

nepotismo -

C-No.341

Panamá, 27 de noviembre de 1996.

Señor
Julian Domínguez R.
Corregimiento de Santa Rosa del
Distrito de Colón
Colón - Provincia de Colón.

Señor Domínguez:

Con suma complacencia nos permitimos brindarle algunas de nuestras consideraciones, respecto a su "consulta ciudadana", fechada 25 de octubre pasado.

Esta nuestra respuesta tiene que ser tomada como *excepcional*, ya que, como regla general, esta Procuraduría de la Administración, está impedida de absolver y emitir su opinión jurídica a las dudas de los particulares. Esto por una razón fundamental: la Procuraduría tiene el mandato legal de ser Consejera de la Administración, o sea, de los funcionarios de carácter administrativo.

Ahora bien, como quiera que sus dos preguntas se relacionan con un tema esencial para del buen desempeño del derecho de nombramiento, nos permitimos darle algunas luces al respecto. Analicemos:

Antes de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, la Ley 9 de 20 de junio de 1994, no existía a nivel del Derecho Municipal General Panameño, una norma que prohibiera a los funcionarios electos, como los Alcaldes y Representantes de Corregimiento, y a los nombrados, como los Tesoreros; el que nombraran a sus familiares y parientes cercanos.

Sobre este tópico, tenemos que este Despacho a través de la Consulta No. 253, de 29 de diciembre de 1993, absolvió un

interrogante similar a la planteada por usted. En aquella oportunidad se expresó que sí era viable el que las autoridades municipales nombren a parientes dentro del Municipio.

Efectivamente, los Alcaldes, Tesoreros y Representantes de corregimientos, antes de junio de 1994, podían nombrar libremente a cualquier persona, aún a sus familiares, en los puestos públicos municipales.

No obstante lo expresado, con la entrada en vigencia de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, la situación es diferente por lo siguiente: Dicha Ley por ser norma de aplicación supletoria en la esfera municipal, prohíbe el nombramiento de personas que sean familiares cercanos de los Alcaldes, Tesoreros o Representantes de Corregimiento. Esto lo afirmamos con base en los artículos 1, 5 y 44 de la mencionada Ley 9 de 1994. Veamos cada uno de estos artículos con su interpretación.

a.- El artículo primero de la Ley 9 de 1994.

"Artículo 1.- La presente Ley desarrolla los Capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título XI de la Constitución de la República de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, ..." (La negrita es de la Procuraduría de la Administración)

De este artículo se entiende que la Ley 9 de 1994, al regular todo lo relativo al Título Constitucional sobre los Servidores Públicos, se aplica a todas las personas que trabajan en el Gobierno Central, Entes Autónomos, Semiautónomas y Municipal. Es decir, en el caso de su Consulta, a los deberes y prohibiciones aplicables a toda persona que reciba remuneración del Estado. (ver el glosario de la ley).

b.- El artículo cinco (5) de la ley 9 de 1994.

"Artículo 5.- La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servidores públicos que se rijan

por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales".

Entendemos que en este artículo se plantea la aplicabilidad o el ámbito de aplicación de esta ley. Específicamente se dice que ella, debe regir a todas las dependencias del orden central del gobierno, pero también, en aquellas dependencias descentralizadas y autónomas que no tengan disposiciones legales contrarias a las establecidas en la ley de carrera administrativa.

Es decir, en el caso concreto de su pregunta, si la ley 106 de 1973, que regula los municipios, no dice nada, como de hecho es así, sobre la prohibición de nombrar a los familiares cercanos en puestos públicos municipales; la Ley 9 de 1994, se aplica para suplir ese vacío de ley. Esto significa que la ley 9 de 1994, regirá sólo en aquellos casos en los que la Ley 106 de 1973, con sus reformas, no diga nada o aun diciendo algo sobre determinado tema, no se contradiga con lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa.

Usted nos plantea el problema del nombramiento de familiares, dentro del Gobierno Local, por parte de autoridades municipales. A tal proceder dentro del campo del Derecho, se le denomina *nepotismo* y es definido por el maestro Guillermo Cabanellas de Torres, de la siguiente forma:

"NEPOTISMO. Corruptela política caracterizada por el favoritismo familiar; 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 inclinadas 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, el nombramiento para ellos, el disfrute de sus honores y la percepción de sus emolumentos.

Carácter más grave ofrece el abuso en las Monarquías, con las cuales resulta consubstancial el nepotismo, convertido en oficial al extender la lista civil (v.) a los descendientes de los monarcas, 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 del nepotismo lo constituye la denominada en España "yernocracia".

El nepotismo y es estudiado por el artículo 44 de la ley 9 de 1994, de la siguiente forma:

c.- El artículo cuarenta y cuatro (44) de la ley 9 de 1994.

"Artículo 44.- No podrán optar para ocupar puestos públicos, las personas que guardan relaciones de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad con la autoridad nominadora de la misma institución".

Aquí se plantea, como hemos dicho, la prohibición de nombrar a los familiar que lleguen a ser hasta primos y cuñados. O sea, no se podrá nombrar a hermanos, tíos y primos; y a suegros y cuñados.

Esta prohibición es además de legal, moralmente aplicable a todos los que nos desempeñamos en un cargo público, aunque trabajemos en un ente autónomo como lo son las Municipalidades.

Con la pretensión de haberlo ayudado, quedamos de usted, atentamente,

Alma Montengro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.