1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

En consecuencia, el presente trabajo empleará estas tres exigencias (proporción entre medio y fin, estricta necesidad, y coherencia entre finalidad y objeto) no como una reformulación administrativa de un test constitucional, sino como el desarrollo directo de lo dispuesto por el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 y de la doctrina administrativa que lo interpreta. Su aplicación al problema jurídico planteado se desarrollará en el apartado correspondiente al análisis del presente trabajo.

5.2. LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y EL DESPLAZAMIENTO DE PERSONAL

5.2.1. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS:

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos[4] (SAGRH) comprende el marco legislativo desde el cual parten las acciones de gestión de personal en el sector público. El desarrollo de este apartado resulta relevante, por cuanto dentro de las acciones de gestión de personal, se encuentra la acción de desplazamiento.

Teniendo en cuenta que es un Sistema, la Autoridad Nacional del Servicio Civil es su ente rector, en mérito a ello, SERVIR emite los pronunciamientos en materia de Gestión de Recursos Humanos los cuales son de observancia y aplicación obligatoria para todas las entidades del estado.

En manifestación de la potestad directiva de SERVIR en materia de recursos humanos, de conformidad a la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GSRH[5], se puede verificar que la acción de desplazamiento es un apartado propio del SAGRH:

[4] **Artículo 4 de la Ley N° 30057**
El sistema administrativo de gestión de recursos humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizadas por las entidades públicas en la gestión de los recursos humanos.

[5] Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil[6]

En ese sentido, se puede determinar que las acciones de desplazamiento, donde se encuentra la rotación, no operan de manera aislada, sino que obedecen a un conjunto normativo de lineamientos emitidos por SERVIR.

5.2.2. EL SUBSISTEMA DE GESTIÓN DEL EMPLEO:

El presente subsistema, el cual se encuentra dentro del SAGRH, comprende el conjunto de políticas y prácticas orientadas a la gestión de flujos de los servidores, desde su selección, hasta su desvinculación.

Para efectos del presente trabajo, el proceso de mayor relevancia dentro de este subsistema es el de **administración de personas**, en tanto es en dicho proceso donde se ubican las acciones de desplazamiento, incluyendo la rotación. Esta ubicación normativa cobra especial importancia para el análisis del problema jurídico planteado, pues la Oficina de Recursos Humanos, al aplicar la rotación de un servidor CAS, obra una competencia expresamente atribuida por el marco del Subsistema de Gestión del Empleo, competencia cuyos límites son precisamente los que se cuestionan en el presente trabajo.

[6] Ver: https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/3218416-infografias-sistema-administrativo-de-gestion-de-recursos-humanos-y-sus-procesos

5.3. EL DESPLAZAMIENTO:

El desplazamiento constituye una acción de gestión de personal mediante la cual un servidor es movilizado, ya sea dentro de la entidad o hacia otra entidad distinta, sin que ello implique el cese o término del vínculo laboral (Boza Pro, 2011). Se fundamenta la presente acción en la potestad del estado – empleador, determinado para el sector público por los principios de legalidad y los principios que comprenden la gestión de recursos humanos aplicables a este.

La materialización del desplazamiento puede darse en diversas modalidades, estas pueden ser la designación, la rotación, la reasignación, la destaque, la permuta, el encargo, la comisión de servicios y la transferencia (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, 2014). Cada una de estas modalidades responde a finalidades específicas y se encuentra sujeta a requisitos particulares, siendo que su aplicabilidad varía en función del régimen laboral bajo el cual se encuentre contratado el servidor. Para efectos del presente trabajo, el análisis se centra en la modalidad de rotación, en tanto es esta la que presenta la problemática jurídica objeto de estudio.

5.3.1. LA ROTACIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO:

El desplazamiento en la modalidad por rotación es la figura mediante la cual se traslada a un trabajador para una determinada a un área, a otra dentro de la misma estructura orgánica (Centeno Cox, 2020). Para el caso de la administración pública, esta se califica como el movimiento de personal que implica el traslado de un servidor a un órgano distinto, dentro de la entidad, al de su contratación.

Podemos distinguir la rotación de otras acciones de desplazamiento (destaque, comisión de servicios, encargatura, etc.) ya que esta tiene por finalidad la continuidad de servicios de la institución, asimismo como una de las características, está también que la referida medida no implica un aumento o disminución de la retribución, dicho sea de paso, para el presente caso de estudio que es en el régimen CAS, la rotación es de carácter temporal por un total de noventa (90) días calendario y solo se aplica por este único plazo para toda la duración del contrato administrativo de servicios

Aunada a la limitante temporal mencionada, debe precisarse y como se ha expuesto en la problemática del trabajo, que para el régimen CAS, está expresamente normada la inalterabilidad de funciones.

Teniendo en cuenta que para la normativa CAS la rotación constituye una figura aplicable, también debe ser materia de análisis comparativo la misma figura en algunos de los regímenes laborales de la normativa peruana.

- **LA ROTACIÓN EN EL RÉGIMEN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**
  En ese sentido, tenemos el régimen de la Carrera Administrativa aprobado por el Decreto Legislativo 276, donde en su artículo 78 de su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM, define la rotación de la siguiente manera: *"La rotación consiste en la reubicación del servidor al interior de la entidad para asignarle funciones según el nivel de carrera y grupo ocupacional alcanzados. Se efectúa por decisión de la autoridad administrativa cuando es dentro del lugar habitual de trabajo o con el consentimiento del interesado en caso contrario".*

  De la normativa citada y para el presente régimen se pueden desprender varias características, una de ellas es que la rotación del servidor implica una medida no necesariamente temporal (no está sujeta a un plazo específico); asimismo, indica que las funciones que el servidor de carrera realice en su nueva área de destino, debe coincidir con el nivel que este ostenta, ni más, ni menos; finalmente la rotación se aplica por decisión de la entidad para un caso específico, pero para otros casos es necesario el consentimiento del servidor de carrera.

  Si bien la normativa específica dispone el marco en el que puede aplicarse la rotación, esta debe interpretarse conjuntamente Manual Normativo de Personal N° 002- 92-DNP *"Desplazamiento de Personal"*, aprobado por Resolución N° 013-92-INAP-DNP, el cual dispone que se procederá con la rotación siempre que exista una plaza presupuestada vacante en la propia entidad donde el servidor rotado se desempeñará. Dicho de otra manera, a modo de ejemplificación el servidor "A" con el puesto "X" el cual desempeña determinadas funciones, será rotado dentro de una entidad, y para que esta rotación pueda llevarse a cabo debe existir una plaza

presupuestada “Y” la cual debe desempeñar funciones similares al puesto “X” del servidor.

En ese sentido es válido afirmar que, si bien es cierto que para la aplicación de la rotación de servidores en el régimen del Decreto Legislativo 276 se deben cumplir con requisitos presupuestales y a la sujeción de los instrumentos de gestión, la normativa permite a la entidad un parámetro normativo objetivo sobre las labores del servidor rotado. Es decir, las funciones para las cuales el servidor fue contratado se mantienen resguardadas, en tanto la propia normativa lo dispone de manera expresa.

- **LA ROTACIÓN EN EL RÉGIMEN DEL SERVICIO CIVIL**

Siguiendo la misma línea, de conformidad con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, el régimen laboral “destinado” a aplicarse a todas las entidades del sector público; sobre el particular, dentro de su aparato normativo está contemplada la rotación como una figura de desplazamiento.

De conformidad con el artículo 267 del Reglamento de la Ley N° 30057, el cual fue modificado recientemente el 13 de julio de 2024 mediante Decreto Supremo N° 072-2024-PCM, dispone sobre la rotación lo siguiente:

> ***“Artículo 267.- Rotación***
> *Es el desplazamiento temporal del servidor civil de carrera y de actividades complementarias dentro de una misma entidad a un puesto similar. Se efectúa por decisión de la entidad.*
>
> *Puede darse por un plazo máximo de un (1) año, mediante Resolución de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, debidamente fundamentada.*
>
> *En ningún caso, la rotación implica diferencia en la compensación económica.*
>
> *Requiere del consentimiento del servidor si se efectúa fuera del lugar habitual de trabajo, con excepción de los puestos que*

conlleven, dentro de sus funciones, el traslado permanente cada cierto tiempo".

Como se puede observar, el primer párrafo del articulado dispone que la rotación debe llevarse a cabo en un puesto similar, exigencia que dota a la entidad de un parámetro objetivo y verificable para la ejecución de la medida. Ello guarda especial similitud de conformidad al régimen del Decreto Legislativo N° 276, cuyo artículo 78 exige igualmente una correspondencia entre el nivel de carrera del servidor y las funciones asignadas en el área de destino, evidenciando que ambos regímenes explican de manera directa y expresa lo que una Oficina de Recursos Humanos puede válidamente realizar al disponer una rotación.

- **LA ROTACIÓN EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS**

Finalmente, la definición establecida sobre la rotación en el régimen CAS, este se encuentra dispuesto en el artículo 11 del Reglamento del Régimen CAS aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM que a la letra dice lo siguiente:

> ***"Artículo 11.- Suplencia y acciones de desplazamiento***
> ***(…)***
> *b) La rotación temporal, al interior de la entidad contratante para prestar servicios en un órgano distinto al que solicitó la contratación, hasta por un plazo máximo de noventa (90) días calendario durante la vigencia del contrato.*
> *(...)"*

De una lectura comparativa con los otros dos (2) regímenes descritos, se advierte que el régimen CAS, en primer lugar, prioriza el uso de la rotación en función de la necesidad institucional y, en segundo lugar, le impone una delimitación estrictamente temporal para su aplicación.

Se verifica entonces que la administración pública tiene un margen más específico de acción sobre los servidores del Decreto Legislativo N° 276 y la Ley N° 30057,

para ejecutar la medida con certeza sobre las funciones asignables en el área de destino.

Sin embargo, el régimen CAS no contempla un requisito de correspondencia funcional que oriente el ejercicio de la potestad administrativa, por cuanto de una lectura integrada, evidenciada en la problemática y los artículos en conflicto, se dispone la invariabilidad de funciones.

5.4. EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS:

El régimen de la contratación administrativa de servicios (en adelante, régimen CAS) es el marco normativo dentro del cual se desarrolla el problema jurídico planteado. La relevancia sobre este régimen y lo pertinente para este trabajo, corresponde a que, dentro de su legislación, la rotación se encuentra prevista como acción de desplazamiento, esto es, la presente acción tiene sus propias reglas para este régimen.

En el presente apartado se abordarán, en consecuencia, aquellos elementos del régimen CAS que resultan directamente relevantes para el análisis: su naturaleza jurídica, el ingreso por concurso público y su vinculación con el perfil de puesto, la estructura del contrato administrativo de servicios y sus condiciones esenciales, y finalmente las acciones de desplazamiento previstas, con especial énfasis en la rotación.

5.4.1. NATURALEZA JURÍDICA:

Podemos considerar actualmente al régimen CAS como un régimen laboral propio del derecho público, el cual con el paso de los años ha ido mutando su tratamiento, tanto que actualmente podemos hablar de servidores CAS a plazo indeterminado; y, servidores CAS que perciben gratificaciones y CTS.

Si bien en la actualidad las diferencias entre los regímenes laborales más importantes del sector público se han reducido considerablemente, aún subsisten diferencias relevantes en la regulación de las acciones de desplazamiento, en particular de la rotación, que es precisamente el aspecto que se analiza en el presente trabajo.

Por tanto, este régimen aún tiene sus particularidades, por cuanto los servidores CAS son titulares de derechos, por lo que corresponde su análisis a las afectaciones que se

presenten, ya que sigue siendo un régimen bastante usado a la fecha. Por ello, la aplicación de figuras administrativas como la rotación debe respetar los límites normativos expresamente establecidos por el ordenamiento jurídico, y no puede sustentarse exclusivamente en la potestad organizativa de la administración pública.

Cabe precisar, que el régimen CAS si bien es un régimen laboral reconocido por el ordenamiento jurídico, este y el resto, están destinados a su desaparición, por cuanto el régimen de la Ley N° 30057 es el orientado a su implementación única para el sector público. Sin embargo, en corto, la realidad para esta implementación parece muy alejada.

5.4.2. ACCESO AL RÉGIMEN CAS Y SOBRE EL PERFIL DE PUESTO

De conformidad con el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1057, el acceso al régimen CAS es a través del concurso público. Dicha modalidad de acceso se fundamenta en el principio meritocrático para el acceso al servicio civil, el cual determina su ingreso basándose en parámetros objetivos para el desempeño de un puesto específico dentro de la estructura organizacional.

El concurso público entonces, no constituye un acto aislado, sino una etapa de un procedimiento previo establecido dentro del SAGRH, siendo una de las etapas previas relevantes para la manifestación del concurso, la elaboración del perfil de puesto.

Se entiende por perfil de puesto la información estructurada relativa a un cargo estructural de la entidad, la cual comprende su ubicación, misión, funciones y los requisitos y exigencias que demanda, esto es, los conocimientos, la formación académica, la experiencia profesional y demás aptitudes que un postulante debe reunir para desempeñarlo (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2023, p. 5).

Determinado el perfil de puesto, este se plasma en las bases del concurso, de manera que cualquier postulante tiene pleno conocimiento desde antes de su postulación cuales son los requisitos para adjudicarse la respectiva plaza; del mismo modo conoce las funciones que desarrollará de resultar ganador.

La vinculación entre el perfil de puesto, el concurso público y las funciones del servidor CAS resulta central para el problema jurídico analizado, pues evidencia que las funciones

asignadas al servidor no constituyen un elemento accesorio del vínculo laboral, sino su núcleo esencial. Esta catalogación de esencial no obedece a una mera interpretación, sino que se encuentra expresamente en la norma, las funciones y el puesto son aspectos esenciales del contrato.

En ese sentido, un servidor no es contratado para realizar labores genéricas en una entidad, sino a funciones específicas y necesarias para determinada área.

En consecuencia, la asignación de funciones ajenas a las determinadas por el perfil de puesto durante la aplicación de la rotación no constituye una situación jurídicamente neutra, sino que se configura precisamente como la variación de la función o del cargo que el artículo 7 del reglamento del régimen CAS prohíbe de manera expresa, en tanto dicho contenido funcional fue objetivamente determinado a través de un proceso de selección basado en el mérito y no puede alterarse mediante una simple decisión administrativa de desplazamiento. Es esta correspondencia entre el perfil de puesto, el objeto del contrato y la prohibición del artículo 7 la que permite constatar, con precisión, la antinomia normativa que será desarrollada en el apartado correspondiente al análisis del problema jurídico.

5.4.3. ESTRUCTURA CONTRACTUAL

Concluido el concurso público, el cual acaba con la declaración de ganadores, se procede a la vinculación del postulante con la entidad, el cual se formaliza con la suscripción del contrato CAS, cuyo modelo estándar aprobado fue aprobado mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 107-2011-SERVIR/PE. La cláusula tercera del referido modelo, referida al objeto del contrato, dispone textualmente lo siguiente:

> ***CLÁUSULA TERCERA: OBJETO DEL CONTRATO***
> *EL TRABAJADOR y LA ENTIDAD suscriben el presente Contrato a fin que el primero se desempeñe de forma individual y subordinada como _____ (indicar puesto y/o cargo) en la unidad orgánica y/o área _____ (indicar dependencia, unidad orgánica y/o área donde se prestará el servicio),* ***cumpliendo las funciones detalladas en la Convocatoria para la Contratación Administrativa de Servicios*** *y que forma parte*

integrante del presente Contrato, por el plazo señalado en la cláusula siguiente. (Énfasis agregado)

Se desprende entonces que las funciones, así como también el puesto y el lugar de trabajo forman parte del objeto del contrato, siendo considerados estos como elementos esenciales del contrato de trabajo.

5.4.4. LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL DEL CONTRATO CAS:

Sobre la modificación contractual, es preciso tener en cuenta lo señalado en el marco jurídico vigente aplicable al personal contratado bajo los alcances del Decreto Legislativo N°1057, Decreto Legislativo que regula la contratación de servidores bajo el régimen CAS, toda vez que la investigación compete a este régimen.

La modificación unilateral del contrato CAS está regulada en el artículo 7 de su reglamento (D. S. N° 075-2008-PCM), el cual dispone lo siguiente:

> ***Artículo 7. Modificación Contractual***
> ***Las entidades****, por razones objetivas debidamente justificadas, pueden* ***unilateralmente modificar el lugar, tiempo y modo de la prestación de servicios****, sin que ello suponga la celebración de un nuevo contrato. Salvo expresa disposición legal en contrario,* ***la modificación del lugar, no incluye la variación de la provincia ni de la entidad en la que se presta el servicio****. La modificación del tiempo, no incluye la variación del plazo del contrato. La modificación del modo de la prestación de servicios, no incluye la variación de la función o cargo ni del monto de la retribución originalmente pactada. (Énfasis añadido)*

De la lectura del citado artículo se desprende que la modificación unilateral del contrato CAS se encuentra sujeta a límites expresos: puede modificarse el lugar, el tiempo y el modo de la prestación, pero en ningún caso puede alterarse la función o cargo del servidor, ni tampoco la retribución económica pactada. Estas dos últimas limitaciones configuran lo que la doctrina denomina las condiciones esenciales del contrato administrativo de servicios, en tanto se refieren a los elementos que definen el objeto mismo del vínculo

laboral y que fueron determinantes para la decisión del servidor de postular al concurso público.

En cuanto a ello, SERVIR, mediante el Informe Técnico N° 001079-2022-SERVIR-GPGSC, especifica que la modificación del lugar de la prestación no incluye el cambio de provincia, aunque sí puede comprender el área de trabajo o dependencia; de lo contrario, *"se estaría creando un nuevo puesto, el mismo que necesariamente debe ser sometido a concurso público"*.

Asimismo, mediante el Informe Técnico N° 001694-2022-SERVIR-GPGSC, SERVIR precisa que la modificación permanente del lugar, área o dependencia de trabajo dentro de la misma entidad, siempre que no implique variación territorial, puede disponerse unilateralmente, sin autorización previa del servidor y sin nuevo contrato, bastando una adenda u otro documento de sustento "debidamente comunicado al servidor" (fundamento 2.9).

Del marco jurídico citado, así como los pronunciamientos de SERVIR, se advierte que es posible modificar los contratos CAS respecto a los aspectos no esenciales, como es el órgano o dependencia de trabajo del servidor dentro de la misma estructura de la Entidad.

De lo desarrollado en el presente apartado se desprende que el régimen CAS presenta una configuración normativa particular, en la cual coexisten dos disposiciones que resultan centrales para el problema jurídico analizado: por un lado, el artículo 7 del reglamento, que prohíbe expresamente la variación de las funciones del servidor durante la vigencia del contrato; y, por otro, el literal b) del artículo 11, que habilita el desplazamiento del servidor a un órgano distinto del que solicitó su contratación bajo la modalidad de rotación. Esta coexistencia no constituye una mera coincidencia de regulación, sino una tensión normativa que, como se desarrollará en la sección correspondiente, se traduce en la práctica en una actuación administrativa carente de un parámetro cierto para su ejecución, situación que compromete la legalidad y la eficacia de la gestión de recursos humanos y que sustenta la necesidad de la reforma normativa propuesta en el presente trabajo.

6. ANÁLISIS

6.1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO EN EL CASO EN CONCRETO

Se tiene por entendido que el literal b) del artículo 11 del reglamento del régimen CAS dispone que el servidor puede ejercer la rotación dentro de la institución.

La aplicación de la rotación debe ser interpretada en conjunto con el artículo 7 del mismo reglamento, donde el referido artículo en lo que respecta, indica que las funciones y/o el cargo de contratación del servidor no puede ser variado.

En ese sentido, debe analizarse la compatibilidad de ambos articulados puesto que la contratación de servidores implica la creación y el diseño de un puesto para un área específica, el cual realiza determinadas funciones.

Por tal motivo, cabe preguntarse cómo puede ejecutarse válidamente la rotación dispuesta por el literal b) del artículo 11, si su aplicación práctica conduce, en los términos ya expuestos, a una variación de funciones que el artículo 7 del mismo reglamento prohíbe de manera expresa. Lo anteriormente expuesto guarda relación con la posición sostenida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en diversos informes técnicos, en los cuales se reitera la prohibición de variar las funciones o el cargo de los servidores CAS, admitiéndose como única vía la adición de funciones afines o complementarias a las originalmente pactadas.

De lo delimitado con los párrafos anteriores, el análisis recae sobre la incompatibilidad contenida en el literal b) del artículo 11 y el artículo 7 del mismo cuerpo normativo, ya que de su contrariedad se deriva una actuación administrativa desprovista de un parámetro normativo cierto, que compromete la legalidad y la eficacia de la gestión de los recursos humanos en el régimen CAS y expone al funcionario que dispone la rotación a un riesgo de responsabilidad administrativa.

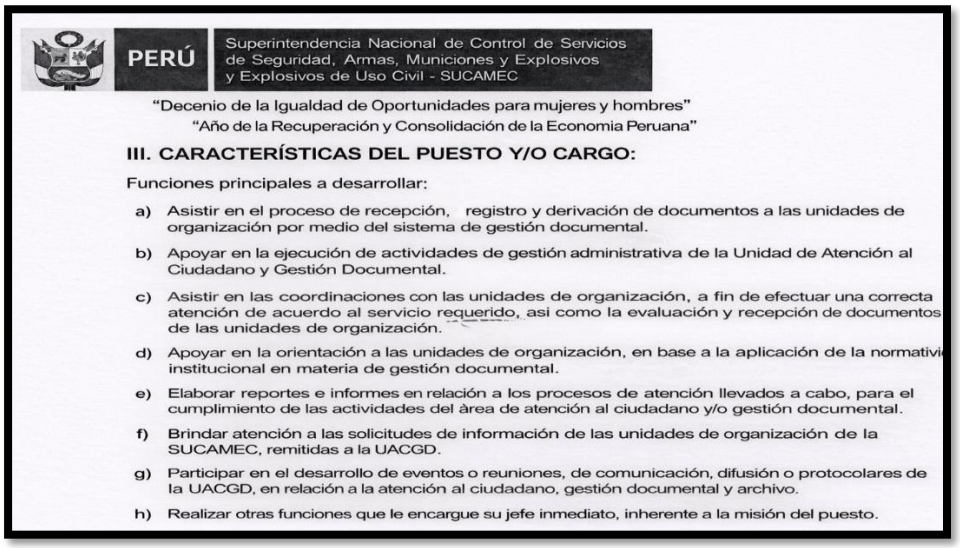
Se sostendrá de esa manera, que existe una necesaria modificación al artículo 11 que delimite el alcance funcional durante el periodo de rotación, debiendo exigirse una correlación entre las funciones desarrolladas y las funciones primigenias del servidor.

Para demostrar esta tesis, el análisis se estructura en cuatro etapas: la identificación de los hechos que sustentan la problemática planteada; la confrontación normativa de los artículos en conflicto; la aplicación del examen de razonabilidad; y las conclusiones que fundamenta la propuesta de reforma normativa.

6.2. IDENTIFICACION DE LOS HECHOS

Para la identificación del problema a continuación expondré tres (3) concursos con plazas respectivamente adjudicadas durante mi periodo de contratación, analizaremos un (1) asistente administrativo, un (1) analista legal y un (1) especialista legal, cada uno de distinta área:

7.1. **Asistente Administrativo:** Se ha escogido el puesto de Asistente Administrativo para la Unidad de Atención al Ciudadano y Gestión Documental de la Gerencia General perteneciente al proceso de selección CAS N° 087-2025-SUCAMEC[7], el cual desarrolla las siguientes funciones:



PERÚ | Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos y Explosivos de Uso Civil - SUCAMEC

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economia Peruana"

III. CARACTERÍSTICAS DEL PUESTO Y/O CARGO:

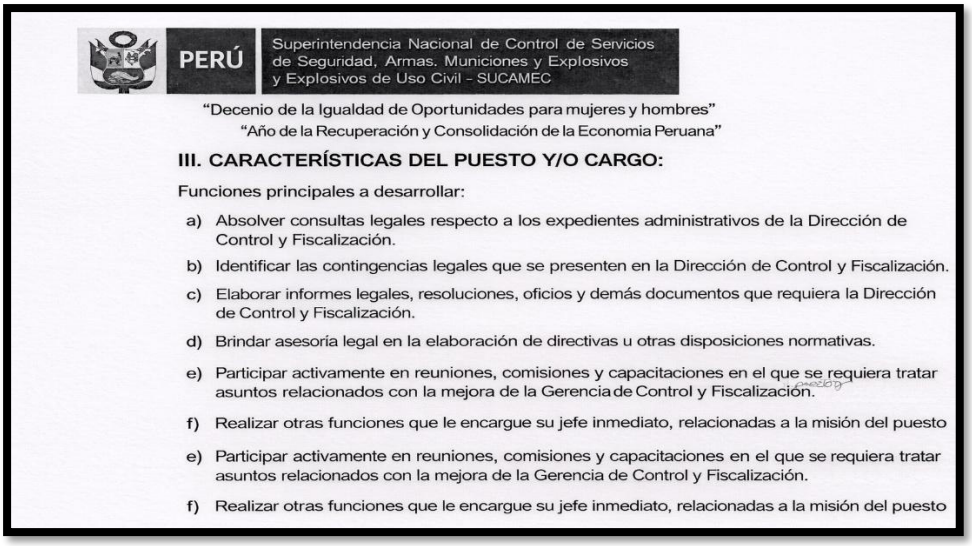
Funciones principales a desarrollar:

a) Asistir en el proceso de recepción, registro y derivación de documentos a las unidades de organización por medio del sistema de gestión documental.
b) Apoyar en la ejecución de actividades de gestión administrativa de la Unidad de Atención al Ciudadano y Gestión Documental.
c) Asistir en las coordinaciones con las unidades de organización, a fin de efectuar una correcta atención de acuerdo al servicio requerido, así como la evaluación y recepción de documentos de las unidades de organización.
d) Apoyar en la orientación a las unidades de organización, en base a la aplicación de la normativi institucional en materia de gestión documental.
e) Elaborar reportes e informes en relación a los procesos de atención llevados a cabo, para el cumplimiento de las actividades del àrea de atención al ciudadano y/o gestión documental.
f) Brindar atención a las solicitudes de información de las unidades de organización de la SUCAMEC, remitidas a la UACGD.
g) Participar en el desarrollo de eventos o reuniones, de comunicación, difusión o protocolares de la UACGD, en relación a la atención al ciudadano, gestión documental y archivo.
h) Realizar otras funciones que le encargue su jefe inmediato, inherente a la misión del puesto.

Fuente: Portal Web convocatorias SUCAMEC

7.2. **Analista Legal:** Se ha escogido el puesto de Analista Legal para la Dirección de Control y Fiscalización perteneciente al proceso de selección CAS N° 094-2025-SUCAMEC[8], el cual desarrolla las siguientes funciones:

[7] Ver: https://www.sucamec.gob.pe/sucamec/wp-content/uploads/2025/07/BASES-CAS-87.pdf
[8] Ver: https://www.sucamec.gob.pe/sucamec/wp-content/uploads/2025/07/94.pdf



PERÚ

Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas. Municiones y Explosivos y Explosivos de Uso Civil - SUCAMEC

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economia Peruana"

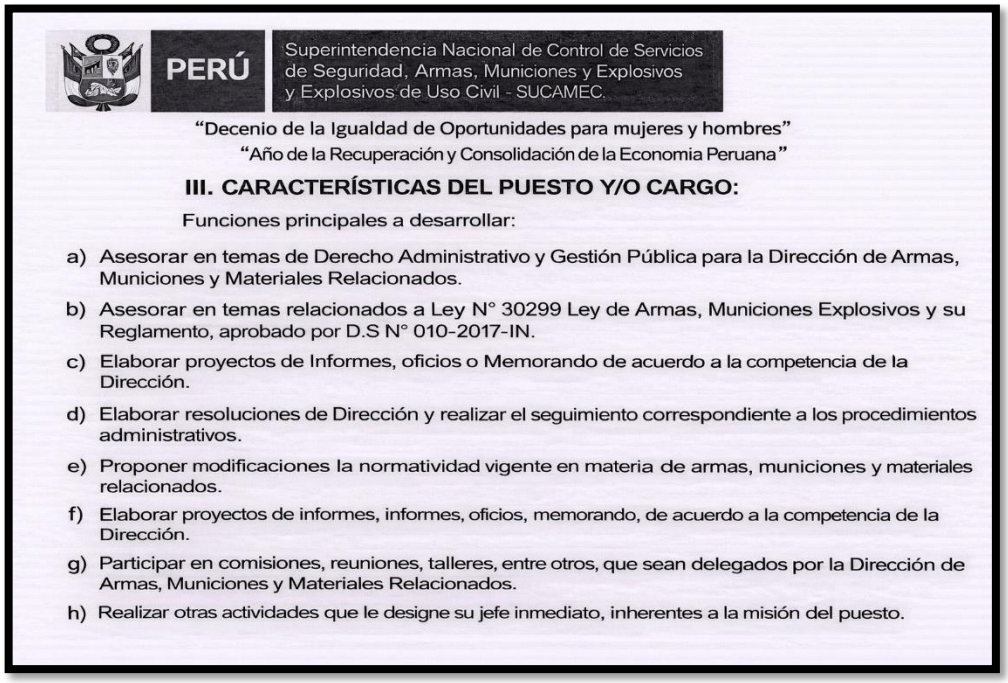
III. CARACTERÍSTICAS DEL PUESTO Y/O CARGO:

Funciones principales a desarrollar:

a) Absolver consultas legales respecto a los expedientes administrativos de la Dirección de Control y Fiscalización.
b) Identificar las contingencias legales que se presenten en la Dirección de Control y Fiscalización.
c) Elaborar informes legales, resoluciones, oficios y demás documentos que requiera la Dirección de Control y Fiscalización.
d) Brindar asesoría legal en la elaboración de directivas u otras disposiciones normativas.
e) Participar activamente en reuniones, comisiones y capacitaciones en el que se requiera tratar asuntos relacionados con la mejora de la Gerencia de Control y Fiscalización.
f) Realizar otras funciones que le encargue su jefe inmediato, relacionadas a la misión del puesto
e) Participar activamente en reuniones, comisiones y capacitaciones en el que se requiera tratar asuntos relacionados con la mejora de la Gerencia de Control y Fiscalización.
f) Realizar otras funciones que le encargue su jefe inmediato, relacionadas a la misión del puesto

Fuente: Portal Web convocatorias SUCAMEC

7.3. Especialista Legal: Se ha escogido el puesto de Especialista Legal para la Dirección de Armas, Municiones y Materiales Relacionados perteneciente al proceso de selección CAS N° 041-2025-SUCAMEC[9], el cual desarrolla las siguientes funciones:



PERÚ

Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos y Explosivos de Uso Civil - SUCAMEC.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economia Peruana"

III. CARACTERÍSTICAS DEL PUESTO Y/O CARGO:

Funciones principales a desarrollar:

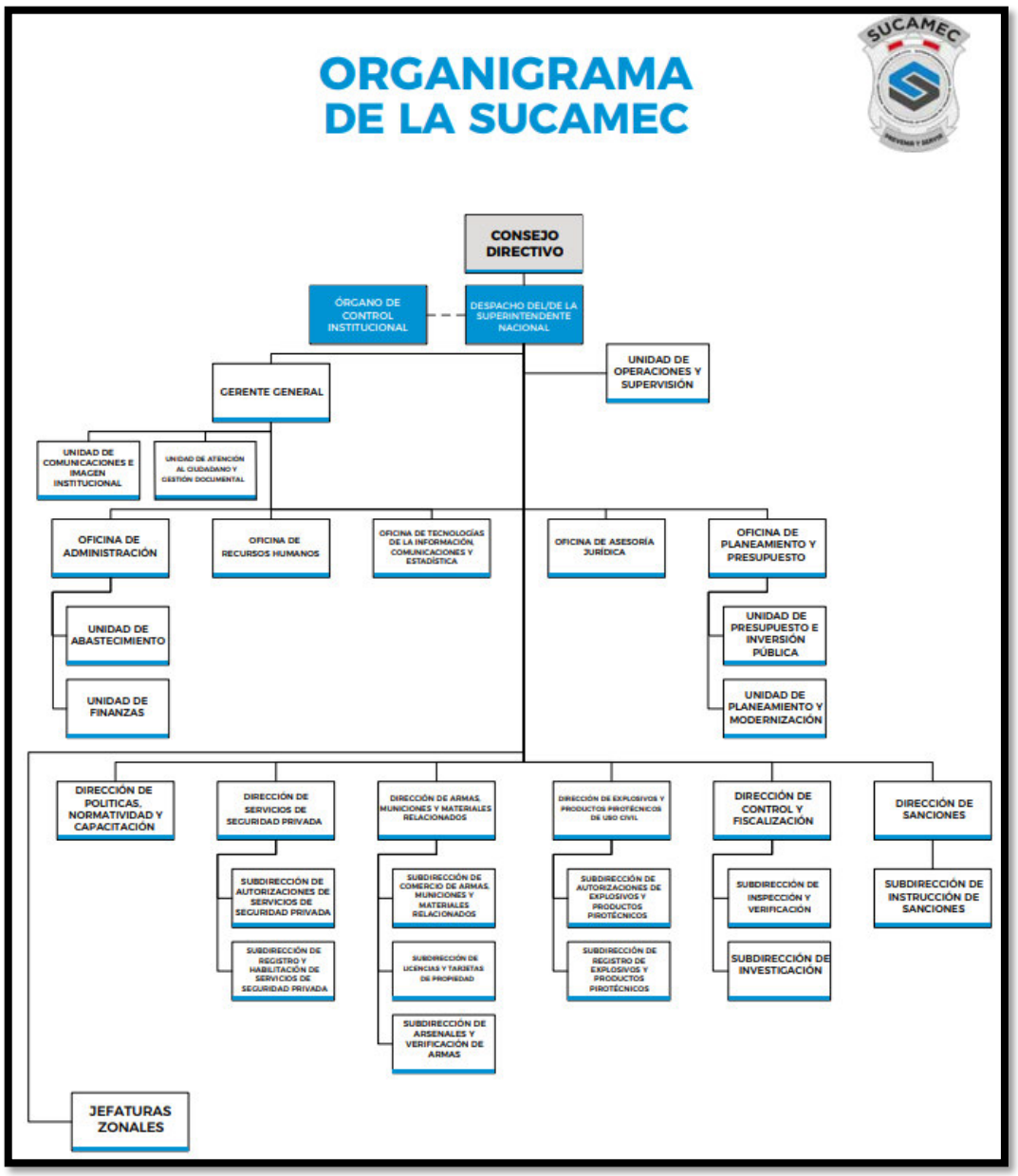
a) Asesorar en temas de Derecho Administrativo y Gestión Pública para la Dirección de Armas, Municiones y Materiales Relacionados.
b) Asesorar en temas relacionados a Ley N° 30299 Ley de Armas, Municiones Explosivos y su Reglamento, aprobado por D.S N° 010-2017-IN.
c) Elaborar proyectos de Informes, oficios o Memorando de acuerdo a la competencia de la Dirección.
d) Elaborar resoluciones de Dirección y realizar el seguimiento correspondiente a los procedimientos administrativos.
e) Proponer modificaciones la normatividad vigente en materia de armas, municiones y materiales relacionados.
f) Elaborar proyectos de informes, informes, oficios, memorando, de acuerdo a la competencia de la Dirección.
g) Participar en comisiones, reuniones, talleres, entre otros, que sean delegados por la Dirección de Armas, Municiones y Materiales Relacionados.
h) Realizar otras actividades que le designe su jefe inmediato, inherentes a la misión del puesto.

Fuente: Portal Web convocatorias SUCAMEC

[9] Ver: https://www.sucamec.gob.pe/sucamec/wp-content/uploads/2025/06/CAS-41-2025.pdf

Asimismo, para tener un mejor mapeo de la problemática se adjunta el organigrama de la entidad:

(Continua en la siguiente página)



Fuente: Documentos de Gestión SUCAMEC[10]

En la parte superior, como máxima autoridad de la SUCAMEC, se encuentra el Despacho de Superintendencia Nacional, el cual cuenta con sus órganos de apoyo, órganos de línea y unidades orgánicas. Estos órganos, de conformidad con el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SUCAMEC, aprobado mediante

[10] https://www.gob.pe/institucion/sucamec/informes-publicaciones/5883180-organigrama-sucamec-2024

Resolución de Superintendencia N° 05463-2024-SUCAMEC-SN, tienen establecidas las funciones que cada oficina y dirección debe realizar dentro del ámbito de su competencia.

Mas allá de lo evidente, y por los mismos nombres que tienen las direcciones, cada una de ellas ve materias distintas; asimismo, de la exposición de funciones que mantiene cada servidor contratado resulta aún más evidente la clasificación de temas que estos pueden ver.

De la misma manera, la formación y conocimientos que los servidores posean con anterioridad a su ingreso al puesto, está orientada a cumplir con los objetivos institucionales de la oficina o dirección que lo contrata.

En esa misma línea, los conocimientos que los servidores posean con posterioridad a su ingreso a la entidad, están orientados a resolver y desarrollar actividades propias de su Dirección u Oficina, motivo por el cual se denota que la figura de rotación de la manera en la que está regulada en el régimen CAS mantiene una falencia.

En ese sentido, de los perfiles expuestos, se desprende que la contratación se realiza en base a perfiles elaborados por especialidad, los cuales se diferencia entre sí, siendo estos orientados a materias propias de las oficinas requirentes.

6.3. SITUACIÓN HIPOTÉTICA QUE EVIDENCIA LA PROBLEMÁTICA:

De lo expuesto surge la necesidad de determinar si la incompatibilidad normativa descrita constituye una problemática real, con incidencia efectiva sobre la gestión de los recursos humanos en el régimen CAS, o si se trata de una situación aislada y sin mayor relevancia práctica. La sola constatación de una antinomia entre dos disposiciones reglamentarias no basta, por sí misma, para sostener la necesidad de una reforma normativa, si no se acredita que dicha antinomia se traduce efectivamente en un conflicto concreto para la actuación de la administración pública. Por tal motivo, corresponde a continuación ilustrar la materialización de la problemática planteada a través de un supuesto hipotético, construido sobre la base de evidencia documental real.

Mediante Informe Técnico N° 001455-2024-SERVIR-GPGSC, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil el

10 de octubre de 2024, una ciudadana realiza la consulta relacionada a *la rotación de personal CAS indeterminado a un área funcional incompatible con su perfil, así como la defensa de sus derechos laborales ante dicha rotación por más de cuatro meses sin causa justificada y no respetándose su perfil profesional.*

Sobre el particular, puede verificarse de la consulta realizada, que los servidores si están atentos sobre las funciones que realizan ante una eventual rotación. Y de manera consecuente se pregunta a donde deberían recurrir si es que sus funciones no son compatibles con el lugar de destino.

El informe concluye en su punto 3.3 que a través de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos (ahora, Dirección de Supervisión), es el órgano encargado de realizar las acciones de supervisión por las denuncias presentadas ante presuntos incumplimientos de las normas o directrices del SAGRH.

En ese sentido, como consecuencia de una incorrecta o mala aplicación la Dirección de Supervisión puede adoptar las medidas correctivas dispuestas en la Directiva N° 001-2026-SERVIR, Lineamientos que Regulan el Ejercicio de la Atribución Supervisora de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, donde uno de los resultados implica el deslinde de responsabilidades, lo cual significa que la Oficina de Recursos Humanos de la entidad debe remitir los documentos que originaron la acción de supervisión a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinario; así como también el conocimiento al titular de la entidad y al Órgano de Control Interno. En síntesis, se trata de una exposición a responsabilidad administrativa de significativa magnitud para el funcionario a cargo de la decisión.

Aunado a ello, no siendo suficiente las consecuencias de una acción supervisora, los servidores también tienen como acción de contradicción el recurso de apelación para conocimiento del Tribunal del Servicio Civil, el cual se regula por lo dispuesto en Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal del Servicio Civil.

Siendo el Tribunal la última instancia en sede administrativa, se ha recolectado la información contenida en la Resolución N° 003875-2026-SERVIR/TSC-Primera Sala,

donde un servidor perteneciente a la Municipalidad Distrital de San Martín De Porres, del régimen del Decreto Legislativo N° 1057, cuestionó su rotación aplicada.

En su fundamento 20, la Sala observó que el documento que dispuso la rotación no mencionaba las características del personal requerido ni las funciones que se desarrollarían en el área de destino, y que solo indicaba que el superior inmediato daría la inducción y las indicaciones de labores. Concluyó que, al no evidenciarse la necesidad institucional que justificara la rotación ni precisarse "el cargo y funciones a realizar", "no se han cumplido los requisitos para efectuar una rotación válida", por lo que declaró fundado el recurso de apelación (Resolución N° 003875-2026-SERVIR/TSC-Primera Sala, fundamento 20).

En el supuesto de que la ejecución de la rotación no obedezca a un simple defecto de motivación subsanable, sino a la asignación deliberada y reiterada de funciones ajenas al objeto de contratación del servidor pese a la existencia de pronunciamientos previos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil que precisan la inalterabilidad de dichas funciones, la ilegalidad de la actuación dejaría de ser un defecto formal para configurar la ilegalidad manifiesta exigida por el artículo 11.3 del TUO de la Ley N° 27444. En dicho escenario, el funcionario que dispuso la medida quedaría plenamente expuesto a que la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, conforme al artículo 94 del Reglamento de la Ley N° 30057, califique su conducta como falta grave prevista en el literal a) del artículo 85 de dicha Ley, con el consiguiente riesgo de suspensión o destitución conforme a la gravedad de la afectación ocasionada.

Por lo tanto, aplicada la rotación como está planteada, puede evidenciarse una incompatibilidad por el hecho de que un servidor con una especialidad no tiene la garantía que durante la rotación la cual se realiza en otro órgano sea sobre la misma materia. Los hechos, en consecuencia, no muestran una hipótesis aislada, sino un escenario reproducible en cualquier entidad pública con estructura funcional diferenciada, lo que confirma la relevancia práctica del problema jurídico planteado.

6.4. CONFRONTACIÓN DE LA NORMATIVA

El literal b) del artículo 11 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 11.- Suplencia y acciones de desplazamiento***
> *(...)*
> *b) La rotación temporal, al interior de la entidad contratante para prestar servicios en un órgano distinto al que solicitó la contratación, hasta por un plazo máximo de noventa (90) días calendario durante la vigencia del contrato.*
> *(...)"*

Asimismo, el artículo 7 del mismo reglamento, cuyo texto íntegro se transcribe en el apartado "*La modificación contractual del contrato CAS*", autoriza a la entidad a modificar unilateralmente el lugar, el tiempo y el modo de la prestación de servicios, pero precisa que "*La modificación del modo de la prestación de servicios, no incluye la variación de la función o cargo ni del monto de la retribución originalmente pactada*"

Por un lado, tenemos l norma que habilita la acción de rotación de un servidor para un órgano distinto del que fue contratado, y por otro lado tenemos la norma que dispone que pueden realizarse modificaciones al contrato CAS, sin embargo, tratándose de las funciones estas no pueden ser modificadas.

Teniendo en cuenta que el problema ya se encuentra delimitado en base a los hechos expuestos, puede verificarse, realizando una interpretación por primacía de la realidad, primero que las funciones de cada dirección u oficina son distintas entre sí. Si bien pueden perseguir un mismo objetivo, estas pueden no relacionarse por la misma materia que cada una desarrolla y resuelve.

En segundo lugar, dichas direcciones u oficinas contratan su personal en base a los casos que son materia de su análisis, vale interpretar de la misma manera que las funciones de los servidores son propias de la dirección u oficina de contratación. Se ha usado de ejemplo perfiles de corte legal en dos oficinas distintas con la finalidad de evidenciar que, si bien puede tratarse de una misma profesión, las materias y funciones que ambos realizan son totalmente distintas.

A modo de síntesis, el empleador (en este caso la administración pública) puede disponer de su personal para ejercer la rotación en un órgano de distinta contratación para realizar labores en este; sin embargo, dicha figura entra en conflicto con los aspectos esenciales del contrato CAS, puesto que la rotación implica per se realizar funciones distintas de contratación por las materias distintas entre las oficinas.

La discrepancia advertida, adquiere relevancia al conocer la posición sostenida por la Autoridad a cargo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme este indica que el contrato CAS no puede modificarse en cuanto a las funciones, esta posición se respalda de acuerdo al Informe Técnico N° 000477-2024-SERVIR-GPGSC, en cuyo fundamento 3.3 la referida autoridad concluye que no pueden modificarse las funciones o el cargo de los servidores, planteando como alternativa la adición de funciones, siempre que estas guarden relación directa con el objeto de la contratación o complementen las originalmente pactadas, cabe precisar que la presente opinión no es de carácter vinculante con respecto a otras materias.

Según el informe, el marco que regula el régimen CAS limita el poder de dirección de la entidad empleadora y no admite cambios sustanciales en las condiciones esenciales del contrato, como el lugar de trabajo cuando varía la provincia o la entidad. Añade que "tampoco se pueden modificar las funciones o el cargo. No obstante, ello no impide que la entidad pueda asignar al trabajador funciones adicionales, pero estas deben guardar relación directa con el objeto de su contratación o complementar las funciones originalmente pactadas" (Informe Técnico N° 000477-2024-SERVIR-GPGSC, fundamento 3.3).

De lo expuesto se evidencia que la coexistencia de los artículos 7 y 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 configura una contradicción normativa de fondo: mientras el artículo 7 prohíbe expresamente la variación de las funciones del servidor, el artículo 11 habilita su desplazamiento a un órgano distinto del que solicitó la contratación, sin precisar si las funciones a desarrollar son iguales a las originalmente pactadas. La contrariedad presentada, no se trata entonces de una mera imprecisión legislativa, sino una omisión sustancial que permite, en la práctica administrativa, la sustitución fáctica de funciones sin que exista una habilitación normativa expresa que la ampare.

Cabe precisar que la alternativa planteada por SERVIR sobre la adición de funciones no resuelve la incompatibilidad normativa señalada, sino que resulta inaplicable al supuesto de la rotación. En primer lugar, dicha figura exige que las funciones adicionales guarden relación directa con el objeto de la contratación o complementen las originalmente pactadas; sin embargo, conforme se ha evidenciado en el presente trabajo, las distintas oficinas y direcciones de una misma entidad desarrollan materias diferenciadas entre sí, en aplicación del principio de no duplicidad de funciones, de modo que las funciones del área de destino difícilmente cumplirán dicha exigencia. En segundo lugar, la adición presupone la continuidad de las funciones originalmente pactadas, sobre las cuales se asignarían otras de carácter complementario; no obstante, durante la rotación el servidor es íntegramente desplazado al área de destino, de modo que no existe una base funcional activa sobre la cual adicionar, sino la sustitución completa, así sea temporal, del contenido de la prestación.

De ejecutarse la rotación bajo esta justificación, la entidad incurriría, en los hechos, en la misma variación de funciones que el artículo 7 prohíbe, exponiendo al funcionario que dispuso la medida al riesgo de responsabilidad desarrollado en el supuesto hipotético planteado en el presente trabajo, conforme al artículo 11.3[11] del TUO de la Ley N° 27444 y al artículo 100[12] del Reglamento de la Ley N° 30057.

Ahora bien, la sanción mencionada anteriormente no es de naturaleza automática. Esta procede cuando la Secretaría Técnica de Procedimiento Administrativos Disciplinarios la califique como una falta pasible de sanción, todo ello en mérito a los articulados precedentes mencionados, vale precisar cuando exista una ilegalidad manifiesta conocida por el superior jerárquico.

De acreditarse la falta, las sanciones pueden ir desde una amonestación verbal o escrita, la suspensión sin goce de remuneraciones y la destitución, la cual subsecuentemente se aplica la inhabilitación de prestar servicios en el servicio público.

[11] 11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

[12] También constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria aquellas previstas en los artículos 11.3, 12.3, 14.3, 36.2, 38.2, 48 numerales 4 y 7, 49, 55.12, 91.2, 143.1, 143.2, 146, 153.4, 174.1, 182.4, 188.4, 233.3 y 239 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y en las previstas en la Ley Nº 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales del presente título.

Acreditada la incompatibilidad normativa expuesta constituye una antinomia normativa, por lo cual se debe precisar los motivos para calificarla de esa manera. Una antinomia es la situación en la que dos normas incompatibles entre sí pertenecen a un mismo ordenamiento y comparten el mismo ámbito de validez, de modo que no pueden cumplirse a la vez. Para identificarla se requieren tres condiciones: que las normas pertenezcan a un mismo ordenamiento, que tengan el mismo ámbito de validez y que atribuyan consecuencias incompatibles al mismo supuesto (Lara Márquez, 2009, pp. 13-14).

Primero tenemos que los articulados confrontados pertenecen al reglamento del Régimen CAS, en ese sentido ambos pertenecen al mismo ordenamiento y tienen el mismo rango.

Segundo, ambos son validos en el mismo ámbito, vigentes de manera simultánea, están dirigidas a los mismos sujetos de derecho (servidores CAS), y regulan un mismo supuesto de hecho (la prestación de servicios en un órgano distinto al de contratación).

Tercero, ambos articulados tienen consecuencias incompatibles, el literal b) del artículo 11 habilita la rotación del servidor a un órgano distinto, lo que supone un desempeño de funciones distintas a la de contratación, mientras que el artículo 7 del mismo cuerpo normativo prohíbe la modificación de funciones del contrato CAS, bajo ningún supuesto. En síntesis, una disposición permite y la otra prohíbe una misma conducta.

Esta antinomia, además, no puede resolverse con los criterios tradicionales. Al ser disposiciones del mismo reglamento, con igual jerarquía y modificadas en la misma oportunidad, no operan los criterios jerárquico ni cronológico. Tampoco opera el de especialidad, pues ambas disposiciones coinciden solo parcialmente en su ámbito: el artículo 7 regula el lugar, el tiempo, el modo y la retribución, y el artículo 11 regula además otras acciones de desplazamiento, de modo que la incompatibilidad es total únicamente en el punto en que se superponen, el desempeño de funciones durante la rotación.

Queda demostrado entonces, que la antinomia presentada entre el artículo 7 y 11 del reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, coloca a la Oficina de Recursos Humanos

o quien haga sus veces, sin parámetro de acción normativo para la ejecución de la rotación lo que compromete la legalidad y la eficacia de la gestión de recursos humanos en dicho régimen, y expone al funcionario que dispone la rotación al riesgo de que su decisión sea posteriormente cuestionada, con las consecuencias que ello puede acarrear conforme a lo desarrollado en el apartado precedente.

Corresponde, en consecuencia, someter dicha antinomia al examen de razonabilidad a fin de determinar si la prohibición absoluta de variar funciones guarda proporción con la finalidad de proteger el objeto del contrato administrativo de servicios, si resulta estrictamente necesaria para dicho propósito, y si su contenido es coherente con la finalidad que la justifica, sin comprometer de manera innecesaria la eficacia de la gestión pública.

6.5. EXAMEN DE RAZONABILIDAD

Acreditada la existencia de la antinomia y su correspondencia a la actuación de la Oficina de Recursos Humanos o quien haga sus veces, corresponde evaluar la regla que la origina. La medida materia de examen no es la rotación en sí, sino la prohibición absoluta de variar funciones durante su aplicación, que resulta de la lectura conjunta del artículo 7 y del literal b) del artículo 11 del reglamento del régimen CAS.

La finalidad que tiene la invariabilidad de funciones, es la protección de los elementos esenciales del contrato CAS (monto, función y cargo), específicamente la parte funcional que desempeñan los servidores y las establecidas en el perfil de puesto, por lo tanto, se evitaría de esa manera que se use la rotación como una vía informal de sustitución funcional al margen de los mecanismos de modificación contractual que prevé el ordenamiento.

El examen de razonabilidad se aplica a esa medida en tres pasos sucesivos, derivados de la norma y la doctrina. Primero constataremos si la prohibición guarda relación con su finalidad, con ello se demostrará si guarda una debida proporción entre el medio y fin. Segundo, se comparan las alternativas de solución que ofrece el ordenamiento, ante ello se verificará las figuras de desplazamiento aplicables a los servidores CAS, la modificación contractual y la técnica normativa usada para la rotación en los regímenes del régimen de Carrera Administrativa y de la Ley del Servicio Civil, verificando si la

prohibición es lo estrictamente necesario o si existe un medio igualmente eficaz y menos gravoso. Tercero, se verifica si el contenido de la prohibición es coherente con la finalidad que persigue. La medida será razonable si supera los tres pasos; si no satisface alguno de ellos, no podrá considerarse razonable.

6.5.1. PROPORCION ENTRE EL MEDIO Y EL FIN

El principio de proporcionalidad exige que cada decisión de la administración pública mantenga una debida proporción entre el medio empleado y el fin público que busca tutelar, entendida esta proporción de medio a fin y no como un principio distinto de la razonabilidad (Coviello, 2011, p. 148). Ahora bien, la prohibición tajante de la variación de funciones, guarda la proporción en sentido formal, por cuanto impide cualquier desviación respecto de las funciones pactadas al momento de la suscripción del contrato. Sin embargo, al no existir una graduación que permita un margen de variación funcional, deja a la Oficina de Recursos Humanos sin un margen adecuado para la ejecución de la rotación, afectando de esa manera directamente a la predictibilidad de la actuación de la administración pública, por el hecho de que genera la disyuntiva de renunciar a la medida o ejecutarla sin respaldo normativo expreso, en desmedro del principio de legalidad. Esta ausencia de graduación es lo que corresponde examinar bajo la exigencia de estricta necesidad.

6.5.2. ESTRICTA NECESIDAD DE LA MEDIDA

Del mismo modo, el principio de razonabilidad también exige que la decisión adoptada responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. Corresponde, por tanto, determinar si la prohibición absoluta es lo estrictamente necesario para proteger el objeto del contrato, o si existe un medio igualmente eficaz y menos gravoso.

Se debe puntualizar que la rotación es una parte de un todo (desplazamiento de personal), coexisten de esa manera también como parte del desplazamiento de personal, la figura de la comisión de servicios y la designación temporal; sobre la primera, se usa para formar grupos de trabajos hasta por un máximo de treinta (30) días y se realiza fuera de la sede de labores; y sobre la segunda figura, se utiliza para encargar funciones de directivo a servidores CAS ante la ausencia de este personal, medida también de carácter temporal y en adición a sus funciones. Ninguna de las dos permite atender la necesidad que satisface la rotación, por la evidente razón que satisfacen finalidades distintas.

Aunado a ello, la modificación contractual, prevista en el artículo 7, implica una variación permanente del lugar de trabajo y se encuentra sujeta a la misma invariabilidad de funciones, por lo que tampoco resulta una alternativa suficiente.

Cabe precisar como antecedente normativo, que la prohibición de la variación de funciones, ya ha sido exceptuada con anterioridad por el legislador. Durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, el Decreto Legislativo N° 1505 dispuso, en su Cuarta Disposición Complementaria Final, la variación excepcional de funciones de los servidores civiles según la necesidad del servicio y su perfil profesional, sin afectar la contraprestación, medida que estuvo vigente, con sus modificatorias, hasta el 31 de diciembre de 2022. Ello evidencia que el ordenamiento cuenta con la técnica normativa para autorizar la variación de funciones de manera menos gravosa que una prohibición absoluta. Esa misma técnica se encuentra incorporada de forma permanente en el artículo 78 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 y en el artículo 267 del Reglamento de la Ley N° 30057, que exigen que la rotación se efectúe hacia funciones acordes al nivel del servidor o hacia un puesto similar.

En consecuencia, la incorporación de un criterio de correspondencia funcional al régimen CAS no constituye una innovación ajena al sistema, sino una alternativa ya validada por el propio ordenamiento, igualmente idónea para proteger el objeto del contrato y menos gravosa para la gestión de recursos humanos. La prohibición absoluta no satisface, por ello, la exigencia de estricta necesidad.

6.5.3. COHERENCIA ENTRE LA FINALIDAD Y EL OBJETO DE LA MEDIDA

Siguiendo con la línea doctrinal de Coviello, el juicio de razonabilidad recae sobre el contenido de la decisión y examina si existe coherencia entre su finalidad y su objeto, aun cuando los demás elementos del acto, como la competencia, el procedimiento y la motivación, se encuentren satisfechos. El autor ilustra la falla con el exceso de punición: si la falta ameritaba una suspensión y se dispone la cesantía, el contenido de la sanción deja de guardar proporción con su finalidad, aunque la potestad sancionadora sea legítima.

En síntesis, el literal b) del artículo 11 incurre en una falla equivalente. Su finalidad, proteger el objeto del contrato frente a la rotación, es legítima. Pero al optar por una prohibición absoluta en lugar de un criterio de correspondencia funcional, impone a la predictibilidad y a la legalidad de la actuación administrativa un costo que no guarda proporción con el riesgo que busca evitar, pues no protege el objeto del contrato en mayor medida de lo que lo haría dicho criterio.

6.5.4. CIERRE DEL EXAMEN DE RAZONABILIDAD

La prohibición absoluta de variar funciones durante la rotación mantiene proporción formal con su finalidad, pero no satisface la exigencia de estricta necesidad ni la coherencia entre finalidad y objeto. El Decreto Legislativo N° 276 y la Ley N° 30057 ya cuentan con una fórmula que protege el mismo objeto contractual sin el costo que la prohibición impone a la predictibilidad y a la legalidad de la actuación de la Oficina de Recursos Humanos. Dicho medio alternativo sustenta directamente la propuesta de incorporar un criterio de correspondencia funcional al literal b) del artículo 11.

7. CONCLUSIONES

7.1. La incompatibilidad entre el artículo 7 y el literal b) del artículo 11 del reglamento del régimen CAS constituye una antinomia, pues concurren las tres condiciones que la doctrina exige para identificarla: que las normas pertenezcan a un mismo ordenamiento, que compartan el mismo ámbito de validez y que asignen consecuencias incompatibles al mismo supuesto de hecho (Lara Márquez, 2009, pp. 13-14). Esta formulación parte de la definición de Bobbio (1999, p. 189, como se citó en Lara Márquez, 2009, pp. 7-8). En primer lugar, ambas disposiciones forman parte del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM y su texto vigente fue establecido por el mismo instrumento modificatorio, el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, por lo que pertenecen al mismo ordenamiento y tienen idéntico rango. En segundo lugar, comparten el mismo ámbito de validez, pues están simultáneamente vigentes, rigen en el mismo territorio, se dirigen a los mismos sujetos, los servidores CAS, y regulan el mismo supuesto de hecho, la prestación de servicios en un órgano distinto al de contratación (Lara Márquez, 2009, p. 14). En tercer lugar, sus consecuencias son incompatibles: el literal b) del artículo 11 permite la rotación hacia un órgano distinto, lo que supone desempeñar las funciones propias de ese órgano, mientras que el artículo 7 prohíbe que la modificación del modo de la prestación varíe la función

o el cargo. La incompatibilidad entre un permiso y una prohibición es una de las formas de antinomia que reconoce la doctrina (Lara Márquez, 2009, p. 14).

7.2. Esta antinomia no puede resolverse con los criterios clásicos. Al tratarse de disposiciones del mismo reglamento, con igual jerarquía y modificadas en la misma oportunidad, los criterios jerárquico y cronológico no operan. El criterio de especialidad tampoco la resuelve, porque ambas disposiciones coinciden solo parcialmente en su ámbito de aplicación: el artículo 7 regula la modificación del lugar, el tiempo, el modo y la retribución, y el artículo 11 regula además otras acciones de desplazamiento, de modo que la incompatibilidad es total únicamente en el punto de intersección, el desempeño de funciones durante la rotación. Las antinomias parciales en ambos extremos no se resuelven por especialidad (Lara Márquez, 2009, p. 20). Se trata, por ello, de una antinomia que los criterios tradicionales no logran solucionar, categoría que comprende las incompatibilidades entre normas de un mismo cuerpo normativo con igual jerarquía, temporalidad y especialidad (Lara Márquez, 2009, p. 23).

7.3. Acreditada la antinomia, se ha verificado que esta representa un problema real. Por un lado, puede ser objeto de observaciones por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en ejercicio de su atribución supervisora. Por otro, ante la disconformidad de un servidor y una aplicación indebida de la rotación, puede acarrear responsabilidad administrativa para el funcionario que la dispuso, siempre que se configure la ilegalidad manifiesta a la que se refiere el artículo 11.3 del TUO de la Ley N° 27444.

7.4. Se ha concluido que la incompatibilidad existente compromete los principios de legalidad, predictibilidad y razonabilidad que rigen en la administración pública; asimismo, ante una ausencia de pronunciamientos vinculantes por parte de SERVIR, no se resuelve el problema de fondo.

7.5. La comparativa entre regímenes laborales del sector público no pretende su homologación o unificación, sino más bien demostrar que existen en el ordenamiento jurídico técnicas jurídicas para resolver esta incompatibilidad.

7.6. Se concluye, en consecuencia, que resulta necesaria la incorporación de un criterio expreso de correspondencia funcional en el literal b) del artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, de modo que las funciones asignadas durante la rotación

guarden relación directa con aquellas determinadas por el perfil de puesto que sustentó la contratación del servidor, garantizando con ello la legalidad, la predictibilidad y la razonabilidad de la actuación administrativa, sin afectar la utilidad operativa que la figura de la rotación presta a la gestión de los recursos humanos del Estado.

8. RECOMENDACIÓN

Se recomienda la incorporación de precisión funcional en el artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, el cual puede ser redactado de la siguiente manera:

> ***Artículo 11.- Suplencia y acciones de desplazamiento***
> *(...)*
> *b) La rotación temporal, al interior de la entidad contratante para prestar servicios en un órgano distinto al que solicitó la contratación, hasta por un plazo máximo de noventa (90) días calendario durante la vigencia del contrato.* ***Durante la aplicación de esta medida, las funciones asignadas al servidor deberán guardar correspondencia directa con las funciones originalmente pactadas en su contrato o, en su defecto, ser compatibles con el perfil de puesto por el cual fue seleccionado, quedando expresamente prohibida la asignación de funciones que impliquen una modificación sustancial del objeto de su contratación.***
> *(...)*

Con el siguiente agregado, se incorpora la compatibilidad funcional y habilita a la administración pública a una correcta aplicación de la rotación sin la preocupación de una eventual responsabilidad disciplinaria.

9. BIBLIOGRAFÍA

Arroyo Cisneros, E. A., y Bustamante Herrera, C. I. (2017). El derecho fundamental al trabajo en el contexto de la globalización y los tiempos líquidos. El cosmopolitismo como llave para su eficacia. En Trabajo y Derechos Humanos (pp. 9-34). Universidad Juárez del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Plá Rodríguez, A. (1978). *Los principios del derecho del trabajo* (2.ª ed.). Depalma.

Centeno Cox, A. J., y González Herrera, K. C. (2020). Análisis de la rotación de personal: estudio de caso. En Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial: Desafíos

actuales y escenarios futuros (Vol. IV). Universidad Nacional Autónoma de México; Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. https://ru.iiec.unam.mx/5215/1/2-077-Centeno-Gonzalez.pdf

García Rivera, B. R., Ramírez Barón, M. C., y Aranibar Gutiérrez, M. F. (2020). La rotación de personal del empleado directo: la satisfacción y el compromiso como mediadores. RILCO DS: Revista de Desarrollo Sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación, (6). https://www.eumed.net/rev/rilcoDS/06/rotacion-personal.html

Neves Mujica, J. (2020). Introducción al derecho del trabajo. Fondo Editorial de la PUCP.

Pasco Cosmópolis, M. (1993). El trabajo en la Constitución. Ius et Veritas, 4(7), 27-35.

Quiñones Infante, S. (2016). Breve repaso a la evolución histórica del Derecho del Trabajo. Ius et Veritas, 24(52), 258-268.

Salomé Resurección, L. M. (2017). La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural. Pensamiento Constitucional, 22(22), 255-290.

Supiot, A. (2008). Derecho del trabajo. Heliasta.

Coviello, P. J. J. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 139-153. https://doaj.org/article/7ad627268bb14cf18f25a82a385c1017

Cabrera, D. A. (2020). *Derecho a la igualdad ante la ley: diferencia entre trato diferenciado y discriminación*

Lara Márquez, J. (2009). Las antinomias en el derecho: el caso de las leyes 29214 y 29215. *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, (48), 5-38. http://www.ipdt.org/uploads/docs/01_Rev48_JLM.pdf

Abanto Revilla, C. E. (2022). Competencia del Tribunal para evaluar el despido del régimen laboral de la actividad privada. TSC en Debate: Revista del Tribunal del Servicio Civil de SERVIR, (1), 6-17. https://revista.enap.edu.pe/index.php/tsc/article/view/131

Pacheco Zerga, L. (2015). Los principios del Derecho del Trabajo. En J. Zavala (Ed.), Libro homenaje a Mario Pasco Cosmópolis (pp. 589-607). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. https://www3.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CE-Tribunal-Constitucional/files/expedientes/exp-1-10/los_principios_del_derecho_del_trabajo.pdf

Montoya Obregón, L. M. (2019). Los principios del derecho del trabajo en la jurisprudencia nacional. Boletín Informativo Laboral, (92). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/359210/articulo_principal_agosto.pdf

Morón Urbina, J. C. (2008). Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general (7.ª ed.). Gaceta Jurídica.

Boyer Carrera, J. (2019). El derecho de la función pública y el servicio civil: nociones fundamentales (Colección Lo Esencial del Derecho, N.° 40). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. https://doi.org/10.18800/9786123174668

Cairampoma Arroyo, A. (2014). La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. Derecho PUCP, (73), 483-504. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/11316/11825

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023). Guía para la elaboración de perfiles en el sector público (1.ª ed. electrónica). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4212278/Gu%C3%ADa%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20perfiles%20en%20el%20sector%20p%C3%BAblico.pdf?v=1677798692

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). Congreso Constituyente Democrático.

Decreto Legislativo N° 1057. (2008, 27 de junio). Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 075-2008-PCM. (2008, 25 de noviembre). Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057. Diario Oficial El Peruano.

Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil. (s. f.). *Institucional*. Gob.pe. https://www.gob.pe/institucion/sucamec/institucional

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2014, 10 de noviembre). Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH: Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3584196/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20238-2014-SERVIR-PE.pdf?v=1662146204

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). Informe Técnico N° 001079-2022-SERVIR-GPGSC.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). Informe Técnico N° 001694-2022-SERVIR-GPGSC.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). Informe Técnico N° 000477-2024-SERVIR-GPGSC.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). Informe Técnico N° 001455-2024-SERVIR-GPGSC.