

Nepotismo en la función pública paraguaya: análisis de la Ley 5295/2014

Universidad Nacional de Canindeyú / Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Autores: Rebollo Gómez, Sara Belén (graduada); belenrebollogomez@gmail.com

Rebollo Gómez, Joel Bernabé (graduado); joelrebollo16@gmail.com

Orientadora: Dra. Sarah Patricia Cerna Villagra

Resumen

Este trabajo aborda el fenómeno del nepotismo en la Función Pública del Paraguay. Se llevó a cabo con el objetivo de analizar la tipificación del nepotismo en la Función Pública del Paraguay, según la Ley 5292/14. Se empleó un estudio cualitativo, de tipo descriptivo. El estudio identifica el nepotismo, específicamente el indirecto (utilización de terceros), como un patrón o tendencia de práctica de corrupción. Las brechas legales en la ley 5292/2014, como definiciones ambiguas y supervisión deficiente, permiten la evasión de la normativa. Este estudio plantea la necesidad de realizar modificaciones específicas a la ley para cerrar estas brechas, incluyendo clarificar definiciones, especificar modalidades de nepotismo y fortalecer mecanismos de supervisión, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, la transparencia y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Palabras clave: nepotismo, corrupción, función pública.

Abstract

This paper addresses the phenomenon of nepotism in the Public Service of Paraguay. It was conducted with the objective of analyzing the classification of nepotism in the Public Service of Paraguay, according to Law 5292/14. A qualitative, descriptive study was employed. The study identifies nepotism, specifically indirect nepotism (using third parties), as a pattern or trend of corrupt practice. Legal gaps in Law 5292/2014, such as ambiguous definitions and poor supervision, allow for the evasion of regulations. This study suggests the need for specific amendments to the law to close these gaps, including clarifying definitions, specifying forms of nepotism, and strengthening supervisory mechanisms, in order to ensure equal opportunities, transparency, and the strengthening of the Rule of Law.

Keywords: nepotism, corruption, public service.

Introducción

El Preámbulo de la Constitución Nacional de 1992, reconoce en primer lugar la dignidad humana. A través de ella, establece un sólido fundamento para garantizar la libertad, la igualdad y la justicia, los cuales constituyen los principios fundamentales de la democracia republicana.

El Artículo 47 de la Constitución Nacional aborda las garantías de igualdad, y asegura el acceso a funciones públicas basado exclusivamente en la idoneidad, con el objetivo de preservar la equidad. No obstante, la presencia del *nepotismo*, una práctica generalmente considerada injusta y contraria a los principios de mérito y equidad, emerge como una amenaza para estos valores, pudiendo también transgredir las políticas internas de las instituciones, como los procesos de selección mediante concursos. Lo que a su vez afecta la *transparencia* de los organismos del Estado, ya que genera desconfianza en la ciudadanía sobre la imparcialidad de los procesos de selección y la gestión pública en general.

El nepotismo puede manifestarse de dos maneras: directo e indirecto. El nepotismo directo se refiere a la contratación o nombramiento de familiares de manera explícita y reconocida dentro de la misma institución. Por otro lado, el nepotismo indirecto implica la utilización de terceros para favorecer a familiares, eludiendo de esta manera las normativas que prohíben estas prácticas (Vasquez Roa, 2019). La existencia del nepotismo no solo propicia actos de corrupción, sino que también contribuye a la formación de una estructura de poder que engendra desigualdades en la sociedad.

Aunque el Paraguay ha promulgado la Ley 5295/2014 que prohíbe el Nepotismo en la Función Pública, es necesario señalar que esta normativa no especifica ni clasifica sus distintas modalidades, dejando lagunas jurídicas que permiten la contratación o nombramiento de familiares de manera indirecta. Este vacío legal representa una preocupación sustancial que requiere atención, ya que puede dar lugar a interpretaciones laxas y, en última instancia, socavar la efectividad de la legislación anti-nepotismo. En este contexto, este estudio busca abordar estas deficiencias legales, partiendo de las siguientes preguntas: ¿Cómo se define y qué formas de nepotismo se identifican en la Ley 5292/14, que prohíbe el nepotismo en la Función Pública del Paraguay? Esta ley, ¿permite la contratación o nombramiento indirecto de familiares en la función pública?

La falta de especificidad en la clasificación de las modalidades del nepotismo en la Ley 5295/2014, que prohíbe estas prácticas en la función pública en Paraguay, sugiere la posibilidad de la existencia de brechas legales. Por ende, se hipotetiza que estas lagunas podrían propiciar el acceso de familiares a la función pública a través de terceras personas, potencialmente facilitado por el tráfico de influencias.

Con este estudio, se podrían proponer recomendaciones que pueden contribuir significativamente a mejorar la posición que Paraguay ocupa en el *Rule of Law Index del World Justice Project*. Este índice, que sitúa al país en el puesto 96 a nivel mundial y en el puesto 24

en la región de Latinoamérica y el Caribe en términos de Estado de Derecho, así como en el puesto 79 a nivel global y en el puesto 22 en la región en cuanto a derechos fundamentales (World Justice Project, 2022).

Objetivos

General

- Analizar la tipificación del *nepotismo* en la Función Pública del Paraguay, según la Ley 5292/14.

Específicos

- Identificar las formas de prácticas del *nepotismo* en la Función Pública del Paraguay.
- Caracterizar las posibles brechas legales de la Ley 5292/2014 que prohíbe el nepotismo en la función pública en Paraguay, y su potencial relación con la contratación o nombramiento indirecto de familiares en el ámbito público.
- Proponer modificaciones a la Ley 5292/2014 para mejorar la prevención y sanción del nepotismo indirecto en la función pública de Paraguay.

1. Marco teórico conceptual

1.1. Corrupción política

El fenómeno de la corrupción ha sido estudiado no solamente en el campo de las ciencias jurídicas, sino también en el ámbito de las ciencias económicas, sociológicas, políticas y de la ética. Por mucho tiempo se buscó adaptar un concepto, sin embargo, en la actualidad no hay un concepto único y universal, existen diversos conceptos y perspectivas teóricas.

Etimológicamente, la palabra corrupción proviene del latín *corrumpere*, y ha sido usada en más de un contexto. Históricamente se ha vinculado con las prácticas de soborno. También se ha utilizado para referirse al estado de descomposición o alteración de una materia (Ortiz Ibarra, 2009). Entonces, se puede expresar la idea de que la corrupción es un acto que altera o deteriora la naturaleza o esencia de las cosas. En este último aspecto, al vincularse a la democracia de un país, se puede decir que los actos de corrupción socavan la legitimidad del gobierno y, por ende, debilitan el Estado de Derecho.

Naciones Unidas (2023) define a la corrupción como “un complejo fenómeno social, político y económico, que afecta a todos los países”. Además, según el Programa Global contra la Corrupción de las Naciones Unidas, tal como fue traducido y referenciado por Ortiz Ibarra (2009) es definida como el “comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias” (p.8). Así mismo, se ha situado la lucha contra la corrupción en el núcleo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente en su

décimo sexto objetivo: Paz, Justicia e Instituciones Eficaces (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

De acuerdo con el Informe del Índice de Percepción de la Corrupción (2022) de Transparencia Internacional, Paraguay se encuentra en el segundo lugar en América del Sur en términos de corrupción, y se clasifica en el puesto 137 de 180 naciones analizadas. En cuanto al Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción, Paraguay ocupa el octavo puesto entre los diez países evaluados en la región sudamericana (CCC, 2023). Además, según el Índice Global de Corrupción (2023), Paraguay está en el puesto 140 de 196 países evaluados y en el noveno lugar entre los doce países sudamericanos analizados.

Está claro que la presencia de la corrupción configura una amenaza para la integridad del sistema democrático del Paraguay. A pesar de los esfuerzos por establecer mecanismos de control y combatir este flagelo, su persistencia sigue siendo notable. La impunidad, en particular, aparece como factor crítico que contribuye al aumento de este fenómeno.

1.2. Nepotismo como forma de corrupción

Una de las formas de corrupción política que ha venido aumentando en los últimos años es el *nepotismo*. La palabra nepotismo deriva de *nepote*, del italiano *nipote*, que significa sobrino. Se define como el acto de favorecer a parientes o amigos para otorgarles cargos o posiciones privilegiados (Carocci citado por Ortiz Ibarra, 2009). Actualmente, este término se usa de manera más amplia que puede aplicarse a cualquier individuo con influencia y poder.

Las prácticas de nepotismo han sido frecuentes a lo largo de la historia. De hecho, tiene sus orígenes en la antigua Grecia, donde los tiranos hacían uso del poder para adjudicar la mayor parte de los lugares políticos a sus familiares (Díaz Cruz et al, 2022). Desde antaño, en la esfera del gobierno, los agentes políticos se han encargado de favorecer sus intereses personales o de otros particulares.

Durante el siglo XVI, este fenómeno tuvo gran auge. Esta práctica, no solamente era conocida en el sector público, sino que se fue extendiendo a todos los sectores donde existía posiciones de mando o de poder. Por ejemplo, en la edad media, el Papa recién electo ubicaba a sus descendientes directos (sobrinos) en los distintos puestos jerárquicos en la iglesia. Esa forma de operar, luego representó un verdadero problema, debido a su reiterada práctica (Díaz Cruz et al, 2022). Aunque este término fue utilizado únicamente en la época medieval (Estado, Iglesia), en la actualidad, esta práctica se ha convertido en toda una institución ligada a prácticas de corrupción.

2. Antecedentes históricos de la problemática en Paraguay

Las prácticas del nepotismo en la historia del Paraguay se remontan a mediados del siglo XIX. Desde entonces ha sido un factor recurrente en diversos contextos políticos y sociales. Desde la dictadura de José Gaspar Rodríguez de Francia hasta la era de Alfredo Stroessner,

pasando por la Guerra de la Triple Alianza y otros momentos claves de la nación. En estos contextos, la designación de familiares en puestos clave no solo aseguraba la lealtad dentro del gobierno, sino que también se utilizaba como una herramienta para el mantenimiento del poder y la perpetuación de élites políticas.

La transición democrática no erradicó el nepotismo. Pese a leyes como la 5292/2014 que lo prohíben en la función pública, diversas brechas legales y prácticas indirectas permiten que familiares de autoridades accedan a cargos públicos. La percepción de este fenómeno sigue siendo negativa, y frecuentemente, se lo asocia a la falta de transparencia, la desigualdad de oportunidades y el debilitamiento de las instituciones democráticas.

3. Marco legal

El nepotismo es la antítesis al derecho a la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública. El acceso a este derecho tiene raigambre constitucional. De hecho, los artículos 46, 47 y 101 de la Constitución Nacional (1992) sientan la clara disposición de que todos los habitantes tienen derecho a acceder a la función pública sin más requisito que la idoneidad. Para el ejercicio de este derecho no se admite ningún tipo de discriminación, por la primacía del principio de la dignidad de la persona. Por ende, el Estado debe remover las barreras que propicien el nepotismo, y las que impiden el acceso a la función pública. La propia Constitución prevé la reglamentación de este derecho por medio de la ley, como también la de regular las carreras de los entes del Estado, como por ejemplo: la judicial, la diplomática, policial, militar, entre otros.

En 1996, el Paraguay, como Estado parte de la Organización de los Estados Americanos - OEA, por Ley N° 977 aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996). Entre sus fines están las tomas de medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. Además, la Convención define las figuras de función pública, funcionario público y bienes.

Luego, con la Ley N° 2535, como integrante de Naciones Unidas - ONU, el Estado aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el año 2004. Entre las finalidades de este Convenio se encuentran la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Como la Convención de la OEA, también este define la figura de funcionario público.

La primera regulación en el Paraguay para el acceso a la función pública es la Ley 1626 de la Función Pública (2000). Sin embargo, aún no se preveía la prohibición de la práctica del nepotismo. Tampoco se establecieron sanciones para eventuales esas situaciones. Pero se establece el concurso público de oposición como método de ingreso a la función pública. Además, se define el ámbito de aplicación y sus destinatarios: los funcionarios o empleados públicos, personal contratado, auxiliar, y los que prestan servicios en la administración pública,

entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado. En esta ley, como en las que luego entraron en vigor, siempre se exceptuaron de su aplicación a los representantes de los poderes del Estado, por la naturaleza de sus funciones y emolumentos. Por ejemplo: el Presidente, Vicepresidente, congresistas, jueces, fiscales, etc.

En el 2005, se promulga la Ley N° 2777 que prohíbe el nepotismo en la función pública. Es la primera regulación en el Paraguay que contiene de forma expresa la figura del “nepotismo”. Entre las autoridades a quienes la ley prohibía el nombramiento se encontraban: el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y del Consejo de la Magistratura, el Fiscal General del Estado, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, los Presidentes de los entes autárquicos y descentralizados y los gobernadores e intendentes. La prohibición recaía en “nombrar” en cargos públicos de designación “directa” a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La excepción era el concurso público de oposición. La sanción prevista en la ley era la nulidad absoluta del acto por el cual se efectuaba el nombramiento y la presunción del hecho punible de tráfico de influencias.

Posteriormente, en 2012, la Ley No 4737 entró en vigor, modificando y ampliando la Ley N° 2.777/05 que prohíbe el nepotismo en la función pública. El proyecto de modificación citó antecedentes de designaciones, contratos y/o nombramientos directos de familiares por parte de altos funcionarios públicos, reportados en diversos medios de comunicación. Estas acciones, en consecuencia, eran vistas como discriminaciones odiosas al aprovecharse de sus cargos para tales fines. La intención era corregir esta omisión.

A la lista de autoridades de la ley anterior, se adhirieron las siguientes: los Rectores y Vicerrectores de las Universidades Nacionales, los Decanos y Vicedecanos de las Universidades Nacionales, los Presidentes y Directores de los entes autárquicos y descentralizados y los Gobernadores e Intendentes, los Directores de las Entidades Binacionales, los Directores de las distintas reparticiones del Estado paraguayo y los Presidentes y Directores de las Sociedades Anónimas en donde el Estado paraguayo posea en participación acciones mayoritarias, Organizaciones no Gubernamentales que reciban aportes del Estado paraguayo, a través del Presupuesto General de la Nación. Así también, aparece la figura de la “contratación” en la ley modificatoria, porque en la anterior solo estaba previsto el nombramiento.

Finalmente, en el año 2014 entra en vigencia la Ley N° 5295 que prohíbe el nepotismo en la función pública, y se derogan las leyes anteriores. Lo novedoso en esta ley es que define al nepotismo como “cuando una persona, facultada para nombrar o contratar en cargos públicos, realiza uno de esos actos a favor de su cónyuge, concubino o parientes hasta el cuarto grado

de consanguinidad o segundo de afinidad, en violación a las normas que regulan el acceso a la función pública”. Y a la extensa lista de autoridades a quienes les está prohibido nombrar o contratar se suman los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Entre las sanciones están la inhabilitación en el ejercicio de la función pública de hasta cinco años y la nulidad del acto jurídico; y tanto el que nombra como el nombrado serán solidariamente responsables de la devolución de los salarios cobrados indebidamente.

3.1. Función pública y funcionario público

La legislación paraguaya define la figura de “funcionario público”. Los términos funcionario público o empleado público son equivalentes. La ley de la función pública, en su art. 4°, establece:

Es funcionario público la persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta sus servicios. El trabajo del funcionario público es retribuido y se presta en relación de dependencia con el Estado.

Así también, como la ley actual contra el nepotismo prevé la figura de “contratado”, la Ley la ley de la función lo define como:

La persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil.

Y por último, la Ley de la función pública también incorpora la figura de “auxiliar”, porque también estos perciben rubros del Estado, y su designación se efectúa mediante acto administrativo:

Es personal del servicio auxiliar (choferes, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas y otros de naturaleza similar) la persona nombrada para tales funciones por la máxima autoridad del organismo o entidad del Estado en que fuera a prestar sus servicios. El nombramiento se efectuará mediante un procedimiento de selección simplificado que será establecido en el reglamento interno del organismo o entidad respectivo.

Por otro lado, como el Paraguay ha ratificado algunos convenios sobre la materia, dos importantes documentos también definen las figuras de “funcionario público” y “función pública”. La Convención Interamericana contra la corrupción establece que la *función pública* es “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. Y agrupa las figuras de funcionario público, oficial gubernamental o servidor público, a las que define como: “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus

entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”.

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define al funcionario público como:

Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.

Metodología

Esta investigación es de carácter cualitativo de tipo descriptivo, con técnicas de análisis documental. Para la recolección de datos se realizó una búsqueda minuciosa para la recopilación de documentos, incluyendo leyes, reglamentos, informes gubernamentales y denuncias públicas relacionadas con casos de nepotismo en la función pública del Paraguay. Con los documentos analizados identificaron patrones, tendencias y brechas legales relacionadas con el nepotismo en la función pública.

Este trabajo también incluyó el estudio de casos. Para ello, se seleccionaron y analizaron casos específicos de denuncias sobre nepotismo en la función pública para comprender mejor las circunstancias de estas prácticas y el estado actual del Paraguay.

Para el análisis de los datos, se aplicó de contenido, a fin de examinar y categorizar los datos recopilados durante el estudio documental y el análisis de casos. Este análisis permitió identificar patrones, tendencias y temas recurrentes relacionados con el nepotismo en la función pública del Paraguay. Además, facilitó la identificación de las principales brechas legales, y así lograr proponer soluciones adecuadas.

Resultados y discusiones

En este apartado se identifican las formas de nepotismo más comunes en Paraguay. Tras la investigación desarrollada se ha encontrado que:

En Paraguay, las formas más comunes de nepotismo son a través de nombramientos o contrataciones realizados por terceras personas, es decir, nepotismo indirecto.

1. Identificación de nepotismo indirecto

Esta forma de práctica se configura como el patrón de conducta más recurrente para esquivar la violación directa de la Ley 5292/2014, que prohíbe el nombramiento de cónyuges, concubinos o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad por parte de funcionarios facultados para hacer dichas designaciones.

En Paraguay, un funcionario que desea colocar a un familiar en un cargo público puede pedir a un colega o a un subordinado que realice el nombramiento en su lugar. De esta manera, aunque el acto formal de nombramiento no es llevado a cabo directamente por el funcionario en cuestión, el beneficiario sigue siendo un familiar, y la influencia del funcionario original es evidente. Este mecanismo de *evasión legal* se basa en la relación de confianza y reciprocidad entre los funcionarios, donde el favorecimiento mutuo asegura la perpetuación de estas prácticas.

1.1. Análisis de casos de nepotismo indirecto

A modo de hacer un breve análisis de los casos de supuesto nepotismo indirecto en la función pública paraguaya, se tomó algunos acontecimientos a partir de la asunción de Santiago Peña como presidente de la República. Como es común con cada corte de gobierno, las nuevas administraciones de los entes del Estado nombran y contratan a nuevos funcionarios. La reacción de la prensa y la ciudadanía no se hizo esperar para reclamar los nombramientos y contratos de familiares vinculados a personas sentadas en sillas de eminencia.

Algunos de los organismos cuestionados son la Vicepresidencia y el Congreso Nacional: Los hijos del vicepresidente Pedro Alliana han ocupado cargos públicos. Este fenómeno se repite con otros parlamentarios del oficialismo y liberocartistas, creando clanes familiares en diversas instituciones estatales. En la Cámara de Diputados, el diputado Cleto Giménez ha nombrado a sus hijas, Johana y Danna, en puestos bien remunerados y a su esposa, Liz Liliana Rotela, como asesora con un salario considerable. Esta práctica ha sido criticada como un claro ejemplo de nepotismo que socava la integridad institucional.

Élida Ríos Núñez, hija del diputado Alejo Ríos, fue nombrada asesora de su padre con un salario cercano a los 10 millones de guaraníes, asistiendo solo en días de sesión. Los hijos de varios políticos influyentes, conocidos como “nepobabys”, han sido acusados de evadir sus responsabilidades laborales utilizando excusas como la asignación a “oficinas regionales”. Este comportamiento ha sido visto como una burla a la ciudadanía y una muestra de cómo el

nepotismo afecta negativamente el funcionamiento de las instituciones públicas (Abc Color, s. f.-a, s. f.-b, s. f.-c; El Paraguayo Independiente, 2024; Última Hora, 2023, 2024a, 2024b).

En otras instituciones públicas, como en el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), así como en cargos de jueces, fiscales, y otras altas posiciones del gobierno, también se han registrado prácticas de nepotismo. Una noticia reciente también ha afectado al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se cuestiona la designación de la hija de un diputado, mientras se deja de lado a profesionales con carrera en el ministerio. Miembros de estas instituciones han colocado a familiares en puestos clave, a menudo sin los debidos procesos de selección abiertos y transparentes (Abc Color, s. f.-a, s. f.-b, s. f.-c; El Paraguayo Independiente, 2024; Última Hora, 2023, 2024a, 2024b).

Estos ejemplos ilustran cómo el nepotismo sigue siendo un desafío importante en la política paraguaya. A pesar de las leyes vigentes y los esfuerzos por promover la transparencia y la ética en el servicio público, es una costumbre aún muy arraigada en la función pública.

2. Caracterización de las brechas legales de la Ley 5292/2014

En relación a las brechas legales de la Ley 5292/2014 que prohíbe el nepotismo en la función pública en Paraguay, y su potencial relación con la contratación o nombramiento indirecto de familiares en el ámbito público, en Paraguay, se han caracterizado las siguientes:

2.1. Definiciones ambiguas

Al examinar la Ley 5292/2014 que prohíbe el nepotismo en la función pública en Paraguay, se pueden identificar varias brechas legales que permiten la evasión de la normativa. En el art. 1, se define al nepotismo como:

Quando una persona, facultada para nombrar o contratar en cargos públicos, realiza uno de esos actos a favor de su cónyuge, concubino o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en violación a las normas que regulan el acceso a la función pública (Ley 5292/14, art. 1).

Se puede observar que una de las principales lagunas es la *falta de especificidad en las definiciones y alcances de la injerencia directa e indirecta*. La ley no detalla explícitamente cómo se pueden identificar y medir estas injerencias, lo cual deja espacio para interpretaciones subjetivas y prácticas discrecionales. Esta ambigüedad permite que funcionarios de dirección o personal de confianza puedan influir en los procesos de contratación o nombramiento de familiares sin violar formalmente la ley, utilizando *mecanismos indirectos* que no están claramente regulados. Así, la falta de precisión en la ley facilita la perpetuación de prácticas de nepotismo bajo la apariencia de "legalidad".

2.2. Supervisión y aplicación deficiente

Aunque la ley Ley 5292/2014 establece sanciones claras para quienes incurran en esta práctica, enfrenta serias *limitaciones en cuanto a la supervisión y aplicación efectiva*. La ley no especifica *mecanismos robustos* para garantizar su cumplimiento, lo que deja espacio para que las prácticas de nepotismo continúen sin ser detectadas o sancionadas adecuadamente. El art. 3 de dicha ley establece:

El que realizare un nombramiento o una contratación de servicios, en contravención a lo dispuesto en la presente ley, será sancionado con una medida de inhabilitación en el ejercicio de la función pública de hasta cinco años y la nulidad del acto jurídico. El beneficiado con el nombramiento o contrato en contravención a lo dispuesto en la presente ley, será castigado con la misma pena prevista para el autor. Ambos, autor y beneficiado, serán solidariamente responsables de la devolución de los salarios cobrados indebidamente (Ley 5292/2014, art. 3).

Como se puede ver, la ley no contempla *sistemas concretos de supervisión* que puedan monitorizar y auditar los procesos de nombramiento y contratación en el sector público de manera sistemática y regular. La asignación de responsabilidades claras a la Secretaría de la Función Pública podría ser un paso importante hacia la erradicación de estas prácticas corruptas en la administración pública, para determinar si se produjo un acto de nepotismo del funcionario de dirección o personal de confianza de la misma entidad en la contratación o nombramiento.

3. Propuestas de modificaciones para mejorar la Ley 5292/2014

Este estudio propone modificaciones a la Ley 5292/2014 para mejorar la prevención y sanción del nepotismo indirecto en la función pública de Paraguay. A continuación:

3.1. Clarificación de definiciones

Se sugiere la modificación del el Artículo 1 para incluir definiciones específicas de nepotismo directo e indirecto, como por ejemplo:

- a) Nepotismo directo: *Nombramiento o contratación directa* de cónyuge, concubino, pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- b) Nepotismo indirecto: Influencia sobre un tercero o subordinado para realizar el nombramiento o contratación de un familiar.

3.2. Especificación de modalidades de nepotismo

Se sugiere la modificación del Artículo 2 para incluir ejemplos claros de nepotismo indirecto, como por ejemplo:

El nepotismo indirecto incluye:

- a) Solicitar a un tercero o subordinado que realice el nombramiento o contratación de un familiar.
- b) Modificar estructuras organizativas para facilitar la inclusión de familiares en cargos públicos.

3.3. Fortalecimiento de mecanismos de supervisión

Se sugiere la modificación del Artículo 3 para asignar responsabilidades a la Secretaría de la Función Pública, por ejemplo:

Art. 3. Designar a la Secretaría de la Función Pública como el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de la Ley 5292/2014 en lo referente a la prevención y sanción del nepotismo indirecto en la función pública.

Conclusión

Desde la promulgación y sanción de la Constitución Nacional de 1992, el acceso a la función pública, cuyo único requisito es la idoneidad, es un derecho de todo habitante de la República, por el principio de la igualdad. Sin embargo, no será sino hasta el año 2005 que entrará en vigor la primera ley para hacer frente a las prácticas de nepotismo. Incluso la ley de la función pública, del año 2000, no preveía la prohibición del nepotismo; tampoco contemplaba sanciones para los casos que pudieran darse. La ley 2777 del año 2005, tipificaba la prohibición de la contratación o nombramiento de forma “directa” por parte de las personas mencionadas en la ley.

La ley 4737 que modifica y amplía la Ley 2777, mantuvo la prohibición “designación directa” y sumó a más entes del Estado a la extensa lista de las cuales los representantes están sometidos a ley. La última normativa en vigencia, la Ley 5295, que derogó las dos leyes anteriores, ya no establece de manera expresa la “designación directa”, pero deja en claro que la práctica de nepotismo consiste cuando una persona, facultada para nombrar o contratar en cargos públicos, realiza uno de esos actos a favor de sus consanguíneos o afines, y que dichas personas están impedidos de hacerlo. Sin embargo, habría una forma de burlar la ley. Y es que la explicación que dan las autoridades que tienen a sus familiares o afines, como sus secretarios trabajando en sus propias oficinas, es que ellos no fueron quienes nombraron, designaron o contrataron a tales personas; sino que lo hizo el presidente o el encargo de ese órgano del Estado.

Esto es lo que la doctrina llama de “designación indirecta”. Y es una forma de aprovechar la laguna legal, y burlar la ley; pues la autoridad administrativa nombra a una persona (que es hijo de algún componente de los poderes del Estado) y este lo lleva a trabajar en su propia oficina, como se da en la mayoría de las prácticas de nepotismo. De los supuestos casos que se dieron en la función pública paraguaya, se puede inferir que las prácticas de nepotismo se dan dentro de la esfera de los contratos o nombramientos “indirectos” por los motivos que se señalaron.

La relevancia de combatir el *nepotismo* como un aspecto clave para fortalecer el Estado de Derecho y garantizar el respeto de los derechos individuales en Paraguay, es una lucha que deben llevar a cabo, en primer lugar, los poderes del Estado. Como la práctica del nepotismo socava el derecho al acceso a la función pública y el derecho a la igualdad que tienen todos los paraguayos, debe ser desarraigada del ámbito público, porque impide el ejercicio pleno de derechos reconocidos en la Constitución. En un Estado de Derecho, la ley es imperativa para todos: gobernantes y gobernados. La ley suprema de la nación otorga derechos. Sin embargo, los clanes familiares de autoridades del Estado son los que copan los lugares públicos, sin concurso público de oposición que está dispuesto por ley. Entonces ¿cómo queda el estado derecho si con la práctica del nepotismo se dejan de lado derechos constitucionales y se aprovechan lagunas legales?

La primera forma de combatir el nepotismo en un Estado Social de Derecho es con la ley. Pero con una ley que sancione las prácticas del nepotismo e impida que se realicen las designaciones, no como la de ahora, burlando la normativa vigente. Por ejemplo, ¿qué sentido tiene que el hijo de un senador o diputado sea su propio secretario privado? Una ley integral debe prohibir esta práctica, pues ante una laguna legal, se puede utilizar la influencia de una posición jerárquica para hacer estos nombramientos o contratos bajo la excusa de “cargos de confianza”. Otra de las formas para combatir la práctica es que se insista en los concursos públicos de oposición, pues con el nepotismo se deja de lado la meritocracia y la carrera en la función pública. Y, finalmente, los gremios que integran toda la composición de la justicia, deben ser firmes en sus determinaciones de desarraigar esta práctica de todos los poderes del estado.

Si la ley que prohíbe el nepotismo puede abarcar los puntos que se impugnan en esta investigación; si se escucha los cuestionamientos de los funcionarios con carrera pública que con esta injusta práctica no pueden acceder a mejores cargos; si se atiende el pedido de los jóvenes, de la ciudadanía, y se reparan las brechas, definitivamente el derecho consagrado en la Constitución, de acceso a la función pública, será tangible en el Paraguay, y reflejará a un Estado Social de Derecho que demuestra serlo con hechos.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Americas Society & Council of The Americas. (2023). *Capacidad para combatir la Corrupción (CCC)*. Control Riskis.

https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2023/06/CCC_2023_Reportaje_Espanol.pdf

Abc Color. (s. f.-a). *Más nepotismo en Cancillería: Denuncias salpican a asesor de Ramírez Lezcano*. Más nepotismo en Cancillería: denuncias salpican a asesor de Ramírez Lezcano. Recuperado 23 de mayo de 2024, de

<https://www.abc.com.py/politica/2024/04/22/mas-nepotismo-en-cancilleria-denuncias-salpican-a-asesor-de-ramirez-lezcano/>

- Abc Color. (s. f.-b). *'Nepobabies' en el Congreso: "Es nepotismo puro y duro", dice Montanaro.* 'Nepobabies' en el Congreso: "Es nepotismo puro y duro", dice Montanaro. Recuperado 23 de mayo de 2024, de <https://www.abc.com.py/politica/2023/12/29/nepobabies-en-el-congreso-es-nepotismo-puro-y-duro-dice-montanaro/>
- Abc Color. (s. f.-c). *Nepotismo en MRE: "Ser estudiante en Paraguay es frustrante", dice excluida de la carrera diplomática* [Nepotismo en MRE: "Ser estudiante en Paraguay es frustrante", dice excluida de la carrera diplomática]. Recuperado 23 de mayo de 2024, de <https://www.abc.com.py/politica/2024/04/19/nepotismo-en-mre-ser-estudiante-en-paraguay-es-frustrante-dice-excluida-de-la-carrera-diplomatica/>
- Constitución de la República de Paraguay, 1992 (1992).
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004).
https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).
https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf
- Díaz Cruz, N. A., Peña Vásquez, H. M., & Pérez Arriaza, M. A. (2022). *El nepotismo en El Salvador, una práctica que vulnera el derecho de equidad e igualdad en el acceso a cargos públicos.* [Tesis de Grado] Universidad de El Salvador.
<https://oldri.ues.edu.sv/id/eprint/30536/>
- El Paraguay Independiente. (2024, enero 10). *Nepotismo en Paraguay: Entre burlas y desafíos a la transparencia.* Nepotismo en Paraguay: entre burlas y desafíos a la transparencia.
<https://paraguayoindependiente.com/2024/01/10/nepotismo-en-paraguay-entre-burlas-y-desafios-a-la-transparencia/>
- Global Risk Profile True Diligence. (2023). Índice Global de Corrupción. *Global Corruption & ESG Indexes.* <https://risk-indexes.com/global-corruption-index/>
- Ley 1626 de la Función Pública, Pub. L. No. 1626 (2000).
https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Ley%2016262000.compressed_lzlme0tj.pdf
- Ley N° 2777 que prohíbe el nepotismo en la función pública, Pub. L. No. 2777 (2005).
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/731/ley-n-2777-prohibe-el-nepotismo-en-la-funcion-publica>
- Ley N° 5295 que prohíbe el nepotismo en la función pública, Pub. L. No. 5295 (2014).
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3016/ley-n-5295-prohibe-el-nepotismo-en-la-funcion-publica>
- Naciones Unidas. (2023). *Día Internacional contra la Corrupción.* Naciones Unidas; United Nations. <https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day>
- Organización de los Estados Americanos. (s. f.). *Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el Sector Público, en casos de parentesco.* Recuperado el 23 de mayo de 2024.
https://www.google.com/search?q=About+http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_per_ds_021_sp.pdf&tbm=ilp&sa=X&ved=2ahUKEwjGsub00qSGAxUWYLGqEHfD-DplQv5AHegQIABAC

- Ortiz Ibarra, Y. A. (2009). *Corrupción política y nepotismo* [Tesis de maestría] Universidad de Salamanca. <https://gredos.usal.es/handle/10366/122148>
- Transparencia Internacional. (2022). *Índice de percepción de la corrupción*. Transparency.org. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Última Hora. (2023, diciembre 29). *Nepotismo en Paraguay: ¿qué dice la ley?*
<https://www.abc.com.py/politica/2023/12/20/nepotismo-en-paraguay-que-dice-la-ley/>
- Última Hora. (2024a, enero 4). *Nepotismo en el Congreso: Santiago Peña dice que no hubo ilegalidad, sino un “problema ético y moral”*. Última Hora.
<https://www.ultimahora.com/nepotismo-en-el-congreso-santiago-pena-dice-que-no-hubo-ilegalidad-sino-un-problema-etico-y-moral>
- Última Hora. (2024b, febrero 6). *¿Qué es nepotismo y por qué buscan modificar la ley en Paraguay?* Última Hora.
<https://www.ultimahora.com/que-es-nepotismo-y-por-que-buscan-modificar-la-ley-en-paraguay>
- Vasquez Roa, L. E. (2019). *Incorporación de la causal de vacancia por nepotismo, de las autoridades regionales en la ley Orgánica de Gobiernos Regionales* [Tesis de Grado, Universidad César Vallejo]. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/43198>
- World Justice Project. (2022). *Índice de Estado de Derecho del WJP*. Índice de Estado de Derecho del WJP. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>