COMENTARIOS A LA LEY N.° 32507 SOBRE IDONEIDAD EN EL ACCESO Y EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE FUNCIONARIOS Y DIRECTIVOS DE LIBRE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN

Por: Alí Félix León Charca[1]

Introducción

La Ley N.° 32507, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de noviembre de 2025, constituye una reforma significativa al régimen de acceso y ejercicio de la función pública en el Perú. Esta norma modifica la Ley N.° 31419, que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.

Dicha norma refleja la necesidad permanente del Estado de precisar, flexibilizar y mejorar los requisitos que deben cumplir aquellos que acceden a posiciones de confianza en la administración pública, reconociendo la complejidad de las estructuras organizacionales contemporáneas y la necesidad de establecer criterios de equivalencia que permitan valorar adecuadamente la experiencia profesional de diversos orígenes.

Desde una perspectiva de derecho administrativo y de derecho del trabajo, esta reforma reviste considerable importancia al establecer criterios más claros respecto de la experiencia laboral específica y general, al crear equivalencias que reconocen diferentes trayectorias profesionales y al introducir disposiciones que protegen la responsabilidad funcional de los servidores públicos involucrados en procesos de designación. La reforma también marca un giro sustancial al permitir, bajo circunstancias excepcionales, que gobiernos regionales y locales soliciten a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) criterios diferenciados según la realidad económico-social de sus zonas.

Reajustes conceptuales

a. Redefinición de la experiencia específica

La Ley N.° 32507 introduce un giro en la dogmática administrativa al redefinir la experiencia laboral específica. Conforme al artículo 3, literal d), esta deja de ser una categoría aislada para integrarse como un subconjunto de la experiencia general. Este cambio conceptual no es meramente semántico; habilita la validación de competencias adquiridas mediante equivalencias (puesto, función, sector público), rompiendo con la rigidez de los compartimentos estancos previos.

La introducción de la equivalencia como componente de la experiencia específica es particularmente significativa puesto que permite reconocer que la experiencia

[1] Doctor en derecho (UNSAAC) con estudios de maestría en Ciencia Política con mención de Gestión Pública (PUCP). Docente universitario de pre y posgrado.

adquirida en contextos diversos –tanto en el sector público como privado– puede acreditarse mediante mecanismos diversos, superando la visión tradicional que limitaba el reconocimiento de experiencia a trayectorias lineales dentro de estructuras administrativas similares. Esta nueva situación responde a la realidad contemporánea en la que profesionales de excelencia provienen de múltiples y valiosos contextos para la gestión pública.

b. Modificación de requisitos mínimos para funcionarios públicos de libre designación

La Ley N.° 32507 mantiene la estructura jerárquica de requisitos, pero introduce precisiones importantes en el artículo 4. Los requisitos se presentan en forma diferenciada según el nivel de responsabilidad:

Para el cargo de viceministro: Se mantiene la exigencia de formación superior completa, diez años de experiencia general y cuatro años de experiencia específica en puestos o cargos directivos o de nivel jerárquico similar, con la posibilidad de que estos últimos formen parte del total de diez años de experiencia general. La experiencia puede acreditarse tanto en el sector público como en el privado.

Para secretario general de ministerio: Se requiere formación superior completa, ocho años de experiencia general y cuatro años de experiencia específica en puestos o cargos directivos o de nivel jerárquico similar, nuevamente con posibilidad de solapamiento entre ambos períodos y reconocimiento de experiencia en ambos sectores.

Para titulares, adjuntos, presidentes, miembros y asesores de órganos colegiados: Se establece formación superior completa, ocho años de experiencia general y cuatro años de experiencia específica en posiciones de naturaleza similar, nuevamente permitiendo la acumulación de experiencias y reconociendo sectores público y privado.

Para gerentes generales regionales, gerentes regionales o directores regionales de gobierno regional: Los requisitos se reducen a formación superior completa, cinco años de experiencia general y tres años de experiencia específica en puestos directivos o de nivel jerárquico similar, permitiendo que estos últimos formen parte de los cinco años de experiencia general.

Para gerentes municipales de gobiernos locales: La reforma introduce un cambio sustancial para gerentes municipales de gobiernos locales provinciales y gerentes municipales de distritos de más de doscientos cincuenta mil habitantes. Los requisitos son formación superior completa, cuatro años de experiencia general y tres años de experiencia específica en temas relacionados con gestión municipal, gestión pública y conducción de personal, o equivalencia en sectores público o privado. Notablemente, el artículo especifica que estos requisitos de experiencia específica pueden referirse a "temas relacionados" a estas materias, ampliando considerablemente el universo de experiencias reconocibles.

Requisitos para directivos públicos de libre designación y remoción

El artículo 5 de la ley, establece requisitos específicos para directivos públicos:

Para secretario general, gerente general o similar de organismos públicos del poder ejecutivo: Formación superior completa, ocho años de experiencia general y cuatro años de experiencia específica en puestos o cargos directivos o de nivel jerárquico similar, con reconocimiento de equivalencias en sectores público y privado.

Para secretario general, gerente general o similar de organismos constitucionalmente autónomos: Los mismos requisitos que para los organismos del Poder Ejecutivo: formación superior completa, ocho años de experiencia general y cuatro años de experiencia específica.

La ley reconoce que "los requisitos mínimos de los directivos públicos no comprendidos en este artículo se establecen [se establecerán] en el reglamento de la presente ley", delegando al reglamento la determinación de criterios para otros directivos no específicamente mencionados. Este enfoque refleja un principio de progresividad normativa, donde se establecen casos concretos en la ley y se permite que el reglamento establezca criterios generales aplicables a situaciones no previstas.

El sistema de equivalencias: Innovación central de la reforma

a. Estructura y funcionamiento del Artículo 4-A

La Ley N.° 32507 introduce una innovación fundamental mediante el artículo 4-A, que establece un sistema explícito de equivalencias para acreditar experiencia específica. Este artículo refleja el reconocimiento de que la experiencia profesional relevante puede adoptar múltiples formas y que su valoración debe ser flexible y justa.

El artículo 4-A distingue dos categorías de equivalencia:

Primera categoría: Equivalencia uno por uno: Se aplica equivalencia a razón de un año de ejercicio de funciones por un año de experiencia específica requerida en los siguientes supuestos:

1. Funcionario público de elección popular, directa y universal, y de designación regulada: Los años de ejercicio en estos cargos se cuentan directamente como equivalencia a experiencia específica, reconociendo que la responsabilidad política implica competencias transferibles a otras posiciones de gestión pública.

2. Experiencia en el cargo de funcionario público de órgano de alta dirección o miembros de consejo directivo y miembros de directorios de empresas estatales: La participación en órganos de gobernanza de empresas estatales es reconocida como experiencia equivalente, partiendo del

reconocimiento de que la gestión empresarial estatal requiere competencias similares a las demandadas en otros espacios de la administración pública.

3. Cargo directivo, jefatural o responsable de unidad orgánica, o el que haga sus veces, o responsable de unidad funcional formalmente establecida que tenga uno o más equipos a su cargo: Reconoce que la experiencia de liderazgo de equipos en cualquier contexto constituye experiencia directamente equivalente a la requerida, sin degradación temporal.

4. Asesores de alta dirección, jefe de gabinete o el que haga sus veces en entidades del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y gobiernos locales, así como asesores del servicio parlamentario y de la organización parlamentaria en el Poder Legislativo: La asesoría de alta dirección en cualquiera de estos espacios constituye experiencia específica directamente equivalente.

Segunda categoría: Equivalencia dos por uno: Se aplica equivalencia a razón de dos años de ejercicio de funciones por un año de experiencia específica requerida en los siguientes supuestos:

1. Experiencia en puestos de alta dirección o la que haga sus veces en el sector privado con personal a cargo: Aunque la experiencia privada es reconocida, se le aplica una relación de dos años por uno, reflejando que si bien es valiosa, requiere adaptación para contextos públicos distintos. Esta diferenciación implica un reconocimiento de que la gestión privada, aunque compleja, difiere de la gestión pública en variables regulatorias, de transparencia y responsabilidad.

2. Los demás casos de asesorías profesionales no contempladas en los supuestos anteriores: Las asesorías especializadas que no califiquen en la primera categoría reciben tratamiento equivalente a la experiencia privada, reconociendo su valor pero requiriendo más años de ejercicio.

Principios subyacentes del sistema de equivalencias

El sistema de equivalencias revelaría varios “principios subyacentes” importantes:

Primero, establece una presunción de que la experiencia pública, particularmente aquella que implica responsabilidad política o liderazgo institucional, constituye el estándar máximo de equivalencia.

Segundo, reconoce que la experiencia privada, aunque valiosa, requiere mayor acumulación temporal para ser considerada equivalente, reflejando diferencias conceptuales entre contextos de mercado y contextos de servicio público.

Tercero, valora particularmente la experiencia que implica liderazgo de personal, reconociendo que las competencias de conducción de equipos son transferibles entre contextos.

El artículo 4-A especifica un punto de trascendencia procesal: "el cómputo de los años de ejercicio de funciones para todos los casos regulados en la presente ley se aplica de manera acumulativa y sin excluir ningún tipo de régimen laboral". Esta disposición es particularmente importante porque reconoce que la experiencia puede provenir de múltiples regímenes laborales –contrato administrativo de servicios, régimen laboral privado, régimen del Decreto Legislativo 276, régimen del Decreto Legislativo 728– y que todos pueden acumularse sin exclusión. Ello representa un cambio significativo respecto a enfoques anteriores que podían fragmentar o desvalorizar experiencias provenientes de regímenes diversos.

La ley también establece que "las equivalencias detalladas en el presente artículo se aplican también para los cargos de directivo público de libre designación y remoción señalados en el artículo 5", asegurando coherencia en la aplicación del sistema de equivalencias a través de la estructura jerárquica de cargos.

Responsabilidad funcional y protecciones procedimentales

Disposición sobre reducción de requisitos

La tercera disposición complementaria final de la Ley N.° 31419, modificada por la Ley N.° 32507, establece un principio claro de responsabilidad: "Las entidades públicas no pueden establecer requisitos menores a los establecidos en la presente ley y su reglamento, bajo responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos involucrados en el proceso de aprobar los documentos de gestión correspondientes, salvo lo dispuesto en la quinta disposición complementaria final".

Esta disposición representa una salvaguarda importante contra la degradación normativa. Prohíbe que entidades públicas reduzcan los estándares establecidos en la ley y atribuye responsabilidad funcional –que puede llevar a consecuencias disciplinarias– a los servidores públicos que participen en procesos que violen este principio. La mención de "documentos de gestión" sugiere que la responsabilidad alcanza aquellos que aprueben directivas, reglamentos internos o instrumentos similares que contravengan la ley.

Dicha disposición refuerza el imperio de la ley y evita una fragmentación competitiva hacia el mínimo común denominador en la búsqueda de personal.

Excepcionalidad regulada y gobernanza SERVIR

La quinta disposición complementaria final introduce un mecanismo de excepcionalidad: "Se autoriza a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), previa solicitud de los gobiernos regionales o de los gobiernos locales, para que establezca criterios de excepcionalidad y perfiles mínimos para la contratación de

gerentes o directores regionales o municipales en función de la realidad económico-social de cada zona del país".

Este mecanismo es de gran importancia. Reconoce que la realidad del Perú es profundamente heterogénea. Zonas con economías débiles, escasa densidad de profesionales altamente calificados o contextos de especial complejidad pueden requerir perfiles diferenciados. Sin embargo, la ley no autoriza a los gobiernos regionales o locales a establecer unilateralmente estos criterios. Requiere que soliciten formalmente a SERVIR, que tales solicitudes estén "debidamente sustentadas" y que SERVIR las evalúe mediante su Consejo Directivo en un plazo máximo de diez días. SERVIR puede aprobar o denegar la solicitud de excepcionalidad "bajo responsabilidad", significando que la autoridad central mantiene control sobre la fragmentación normativa.

Este enfoque refleja una tensión permanente en derecho administrativo moderno entre el respeto por la diversidad territorial y la necesidad de mantener estándares mínimos de calidad en la administración pública. La solución adoptada –permite excepcionalidad pero mediante proceso central con plazo determinado y bajo responsabilidad– representa un equilibrio institucional considerable.

Identificación individualizada de responsabilidades

La sexta disposición complementaria final introduce una protección procedimental de gran alcance: "Los informes de auditoría o los informes de control emitidos por los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control, donde se establezcan presuntas responsabilidades administrativas, civiles o penales, deben identificar e individualizar de manera clara, expresa e inequívoca a los sujetos presuntamente responsables y las acciones u omisiones en las que hubieren incurrido".

Esta disposición establece que "no procede iniciar acciones legales, sobre la base de dichos informes, a quien no ha sido comprendido expresamente y de forma individualizada en los mismos, bajo sanción de nulidad de pleno derecho y responsabilidad funcional". Esto representa una protección importante del derecho a la defensa y al debido proceso administrativo pues prohíbe que se inicie acciones legales basadas en informes de control que no identifiquen clara y específicamente al sujeto responsable. La violación de esta protección genera nulidad de pleno derecho –lo que significa que la acción es nula incluso sin necesidad de que el afectado la cuestione– y responsabilidad funcional para quien viole el procedimiento.

La disposición agrega un elemento importante respecto de responsabilidad penal: "La atribución de responsabilidad penal fuera de los alcances de los citados informes es determinada por el titular de la acción penal conforme a ley". Esto reconoce que si bien los informes de control vinculan respecto de responsabilidades administrativas y civiles, la determinación de responsabilidad penal corresponde al Ministerio Público conforme a sus facultades propias.

Finalmente, la disposición ordena que "las entidades de la administración pública a que se refiere el artículo I del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial, de oficio, procedan con el archivo inmediato de los procesos o procedimientos en trámite que se sustenten en informes que contravengan lo establecido en la presente disposición". Esta obligación de archivo inmediato de oficio refleja una decisión política de resguardar la integridad del debido proceso incluso contra la inercia burocrática.

No obstante el análisis precedente debe advertirse sobre el riesgo de impunidad o "parálisis por análisis" que estas nuevas protecciones (como el archivo inmediato de procesos) podrían generar si se abusa de ellas.

Modificaciones a la Ley N.° 30057 del Servicio Civil

La primera disposición complementaria modificatoria se ocupa del artículo 52, numeral 4, literal c) de la Ley N.° 30057.

La modificación introduce una precisión respecto de "titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción, así como sus respectivos asesores", clasificándolos como funcionarios públicos de libre designación y remoción. Esta clasificación es importante porque distingue estos cargos de otros en la escala jerárquica, reconociendo que los órganos colegiados -particularmente sus titulares, adjuntos, presidentes y miembros- requieren flexibilidad en su acceso.

Modificación del Decreto Legislativo N.° 1602

La segunda disposición complementaria modificatoria se ocupa de la octava disposición complementaria final del Decreto Legislativo N.° 1602, que a su vez modificó la Ley N.° 30057 para fortalecer la gestión pública mediante el tránsito de entidades públicas. La modificación introduce claridad respecto del "nivel jerárquico similar" en los artículos 4 y 5 de la Ley N.° 31419. Específicamente, establece que "la referencia a la experiencia específica para acceder al cargo de funcionario público o de directivo debe entenderse como las equivalencias establecidas en el artículo 4-A de la referida ley".

Esta disposición adquiere importancia interpretativa fundamental. Al establecer que las referencias a "nivel jerárquico similar" deben interpretarse conforme a las equivalencias del artículo 4-A, asegurando que la noción de equivalencia alcanza a la evaluación de requisitos sin limitaciones específicas.

Análisis la reforma: Fortalezas

La Ley N.° 32507 presenta varios aspectos relevantes.

Primero, reconoce la realidad de que el capital humano de calidad proviene de múltiples contextos y que valorar solo la experiencia lineal en la administración pública limita artificialmente el acceso al talento disponible.

El sistema de equivalencias, particularmente la equivalencia uno por uno para experiencia pública, refleja una comprensión sofisticada, de cómo diferentes contextos pueden generar competencias transferibles.

Segundo, la ley introduce protecciones procedimentales a los servidores públicos frente a la atribución de responsabilidades temerarias o infundadas, mediante la exigencia de identificación clara e individualizada de responsables. Esta protección es particularmente importante en contextos en los que la vulnerabilidad política de funcionarios públicos es elevada.

Tercero, el mecanismo de excepcionalidad regulada reconoce heterogeneidad territorial sin permitir fragmentación normativa descontrolada. La exigencia de que SERVIR apruebe excepcionalidades mediante acuerdo de Consejo Directivo y bajo responsabilidad, representa avance institucional.

Análisis la reforma: Debilidades

Sin embargo, la reforma también presenta debilidades que merecen análisis crítico. La flexibilización de requisitos, aunque bienvenida en contextos de talento, genera riesgos si no se acompaña de mecanismos rigurosos de evaluación de equivalencias. El que la ley establezca que la equivalencia "se acredita" mediante diversos mecanismos implica que debe existir un proceso de validación de equivalencias, pero la ley no detalla específicamente cómo esta acreditación debe realizarse. Dicha laguna podría permitir que equivalencias sean reconocidas sin suficiente rigor.

Si bien la distinción entre la gestión pública y privada goza de sustento doctrinal dada la naturaleza regulatoria y de servicio del Estado–, la ratio legislativa de “dos por uno” (artículo 4-A) carece de una explicación o sustento técnico que justifique tal desproporción. Esta métrica podría vulnerar el principio de razonabilidad, al presumirse *iure et de iure* que un año de alta dirección en una corporación multinacional equivale a solo seis meses en la gestión pública, una premisa cuestionable ante la complejidad de los “mercados actuales”.

La capacidad de SERVIR para evaluar excepcionalidades en diez días, aunque establece un plazo perentorio útil, podría resultar insuficiente en casos de complejidad significativa. La fórmula "bajo responsabilidad" ofrece protección a SERVIR pero no necesariamente genera mayor calidad en la evaluación si los plazos son restrictivos.

La equivalencia automática de cargos de elección popular a experiencia técnica podría considerarse una vulneración a la meritocracia dado su carácter constitucionalmente debatible. Veamos un ejemplo: Un alcalde no gestiona técnicamente, gestiona políticamente por consiguiente no nos hallamos ante una experiencia equivalente a la de un gerente municipal. Está situación debe ser adecuadamente conjurada en el reglamento respectivo.

Implicancias para la gestión pública peruana

La Ley N.° 32507 representa una reorientación importante hacia un acceso más democrático pero responsable a posiciones de liderazgo en la administración pública. Supera la visión que las calificaciones debían ser demostrables exclusivamente mediante trayectoria lineal en la administración pública, reconociendo que el sector privado, organizaciones internacionales, universidades y otros espacios también generan experiencia valiosa.

Esta reorientación tiene implicancias políticas importantes. En el contexto peruano, donde carreras técnicas de excelencia, frecuentemente se desarrollan en el sector privado o en instituciones internacionales, el permitir que sean reconocidas como equivalentes amplía considerablemente el acceso a posiciones públicas. Esto puede contribuir a mejorar la calidad promedio de la gestión pública al permitir que talento altamente calificado, independientemente de su trayectoria, pueda acceder a posiciones de responsabilidad.

Sin embargo, esta democratización genera responsabilidades. Si se amplía el acceso reduciendo barreras artificiales basadas en proveniencia, la compensación debe ser mayor rigor en evaluación de competencias reales. La reforma en este aspecto parece ser principalmente normativa y de diseño de proceso, pero la implementación práctica –¿cómo se verifican equivalencias?, ¿cómo se evalúan competencias especializadas?– queda supeditada a reglamentos e instrumentos posteriores.

Dimensión territorial y desconcentración

El mecanismo de excepcionalidad dirigido a gobiernos regionales y locales tiene implicancias importantes para la descentralización efectiva. Reconoce que Lima, donde se concentra capital humano altamente calificado, no debe ser el único estándar para evaluar al Perú. Un abogado con veinte años de experiencia en la selva amazónica podría tener competencias más valiosas para gestionar que un abogado junior que se ajusta perfectamente a estándares diseñados para la capital.

Sin embargo, el mecanismo también requiere que gobiernos locales "sustenten adecuadamente" solicitudes de excepcionalidad. Esto implica que gobiernos locales débiles institucionalmente podrían enfrentar dificultades para sustentar tales solicitudes, generando una paradoja donde territorios con mayores debilidades institucionales enfrentan mayores cargas administrativas para acceder a flexibilidades. La calidad de la sustentación dependerá de capacidades de análisis y justificación de gobiernos locales, una capacidad frecuentemente limitada en territorios alejados.

Implicancias para el derecho del trabajo

Aunque la Ley N.° 32507 no es formalmente una norma de derecho del trabajo sino se trata de una de derecho administrativo, tiene implicancias importantes para las relaciones de trabajo en la administración pública. El reconocimiento de equivalencias de experiencia, particularmente la que permite acumulación sin

exclusión de régimen laboral, refleja una evolución importante en cómo se concibe la experiencia profesional. Reconoce que un trabajador contratado por servicios no personales, CAS, régimen de la actividad privada (D. Leg. 728) o un funcionario bajo el Decreto Legislativo N.° 276, pueden haber acumulado experiencia igualmente valiosa, aunque bajo marcos regulatorios distintos.

Esta visión tiene potencial para influir en debates más amplios sobre seguridad del empleo y protección en el sector público. Si la ley reconoce que experiencia valiosa puede acumularse bajo múltiples regímenes, esto sugiere que tales regímenes generan de hecho experiencia profesional análoga y comparable, lo que a su vez sugiere que diferencias en protecciones laborales entre regímenes podrían ser cuestionadas desde la óptica de equidad.

Conclusiones

La Ley N.° 32507 representa una reforma significativa al régimen de acceso a la función pública en el Perú. Su valor central radica en el reconocimiento de que la experiencia profesional de calidad puede adoptar múltiples formas y contextos, superando visiones restrictivas que limitaban artificialmente el acceso al talento. El sistema de equivalencias, particularmente la categorización de equivalencia uno por uno para experiencia pública variada y la equivalencia dos por uno para experiencia privada, refleja una innovación considerable.

Las protecciones procedimentales introducidas, particularmente respecto a identificación clara de responsables en procesos de control y la disposición sobre responsabilidad funcional por reducción de requisitos, refuerzan el imperio de la ley y protegen a servidores públicos contra vulnerabilidades indebidas.

El mecanismo de excepcionalidad representa un equilibrio institucional importante: autoriza flexibilidad pero la subordina a evaluación central, asegurando que diversidad territorial no genere fragmentación normativa sin control.

No obstante, la reforma genera nuevas responsabilidades. La expansión del acceso mediante flexibilización de criterios debe acompañarse de mayor rigor en evaluación de competencias reales. La ley establece el marco pero la calidad de la implementación dependerá de cómo gobiernos, SERVIR y órganos de control interpreten y apliquen estas disposiciones.

En el contexto de derecho del trabajo la reforma marca una evolución hacia un Estado que reconoce diversidad de competencias y que actúa como empleador capaz de valorar el talento independientemente de dónde provenga. Esto, si se implementa con rigor y buena fe, podría contribuir significativamente a mejorar la calidad de la gestión pública peruana y, por tanto, a mejorar la calidad de servicios públicos y protección de derechos ciudadanos que el Estado debe garantizar. Sin embargo, esta promesa solo se realizará mediante implementación diligente, vigilancia institucional rigurosa y compromiso sostenido con los principios de idoneidad que deben caracterizar a la función pública.