

Panamá, 5 de octubre de 1998.

Coronel

Christian V. Arnheiter Jr.Comandante Primer Jefe del Cuerpo
de Bomberos de Panamá

E. S. D.

Señor Comandante:

Oportunamente, he recibido su Nota S/G 313, calendada 14 de septiembre de 1998, acogida en este Despacho el día 18 de septiembre del presente, en la cual solicita nuestro criterio jurídico respecto a lo siguiente: "siempre ha sido tradición de la Institución, reclutar hijos ó familiares de Bomberos para llenar vacantes dentro de la Guardia Permanente, dado que en sus Leyes y Reglamentos no existen normas que prohiban la contratación de dicho personal; por ello deseamos conocer su criterio, si dicho proceder está o no violando alguna ley sobre el Nepotismo en las Instituciones del Estado.

En primer lugar, debemos examinar algunos aspectos conceptuales del término "Nepotismo" para luego entrar en el análisis de la figura en nuestro Derecho Positivo y finalmente responder la pregunta objeto de Consulta.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define el Nepotismo como "Corruptela política caracterizada por el favoritismo; por la dispensa de honores, dignidad, *cargos*, y prebendas a los parientes y amigos. El origen de esta *actitud* poco recomendable, aunque tan humana, parece estar en los Papas, antaño muy inclinados a proteger a los miembros de su familia; en especial, a sus sobrinos, de cuya voz latina (*nepos*) proviene esta amalgama del factor privado con el desempeño de los puestos públicos o, cuando menos, del nombramiento para ellos, el disfrute de sus honores y la percepción de sus emolumentos. (El Subrayado es nuestro)

Abundando en la acepción que narra el mismo autor, esto constituye según el:

“Carácter más grave que ofrece el abuso de en las Monarquías, con las cuales resulta consubstancial el *nepotismo*, convertido en oficial al extender la *lista civil* a los descendientes de los según, aun no siendo los herederos; y por los honores aristocráticos, militares y de toda suerte con que se distingue a las familias reales, cuyo lujo ha de costear el país trabajador. El *nepotismo* es típico de las dictaduras modernas, con la variedad de los monopolios y las exclusivas de distribución, para facilitar así escandalosos negocios y fabulosas fortunas en corto plazo. Otro aspecto el *nepotismo* lo constituye la denominada España *yernocracia*” (CABANELLAS, DE TORRES Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo V, 21a. ed., Edit. Heliasta S. R. L., Buenos Aires, 1989, p.541.)

Prima facie se constata la amplitud de esta “actitud” o práctica no recomendable. Empero hay que anotar que se puede presentar en la realidad situaciones que no son expresamente enmarcables bajo la corrupción de una conducta que favorece el nepotismo, v.g.r., en el caso los Educadores, Médicos, Bomberos entre otros, que por la naturaleza del servicio que prestan, no caerían bajo este supuesto.

Por otra parte, la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*” consagra en su artículo 2, sobre el particular, lo siguiente:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a luz del siguiente glosario:

...

...

Nepotismo: Es la falta administrativa en que incurre la autoridad nominadora que beneficia con nombramiento en puesto públicos a su cónyuge, pareja de unión consensual u otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. También incurre en nepotismo el servidor público que, sin notificarlo oportunamente a su superior jerárquico inmediato, ejerza la función pública en la misma unidad administrativa, o en unidades administrativas que mantengan entre sí relaciones de control y fiscalización en las que compartan los mencionados lazos de parentesco, original o sobreviniente”(Resaltado Nuestro)

Nótese pues, que a nivel doctrinario el concepto de Nepotismo es más amplio que en la Ley de Carrera Administrativa que sólo dispone dos aspectos: parentesco muy cercano y

la naturaleza de las funciones (de control y fiscalización). En ese orden de ideas, podemos inferir que la intención del legislador es evitar que medien vínculos parentales entre los funcionarios públicos que puedan entorpecer y desviar la buena marcha de la Administración Pública y en todo caso no comprometan la moral de la misma.

Sin embargo, este Despacho ha sido del criterio que por ética y moral, en una institución pública del Estado, sea nacional o municipal, no debe existir por lo menos, relaciones de parentesco dentro del 3º grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre la autoridad nominadora y sus subalternos. (C-Nº.343 de 4 de diciembre de 1997)

No obstante, a pesar del criterio planteado, consideramos que es viable la aplicación de esta prohibición a algunas de las instituciones del Estado; pero como toda norma tiene sus excepciones, debemos reevaluar aquellos casos especiales que por la naturaleza del servicio que prestan, no caen bajo el marco de corruptela administrativa o de favoritismo (Nepotismo), hacemos referencia al caso del Cuerpo de Bomberos, y es que existe una diferencia marcada, en la prestación de este servicio con respecto al resto de las entidades públicas.

Podemos apreciar, que ni la Ley N° 21 de 18 de octubre de 1982, reformativa de la ley 48 de 31 de enero de 1963, del Cuerpo de Bomberos, ni sus Reglamentos y Resolución N°1 de 13 de agosto de 1983 "Por la cual se aprueba el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República", (G.O. 22,094 de 5 de agosto de 1996) contemplan alguna norma que prohíba la contratación de parientes, y ello es obvio, por la naturaleza del servicio que estos servidores desempeñan.

El artículo 1 de la Resolución N°1 de 1983, dispone que estas instituciones públicas y humanitarias, han sido creadas con el propósito de *prevenir y combatir incendios; salvar vidas y propiedades*. Esta es una profesión, en donde se pone en juego la vida del miembro al servicio del Estado y de la sociedad panameña. Como podemos observar, la persona que integre este personal debe tener vocación, es algo que va más allá, de una remuneración o de un horario de trabajo, es la satisfacción de haber cumplido con el deber encomendado "Salvar una Vida" primer bien jurídico tutelado por el Estado, y no menos importante, que la protección de bienes o propiedades de las personas.

Este precepto, no hace sino recalcar, la naturaleza especial del servicio, independientemente, si el personal es voluntario, o remunerado, ambos grupos en una manera u otra tienen deberes como son los de guardar lealtad y veneración a las virtudes ciudadanas que determinan las tres palabras que componen el lema de toda institución bomberil "Disciplina, Honor, Abnegación", observándolas en toda ocasión y llegando por ellas, en el servicio, **hasta el sacrificio de la vida si fuere necesario.**

Existe un grupo muy marcado en esta línea, con una vocación especial como son: los policías, médicos, y bomberos, los cuales prestan un servicio más allá de un horario u remuneración; a diferencia de otro personal como por ejemplo Contraloría; Municipios (Tesoreros) entre otros, que por razón de la función especial que ejercen deben cumplir con

la naturaleza de las funciones (de control y fiscalización). En ese orden de ideas, podemos inferir que la intención del legislador es evitar que medien vínculos parentales entre los funcionarios públicos que puedan entorpecer y desviar la buena marcha de la Administración Pública y en todo caso no comprometan la moral de la misma.

Sin embargo, este Despacho ha sido del criterio que por ética y moral, en una institución pública del Estado, sea nacional o municipal, no debe existir por lo menos, relaciones de parentesco dentro del 3° grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre la autoridad nominadora y sus subalternos. (C-N° 343 de 4 de diciembre de 1997)

No obstante, a pesar del criterio planteado, consideramos que es viable la aplicación de esta prohibición a algunas de las instituciones del Estado; pero como toda norma tiene sus excepciones, debemos reevaluar aquellos casos especiales que por la naturaleza del servicio que prestan, no caen bajo el marco de corruptela administrativa o de favoritismo (Nepotismo), hacemos referencia al caso del Cuerpo de Bomberos, y es que existe una diferencia marcada, en la prestación de este servicio con respecto al resto de las entidades públicas.

Podemos apreciar, que ni la Ley N° 21 de 18 de octubre de 1982, reformativa de la ley 48 de 31 de enero de 1963, del Cuerpo de Bomberos, ni sus Reglamentos y Resolución N° 1 de 13 de agosto de 1983 "Por la cual se aprueba el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República", (G.O. 22,094 de 5 de agosto de 1996) contemplan alguna norma que prohíba la contratación de parientes, y ello es obvio, por la naturaleza del servicio que estos servidores desempeñan.

El artículo 1 de la Resolución N° 1 de 1983, dispone que estas instituciones públicas y humanitarias, han sido creadas con el propósito de *prevenir y combatir incendios; salvar vidas y propiedades*. Esta es una profesión, en donde se pone en juego la vida del miembro al servicio del Estado y de la sociedad panameña. Como podemos observar, la persona que integre este personal debe tener vocación, es algo que va más allá, de una remuneración o de un horario de trabajo, es la satisfacción de haber cumplido con el deber encomendado "Salvar una Vida" primer bien jurídico tutelado por el Estado, y no menos importante, que la protección de bienes o propiedades de las personas.

Este precepto, no hace sino recalcar, la naturaleza especial del servicio, independientemente, si el personal es voluntario, o remunerado, ambos grupos en una manera u otra tienen deberes como son los de guardar lealtad y veneración a las virtudes ciudadanas que determinan las tres palabras que componen el lema de toda institución bomberil "Disciplina, Honor, Abnegación", observándolas en toda ocasión y llegando por ellas, en el servicio, hasta el sacrificio de la vida si fuere necesario.

Existe un grupo muy marcado en esta línea, con una vocación especial como son: los policías, médicos, y bomberos, los cuales prestan un servicio más allá de un horario u remuneración; a diferencia de otro personal como por ejemplo Contraloría; Municipios (Tesoreros) entre otros, que por razón de la función especial que ejercen deben cumplir con

el deber ético y moral que la Ley dispone. La moralidad administrativa, supuesto subjetivo que subyace en la noción de ética y moral, es un componente del Derecho Administrativo y crea límites para evitar a toda costa el Nepotismo en las instituciones del Estado, sin embargo, como remarcáramos en líneas anteriores no todas las situaciones de hecho y de derecho se enfilan bajo la misma óptica, como es el caso del Cuerpo Bomberil, cuya misión va más allá del servicio encomendado.

Por otro lado, debe considerarse el hecho, que de aplicarse la norma general de Carrera Administrativa, en lo que a esta parte respecta, es decir, la prohibición de integrantes parentales al sistema bomberil, podría producirse una merma o reducción de participación de estos miembros en dicha institución; máxime cuando los objetivos plasmados en sus leyes y reglamentos van dirigidos a la protección de la vida humana, que en cuyo caso, es una situación especial.

Resumiendo nuestra postura, somos de opinión que el Cuerpo de Bomberos no está violando o infringiendo leyes de Nepotismo que como tal no existe, más bien existe un glosario que contiene este concepto, en la Ley de la Carrera Administrativa “Ley 9 de 20 de junio de 1994” y que debe ser tomado en cuenta por las instituciones del Estado; la situación que enfrenta el Cuerpo de Bomberos es especial, ya que la naturaleza del servicio, requiere la vocación de estas personas que por generaciones han seguido los pasos de sus progenitores o parientes dentro de ella, y que como resultado han fortalecido los propósitos que sus leyes y reglamentos consagran.

No obstante, lo anterior, consideramos que la Administración Bomberil, debe garantizar que los reclutamientos de nuevos miembros al servicio del Cuerpo de Bomberos, se hagan dentro de un marco de transparencia, moralidad administrativa, donde la moral impere no sólo en el objeto del acto sino también en los procedimientos de selección, evitando en todo momento la desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes al distribuir los empleos públicos, cayendo en un favoritismo o corruptela administrativa, infringiéndose así, el principio de oportunidad e igualdad, a que todo ciudadano tiene derecho (al trabajo) y al libre acceso a la administración pública. Esto va en directa relación con el artículo 19 de nuestra Constitución Política y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“**Artículo 19. Derecho de Igualdad.** No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

“**Artículo 23. ...**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a...

b...

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

CNa 976

Espero en esta forma haber respondido adecuadamente su interrogante, me suscribo de Usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.