

¿Por qué me van a pagar...? soy una criada

3 Marco normativo del Trabajo Infantil Doméstico en hogares de terceros en Paraguay



Proyecto de Prevención y Eliminación
del Trabajo Infantil Doméstico
en Paraguay

¿Por qué me van a pagar...? Soy una criada

**Marco normativo del
trabajo infantil doméstico
en hogares de terceros
en Paraguay**

**Lourdes Barboza
Silvina Francezón
María del Pilar Callizo**



Proyecto de Prevención y Eliminación
del Trabajo Infantil Doméstico
en Paraguay

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2003
Primera edición 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

BARBOZA, Lourdes, FRANCEZÓN, Silvina, CALLIZO, María del Pilar

¿Por qué me van a pagar?... Soy una criada. Marco normativo del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay

Asunción, Oficina Internacional del Trabajo, 2003

ISBN 92-2-314981-9

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países, o pidiéndolas a: Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

Impreso en Paraguay

Prólogo

Desde su creación, en 1919, la Organización Internacional del Trabajo ha puesto un particular interés en establecer normas para la prevención y eliminación del trabajo infantil. A lo largo del tiempo, se han establecido disposiciones para establecer una Edad Mínima de Admisión al Empleo en diferentes sectores: industria (1919, revisado en 1937); marítimo (1920, revisado en 1936); agricultura (1921); pañoleros y fogoneros (1921); trabajos no industriales (1932, revisado en 1937); pescadores (1959); trabajos subterráneos (1965). Y, en 1973, los Estados Miembros han adoptado el Convenio 138, que establece una Edad Mínima de Admisión al Empleo para todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

En 1998, en ocasión de la 96ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, los 175 Estados miembros de la Organización reafirmaron su adhesión al adoptar la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. La Declaración entraña el compromiso de todos los Miembros de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios y derechos relativos a:

- La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

A su vez, en 1999, los Estados Miembros adoptaron el Convenio 182 sobre la prohibición y la eliminación de las peores formas del trabajo infantil que abarca:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

En este marco, y en el contexto de la aplicación de la Convención para los Derechos del Niño, se desarrolla en Paraguay el Proyecto “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros”, eje sectorial del Programa para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil (Programa IPEC). Financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de Norteamérica, este proyecto responde a la inquietud del gobierno de Paraguay de dar cuenta de la magnitud, el contexto y las modalidades del trabajo infantil doméstico, una de las más desconocidas e intolerables formas de explotación de las niñas, niños y adolescentes.

¿Por qué me van a pagar?... Soy una criada, constituye el tercer libro de una serie de tres publicaciones, destinada a difundir los conocimientos disponibles sobre el complejo tema del trabajo infantil doméstico. Analiza la práctica del criadazgo en Paraguay y la situación del trabajo infantil doméstico en el contexto regional sudamericano, desde una perspectiva de género y a la luz de lo establecido por el Convenio 138 y de la Recomendación 146 de la Organización Internacional del Trabajo. Analiza la legislación laboral aplicable al trabajo infantil doméstico en Paraguay y las formas de protección contempladas en el derecho de familia. Asimismo, el documento propone un cuadro de recomendaciones esenciales que buscan orientar el quehacer institucional inmediato.

Aprovecho la oportunidad para agradecer a la Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil, el Ministerio de Justicia y Trabajo, las Trabajadoras del Hogar así como a las asociaciones del CDE, BECA, Dequeni, GLOBAL...Infancia, EJES, COETI, quienes han contribuido con sus aportaciones y sugerencias a este útil documento que permite iniciarse en el abordaje de este complejo tema que es el trabajo infantil doméstico.

Christine De Agostini
Asesora Técnica Principal

ÍNDICE

PRÓLOGO	3
<i>Criadazgo y trabajo infantil doméstico en Paraguay</i>	9
1. La práctica del criadazgo en Paraguay	11
2. La situación del trabajo infantil doméstico	14
a. Definiciones	14
b. Contexto latinoamericano, regional y local	17
c. Mirada desde las políticas públicas “en construcción” con enfoque de género	20
d. Equidad de género	20
e. Violencia doméstica	23
f. Incapacidad de la familia de proporcionar una infancia digna	24
g. Hogares con jefatura femenina	25

CAPÍTULO I

<i>Convenio 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo</i>	27
1. El Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo de 1973	29
a. El convenio sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo 1973	29
b. Las políticas nacionales de los Estados adherentes en relación al trabajo infantil	30
c. La educación escolar	30
d. La edad mínima de admisión	30
e. La edad mínima conforme a la situación particular de los Estados miembros	31

f. Excepción para categorías limitadas de empleos o trabajos	32
g. Excepciones de carácter permanente	33
h. Protección ante trabajos peligrosos	33
i. Permisos individuales	34
j. Sanciones	34
2. Recomendación 146 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo	34
3. El Convenio 138 en la legislación nacional	37
a. Instrumentos internacionales firmados y ratificados por Paraguay	38
b. Leyes de origen nacional	39

CAPÍTULO II

Análisis de la legislación laboral aplicable al trabajo infantil doméstico 41

1. Análisis de la legislación laboral aplicable al trabajo infantil doméstico	43
a. Edad mínima establecida para el acceso al trabajo doméstico	43
b. Condiciones de trabajo establecidas	46
• Salario	46
• Horario	49
• Seguridad social	52
• Sindicalización	53
c. Mecanismos de control del cumplimiento de las normas	55
• Registro	56
• Sanciones administrativas y penalidades	58

CAPÍTULO III

Análisis de las formas de protección contempladas en el Derecho de Familia 59

1. Análisis de las formas de protección contempladas en el derecho de familia	61
a. Derechos fundamentales en la Constitución Nacional	61
b. El interés superior del niño en la legislación	63
c. Derechos fundamentales en el derecho de familia	64
• Familia	64

• Educación	65
• Salud	65
d. Instituciones de protección contempladas en el derecho de familia	72
• Guarda	73
• Tutela	75
• Adopción	76
e. Legislación aplicable a las transgresiones a los derechos vinculadas al trabajo infantil doméstico	78
• Protección de la ley frente al abuso, violencia y explotación	78
• Legislación penal relacionada a las transgresiones	81

CAPÍTULO IV

Conclusiones y recomendaciones	85
---------------------------------------	-----------

1. Conclusiones y recomendaciones	87
--	-----------

• Cuadro de recomendaciones	91
-----------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	93
---------------------	-----------

ANEXOS

1. Directorio de expertos legales en niñez y adolescencia	101
2. El derecho de familia (Francezón, Callizo)	102
3. Cuadro de Edad Mínima de Admisión al Empleo o trabajo Convenio 138 de la OIT	114
4. Normas internacionales suscritas por Paraguay relacionadas con el trabajo doméstico	115
5. Memorándum de entendimiento entre el gobierno de Paraguay y la OIT.	126
6. Resolución N° 131/99 del Ministerio de Justicia y Trabajo por la cual se crea el Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil.	131
7. Nota del 31 de mayo de 1999 de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Honorable Cámara de Senadores.	132
8. Decreto N° 18835 de la Presidencia de la República del Paraguay por el cual se crea la “Comisión para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes”.	134



Debido a la extrema pobreza existente en Paraguay, un gran número de familias pobres entrega a sus hijos a familias conocidas con la esperanza de que éstas les ofrezcan lo que ellas no pueden brindarles: vivienda, vestido, comida y educación en la ciudad.

Criadazgo y trabajo infantil doméstico en Paraguay

INTRODUCCIÓN

1. La práctica del criadazgo en Paraguay

En una reciente investigación cualitativa sobre el fenómeno del criadazgo en el país¹, se pone en debate nuevamente la descripción y análisis de la situación de niñas y niños que viven y trabajan en hogares de terceros. A priori, se presenta como ambigua la situación de relación cuasi familiar de niñas y niños que viven en hogares de terceros con relaciones laborales o seudolaborales que se constatan en una significativa población con similares características.

Dadas las culturas de padrinazgo social y de “cobijamiento” extendidas a nivel urbano como rémoras de las prácticas coloniales, entremezcladas con un sesgo filantrópico en algunos casos, de funcionalidad económica y productiva en muchos de ellos o simplemente de un “modo de ver” al menor de edad en condiciones de vida difíciles en la mayoría de ellos, se describió el fenómeno intentando delimitar su alcance y contenido sociocultural y jurídico para proponer elementos de intervención desde un enfoque integral de derechos.

¹ Global... Infancia (2002). “Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay”. Save The Children, ACDI y Global... Infancia. Asunción.

En ese sentido, se encuentran vestigios de la práctica del criadazgo en el país entre los indígenas “encomendados” en la Colonia, y más tarde en un extendido campesinado que utilizó desde corta edad a niñas y niños como mano de obra barata para la producción y el desarrollo de las economías familiares. A mediados del siglo XVI se desarrolló bajo la forma del “entendado”. *“La práctica de tener entendados en las familias fue generalizada y no sólo se trataba de parientes huérfanos, sino también de los hijos o hijas de campesinos pobres, quienes eran entregados por sus padres a personas acomodadas que residían en un centro urbano o en la capital”*².

En el siglo XIX, luego de la Guerra de la Triple Alianza las mujeres estuvieron a cargo de la reconstrucción del país y una práctica habitual de supervivencia fue asumir el trabajo en todas sus formas, acompañado de una permanente migración rural - urbana en donde especialmente las niñas eran ofrecidas para vivir en casas de terceras personas, “entregándose a la niña como para su hija” o para trabajar a cambio de techo, comida, ropa y cierto aprendizaje en algunos quehaceres femeninos domésticos, como cocina o costura.

Actualmente el fenómeno, fuertemente arraigado en la cultura paraguaya, es aún difícil de ver por cuanto no aparece exclusivamente como una forma de trabajo infantil doméstico, sino como una conjunción de factores económicos, legales, históricos y sociales caracterizada por:

- Población afectada entre los 5 y 14 años, correspondiente a las edades de educación escolar básica. El 90% de cada 100 criados son niñas.
- Identidad indisoluble entre vida y trabajo (no existe definición en los términos de empleo, el trabajo es de 24 horas, mezcla de trabajo y afectividad desde una relación paternalista de la familia encargada - patrona, ausencia de tiempo libre, trabajo legitimado como pago de la supuesta crianza, ausencia de salario, discriminación frente a otros miembros de la familia encargada, exposición a posibles agresiones físicas o verbales).
- Relación niña/niño - familia encargada/patrona caracterizada por la ambigüedad (relación paternalista que confunde trabajo y afectividad, que los derechos no son tales, sino privilegios, etc.).
- Libertad de cambio de situación por parte del menor de edad condicionada por factores externos (familias de origen, familias encargadas/patronas, control estatal).

² Op. Cit.

El criadazgo contribuye a la invisibilidad del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros por cuanto encubre relaciones de trabajo bajo formas de supuestas relaciones de familia. Se puede considerar entre el criadazgo y este tipo de trabajo una relación de género - especie. La distinción entre estos tipos de relación sólo es posible a través del estudio de cada caso en particular.

La percepción social del criadazgo se vincula al trabajo infantil doméstico aunque las niñas y niños criados no son considerados trabajadores en sentido estricto. Esta situación se proyecta en la aplicación del derecho, coexistiendo disposiciones legales que regulan el trabajo doméstico con la práctica de no aplicación para la protección y defensa de las niñas y niños que viven esta realidad. Es común asociar la condición de criados con una categoría de guarda de hecho que vincula a los menores de edad a las familias empleadoras/encargadas. Por tratarse de una relación de hecho, la presencia de estos niños en hogares de terceros se torna precaria en términos de seguridad física, psicológica y emocional.

La particular situación familiar, afectiva, laboral y jurídica en la que se desenvuelven los trabajadores infantiles domésticos está vinculada con la ambigüedad del desarraigo de sus familias biológicas, la inserción en el hogar de terceros en general, no parientes o con afinidad en la familia extensa, la realización de tareas domésticas bajo condiciones de difícil control muchas veces vinculadas a situaciones de riesgo de vulnerabilidad efectiva de derechos.

La ausencia de cobertura universal en la atención básica de sus derechos, así como la ausencia de protección y apoyo efectivo a sus familias, la no identificación y visibilidad del fenómeno como problemática social y la ausencia de conciencia social sobre su valoración justifican y consienten la perpetuación de la práctica cultural avalada socialmente como “padrinazgo social”, facilitando el acceso precario a los servicios básicos de alimento, salud, vivienda, vestido y educación con el riesgo de afectar la integridad de otros derechos.

Las situaciones de explotación y vulneración de derechos que pueden sufrir niñas y adolescentes –y en menor medida niños– en el ámbito de las tareas domésticas permanecen ocultas por la ambigüedad e invisibilidad del fenómeno a nivel social, lo cual dificulta los niveles de intervención y acompañamiento tanto desde las autoridades de control como desde la sociedad civil organizada, a nivel de apoyo y red social.

La aceptación del trabajo infantil como parte de la socialización de la niña o el niño y la preparación para la madurez futura son antiguas posturas y han sido transmitidas generacionalmente como parte de la crianza, fundamentalmente entre las niñas.

Aunque bicentenariamente en el país el criadazgo se haya justificado como forma de apoyar a otros parientes o una oportunidad de “ayuda” por parte de parientes en mejores condiciones de vida, que permitiría la mejora social de la niña o del niño, hoy es “normal” intercambiar trabajo por condiciones mínimas. El trabajo es así una oportunidad de supervivencia en muchos casos, o de ascenso social y educativo en otros.

Las contradicciones en el sostenimiento del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros rememoran las críticas formuladas a la doctrina de la protección integral: sentimientos de compasión/represión, falacia en términos de garantía de derechos y consideración del interés superior del menor de edad, presentándose la situación como alternativa para la satisfacción de algunos derechos básicos a costa de vulnerar otros fundamentales (familia, identidad, integridad física, seguridad, etc.), victimización de la pobreza, entre otros.

2. La situación del trabajo infantil doméstico

a. Definiciones

La explotación económica de la población infantil es una realidad que la humanidad aún no ha podido erradicar. En todo el mundo hay niños que trabajan, poniendo en peligro su educación, su salud, su desarrollo normal e incluso su propia vida. Según las estadísticas, hay aproximadamente 252 millones de niños y niñas trabajando, muchos de ellos en condiciones peligrosas que conllevan riesgos mayores a su salud, su seguridad, su bienestar integral, incluso sus propias vidas. De igual modo, existen millones en actividades menos peligrosas pero que no dejan de ser perjudiciales para el desarrollo integral de sus personalidades y de la misma sociedad.

Según el Proyecto Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo (AMAR), las comúnmente llamadas “criaditas” (90% son niñas, entre 5 y 18 años) constituyen un fenómeno social muy antiguo y culturalmente enraizado en todo el país. Su situación es vulnerable, dada la dificultad de brindarles protección. Los escasos datos de los cuales se dispone se refieren exclusivamente a Asunción.

El trabajo infantil doméstico es considerado una de las principales formas de trabajo infantil. Por ello, ante todo sería conveniente aclarar el concepto del “trabajo infantil”, que es la actividad que implica la participación de los menores de 15 años en la producción y comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo o en la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas, que les impidan el acceso, rendimiento y

permanencia en la educación o se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros o se lleven a cabo en condiciones que afecten su desarrollo psicológico, físico, moral o social.

Desde la más tierna infancia muchos niños colaboran en las tareas domésticas, hacen mandados o ayudan a sus padres en el campo o en el negocio familiar. A medida que crecen, realizan trabajos ligeros o aprenden oficios tradicionales importantes. De ese modo, adquieren habilidades y actitudes que necesitarán más adelante como trabajadores y miembros útiles de la comunidad. Bajo una estricta supervisión, los trabajos ligeros pueden ser una parte esencial del proceso de socialización y desarrollo de los niños, ya que les permite aprender a asumir responsabilidades y enorgullecerse de sus propios logros.

Aunque estos trabajos pueden entrañar riesgos, no son lo que suele entenderse trabajo infantil. Por consiguiente, se considera trabajo infantil a aquel que por su naturaleza o intensidad es perjudicial para la escolarización de los niños o perjudica su salud y desarrollo integral. Nuestra legislación del trabajo, el Código del Trabajo - Ley 213/93, no define expresamente el trabajo infantil, sino que determina el trabajo en general como toda actividad voluntaria para la producción de bienes o servicios que debe ser retribuida³.

Asimismo, el artículo 148 del mencionado cuerpo legal define el trabajo doméstico, en los términos que siguen: *“Trabajadores domésticos son las personas de uno u otro sexo que desempeñan en forma habitual las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular. Son considerados trabajadores domésticos, entre otros:*

- *Choferes del servicio familiar;*
- *Amas de llave;*
- *Mucamas;*
- *Lavanderas y/o planchadoras en casas particulares;*
- *Niñeras;*
- *Cocineras de la casa de familia y sus ayudantes;*
- *Jardineros en relación de dependencia y ayudantes;*
- *Cuidadoras de enfermos, ancianos o minusválidos;*
- *Mandaderos; y*
- *Trabajadores domésticos para actividades diversas del hogar”.*

³ Ley 213/93, artículo 8, Capítulo II, “Del Trabajo y sus Garantías”: *“Se entiende por trabajo, a los fines de este Código, toda actividad humana, consciente y voluntaria, prestada en forma dependiente y retribuida, para la producción de bienes o servicios”.*

Esta norma describe las actividades que comprende el trabajo doméstico en general, que se asimilan a aquellas que son realizadas por las niñas (y algunos niños) en esta actividad.

La Ley 1680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia no define el trabajo infantil, tampoco el trabajo infantil doméstico, aunque incorpora normas de protección al adolescente trabajador, y específicamente al adolescente trabajador doméstico, y establece la protección ante la explotación.

La Ley N° 2.169⁴ distingue los términos:

- Niño: desde la concepción hasta los trece años de edad;
- Adolescente: desde los catorce años hasta los diecisiete años de edad; y
- Mayor de edad: toda persona humana desde los dieciocho años de edad.

• *¿Qué es el trabajo infantil doméstico?*

Según Soraya Hoyos, no hay consenso sobre la definición que considera el trabajo infantil en hogares de terceros. Se plantea esta ocupación como una función educativa endógena, donde se adquieren conocimientos de acuerdo con los patrones de división sexual del trabajo culturalmente establecido. En algunos casos, las condiciones laborales implican relaciones de servidumbre o esclavitud y de manera generalizada incluye formas de abuso de derechos en lo que se refiere a jornadas, tipos de trabajo, salarios, relaciones patronales, garantías y prestaciones. Asimismo, se lo vincula socialmente a una práctica de supervivencia de sectores pobres.

Se discute si deben incluirse en esta categoría a los niños que trabajan en el seno de sus propias familias.

Decimos que el trabajo infantil doméstico puede definirse como la actividad prestada por niñas —y niños, en menor medida— en hogares diferentes a los suyos, desempeñando en forma habitual los quehaceres de esos hogares. A nivel de definición legal, en base a las normas mencionadas de la legislación nacional, se puede concluir que no existe a nivel normativo una definición legal del trabajo infantil doméstico. Ante este vacío del marco legal se puede considerar la norma definitoria del trabajo doméstico del

⁴ Ley N° 2.169/03. Artículo 3. Modifícase el artículo 1 de la Ley N° 1702/01, el cual queda redactado de la siguiente manera: "Artículo 1. A los efectos de la interpretación y aplicación de las normas relativas a la niñez y a la adolescencia, establécense el alcance de los siguientes términos: a) Niño: toda persona humana desde la concepción hasta los trece años de edad; b) Adolescente: toda persona humana desde los catorce años hasta los diecisiete años de edad; y c) Mayor de edad: toda persona humana desde los dieciocho años de edad".

Código Laboral - Ley N° 213/93 en lo que sea aplicable considerando los sujetos de aplicación definidos por la Ley N° 1702/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia.

Estos niños son reclutados de áreas pobres y llevados a centros urbanos, y en la mayoría de los casos trabajan para familiares lejanos o conocidos del pueblo. Otros migran por sus propios medios y encuentran trabajo en hogares desconocidos para ellos. Los que se desempeñan en trabajos domésticos en hogares distintos a los suyos pertenecen al grupo más vulnerable en cuanto al ejercicio y cumplimiento de sus derechos. Por su naturaleza misma el trabajo resulta más difícil de proteger, y en la mayoría de los casos los que se dedican a ello están, con frecuencia, sujetos a abusos de carácter legal, físico, moral, social y cultural.

No existen registros ni regulación legal en materia de criadas y criados, solo contratos verbales entre las familias de origen y las familias empleadoras.

b. Contexto latinoamericano, regional y local

A nivel latinoamericano y regional el acento se ha puesto en identificar las normas de protección existentes, el impulso de eventuales reformas legislativas, así como el sostenimiento de programas de diversas coberturas que pretenden erradicar progresivamente el fenómeno.

Las disquisiciones teóricas acerca del alcance del trabajo infantil doméstico abordan desde qué se entiende por tal (por ejemplo, la legislación peruana señala que el trabajo doméstico no constituye lucro o negocio para el empleador o sus familiares. El trabajo infantil doméstico no debe ser confundido con tipos de trabajo familiar, industrial o manufacturero, en consonancia con el Convenio 33 de 1932, a la vez que las discusiones en las Conferencias Internacionales del Trabajo de 1998 y 1999 dan cuenta de la negociación entre grupos de interés para definir el alcance de lo que se ha dado en llamar situaciones de trabajo oculto o situaciones de riesgo especial) pasando por las edades mínimas de protección general y especial, trabajo ligero o riesgoso en consonancia con las estipulaciones de los Convenios 138 y 182 y el alcance del control administrativo - jurisdiccional, que constituye al trabajo infantil doméstico como un caso de “exclusión a nivel nacional junto con las empresas de familia” (sic), “probablemente por la dificultad de inspeccionar y aplicar ley en un hogar privado” y que merece particular atención a la hora de proponer adecuaciones legislativas para evitar encubrir situaciones donde la edad mínima y las condiciones de trabajo soslayan en hogares de terceros los derechos de los niños y las niñas (Convenios 138 y 182).

La legislación latinoamericana y regional comparada aporta algunos datos interesantes:

El Código del Niño, Niña y Adolescente de Bolivia garantiza la protección del trabajo a partir de los 12 años y considera al adolescente trabajador⁵ aunque no reciba remuneración alguna y señala entre los trabajos prohibidos como trabajos peligrosos e insalubres, “en general las actividades que crean riesgo para la vida, salud e integridad física” (art. 136, inc. 16). La claridad normativa permite intervenciones claras a nivel de trabajadores infantiles domésticos.

El Estatuto de la Crianza y Adolescencia de Brasil regula en ley especial la protección en el trabajo y el derecho de capacitación profesional prohibiendo expresamente cualquier trabajo realizado por menores de catorce años de edad. Exceptúa la situación de aprendizaje técnico profesional.

El Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica regula como régimen especial la protección al trabajador adolescente estableciendo en quince años la edad mínima de acceso al empleo. Señala la normativa que se entiende por trabajo familiar el realizado por adolescentes como aporte indispensable para el funcionamiento de la empresa familiar, el cual está garantizado con el alcance de régimen laboral establecido por el mismo código. Establece como políticas laborales las funciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁶ respecto a programas específicos para las familias de origen, capacitación de adolescentes para insertarse laboralmente y prevenir la inserción temprana al trabajo.

La legislación de Ecuador señala como norma general el derecho a la protección contra la explotación en el trabajo, así como la obligación del Estado de elaborar y ejecutar políticas, planes, etc., para erradicar el trabajo infantil. Fija en 14 años la edad mínima de acceso al empleo e insiste en que el trabajo, cualquiera sea su modalidad, debe organizarse de tal manera que no impida el efectivo ejercicio del derecho a la educación.

⁵ Establece que se considera adolescente trabajador “al que desempeña actividades orientadas a la satisfacción de necesidades básicas que permitan la sobrevivencia individual y familiar, tanto en el área urbana como rural, así no perciba remuneración económica ni exista relación obrero patronal por tratarse de trabajo familiar o comunitario...” (art. 124, inc. 2).

⁶ El “Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estará a cargo de: a) crear mecanismos alternos de apoyo a la familia de las personas adolescentes trabajadoras, los cuales podrán ofrecerse por medio del Programa Nacional de apoyo a las PYME y otros programas que lleguen a crearse; b) evitar la inserción temprana al trabajo de personas adolescentes; c) estimular el aprendizaje de oficios que garanticen la capacitación de las personas adolescentes para incorporarse al mercado del trabajo” (art. 81).

Como curiosidad de rescate de prácticas culturales, la legislación del trabajo de adolescentes indígenas⁷ establece reglas respecto a las condiciones en las que podrá desarrollarse, con énfasis en el respeto al desarrollo físico y psíquico, a la permanencia del vínculo familiar, entre otros. A nuestro juicio, una norma semejante podría ser evaluada para atemperar progresivamente el fenómeno del trabajo infantil doméstico, en tanto la autoridad de control asuma su rol y ponga en marcha las acciones que le competan.

La legislación de Guatemala considera como joven trabajador informal o familiar al mayor de catorce años que realiza actividades laborales por cuenta propia o para un patrono sin sujetarse plenamente a la legislación comercial y tributaria del país. Le es vedado el trabajo realizado en horarios y locales que no le permitan asistir a la escuela.

Es muy interesante la normativa del Código de Honduras⁸ que establece como delito de explotación económica al trabajo familiar o doméstico que vulnera los derechos de la infancia y adolescencia.

El Código de los Niños y Adolescentes de Perú señala que la legislación ampara a los adolescentes que trabajan en forma dependiente o por cuenta ajena, incluyendo los trabajos a domicilio, el doméstico y el familiar no remunerado. Establece que el responsable de familia debe inscribir en el registro municipal correspondiente al trabajador doméstico y al trabajador familiar no remunerado. Ambos tienen garantizado el derecho de seguridad social en forma obligatoria en cuanto al régimen de prestaciones de salud.

Venezuela fija la edad mínima en catorce años y establece que los adolescentes trabajadores domésticos están asistidos de todas las garantías establecidas para cualquier trabajo. Regula el derecho a la sindicalización⁹ y destaca la armonía entre trabajo y educación, y la corresponsabilidad del

⁷ La regulación establece que los adolescentes trabajadores “ejecuten en sus comunidades actividades consagradas por los usos ancestrales como trabajos formativos que reúnan las siguientes condiciones: a) que respeten el desarrollo psíquico y físico, en el sentido de asignárseles solamente tareas que sean acordes con sus capacidades y edad evolutiva; b) que contribuyan a la formación y desarrollo de destrezas y habilidades; c) que transmitan valores y normas culturales en armonía con el desarrollo del adolescente; y d) que no impliquen separación temprana de la familia”.

⁸ “Incurrirán en el delito de explotación económica y serán sancionados con reclusión de tres a cinco años: quien con motivo de trabajos familiares o domésticos infrinja los derechos de los niños, en caso de que habiéndose requerido al responsable persista en la violación de esta disposición”.

⁹ El derecho a la sindicalización determina que “los adolescentes gozan de libertad sindical y tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes, así como de afiliarse a ellas, de conformidad con la ley y con los límites derivados del ejercicio de las facultades legales que corresponden a sus padres, representantes o responsables”.

Estado, la familia y la sociedad de garantizar que los adolescentes trabajadores completen la educación obligatoria y tengan efectivo acceso a la continuidad de su educación.

c. Mirada desde las políticas públicas “en construcción” con enfoque de género

“En el mundo, el trabajo doméstico es la categoría de empleo que absorbe al mayor número de niñas trabajadoras menores de 16 años. En América Latina y el Caribe, las niñas representan más del 90% del total de trabajadores domésticos menores de 18 años. A diferencia de otras formas de trabajo infantil, el trabajo doméstico no sólo se encuentra entre los menos regulados y los peor remunerados, sino que constituye una de las ocupaciones más desprestigiadas y estigmatizadas socialmente. Estas niñas y adolescentes se emplean como trabajadoras internas en casas donde la familia receptora se convierte con frecuencia en su familia sustituta.

... El hecho de que el trabajo del hogar se realice en una casa particular y que socialmente sea poco valorado, hace que conserve su característica de trabajo no profesional condicionado a los deseos inmediatos de los empleadores, quienes exigen de la empleada una disponibilidad total. En el caso de las niñas, con frecuencia no reciben ni siquiera una remuneración por su trabajo. La retribución en especies (comida, ropa, vivienda) se considera suficiente”¹⁰.

d. Equidad de género

El tema de la equidad de género debe ser abordado como tema transversal de toda estrategia en las políticas públicas. En todos los aspectos y en el análisis de cada problema sectorial en detalle debe prestarse atención a las diferencias que puede haber entre hombres y mujeres. En primer lugar se puede observar una inserción desigual de la mujer en el mercado de trabajo: según la Encuesta Integrada de Hogares 1997 - 1998, los hombres ganan en promedio más que las mujeres por más que tengan la misma educación e independientemente del sector económico al que pertenecen. Un hombre ocupado con educación primaria gana Gs. 612.000 en promedio, mientras que una mujer también con nivel primario gana, en promedio, Gs. 421.000¹¹. Al igual que en las ciudades, los hombres del campo ganan más que las muje-

¹⁰ Hoyos, Soraya, Acosta, Gladys y García Méndez, Emilio (2002). “Trabajo infantil doméstico. ¿Y quién la mando a ser niña?”. UNICEF, Colombia.

¹¹ Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay y otros (2003). Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Paraguay (ENREPD). Asunción. Págs. 56, 59.

res, aún cuando tienen un nivel de instrucción similar. En general, para cualquier nivel de instrucción los hombres ganan 25% más que las mujeres.

Cabe destacar, sin embargo, que estas diferencias no necesariamente se traducen en una mayor pobreza para los hogares encabezados por mujeres.

Por otra parte, existe una correlación directa entre fecundidad de las mujeres y la pobreza. Cuanto más pobres y con menor educación las mujeres, tienden a tener mayor cantidad de hijos. Las muertes maternas se producen en los sectores más pobres de la población. En Paraguay, la tasa global de fecundación es de 4,2%, siendo la tasa rural del 5,6% y la urbana, 3,2%. En Asunción, la tasa alcanza el 2,4%. Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Centro Paraguayo de Estudios de Población -CEPEP-, 1998), la fecundidad de mujeres con bajo nivel educativo (de 0 a 2 años de instrucción) supera ampliamente (con casi 4 hijos y más) a la de aquellas que completaron el nivel secundario o que cuentan con educación superior. Por lo tanto, si la brecha de los patrones de reproducción de las mujeres pobres y de las no pobres se reduce, se estarán logrando, por lo menos, dos objetivos de desarrollo: 1) mejor ejercicio de los derechos reproductivos de manera equitativa y 2) contribución a la reducción de la pobreza, atendiendo además que los hogares más pobres son los que más hijos e hijas tienen. Por tanto, los programas integrales de salud sexual y reproductiva no pueden ser soslayados en una estrategia de pobreza (estos programas no se reducen a la planificación familiar y deben ser elaborados como algo específico a fin de que sean incluidos en los programas de salud en general).

La transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas se inicia con un diagnóstico claro, transparente y realista sobre el conocimiento de los efectos diferenciales de la pobreza en hombres y en mujeres en todos los aspectos: salud, educación, empleo, participación, acceso a recursos, etc., y a la vez permiten proponer políticas destinadas a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres y a mejorar la vida de ambos.

Por tanto, las líneas de acción de transversalidad deben ser de igualdad en la educación mediante la aplicación de programas que tiendan a la igualdad de oportunidades para la mujer. En Paraguay actualmente está en desarrollo el Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Educación (Priome), que busca el mejoramiento de oportunidades ocupacionales. En el transcurso de las dos últimas décadas, distintos programas, ejecutados por entidades públicas y privadas, tuvieron en gran medida como objetivo central el mejoramiento de las oportunidades ocupacionales de la mujer rural o urbana, integrantes de estratos sociales en condición de pobreza.

Se obtuvieron logros importantes en lo referido al acceso a nuevas ocupaciones en la captación de ingresos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta muy especialmente que la implementación de estos programas no siempre fue acompañada de cambios favorables en las cargas o en el trabajo doméstico y reproductivo, y más aún en la participación equitativa de la toma de decisiones dentro de la familia o del ámbito comunitario y de la sociedad, acceso a la salud, ejercicio de los derechos básicos (incluyendo derechos sexuales y reproductivos) y ciudadanos.

A la luz de estas consideraciones, resulta imprescindible que la estrategia —en todas sus intervenciones de lucha contra la pobreza— promueva la creación de mecanismos para que las mujeres ejerzan efectivamente sus derechos básicos, por una parte, y sus derechos ciudadanos, por la otra (promover el acceso al crédito y la titularidad de la tierra para campesinas es una de las estrategias).

También en estos ámbitos en estas dos últimas décadas han existido programas y proyectos dirigidos expresamente a impulsar el mayor protagonismo de la mujer, pero los logros coexistieron con los fracasos. Los mayores obstáculos provinieron del arraigo de pautas culturales, sociales y políticas, tradicionales y autoritarias, que condicionan la vigencia de los roles fuertemente discriminantes para las mujeres.

Al tener en cuenta los efectos diferenciales de la pobreza en los hombres y mujeres en todos los aspectos —salud, educación, empleo, participación y acceso de los recursos— se propondrán políticas destinadas a reducir las desigualdades entre las mujeres y hombres y a mejorar la vida de ambos. Las líneas de acción prioritarias contribuirán a promover la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de las mujeres, tal como se estableció en las metas de la Convención de Beijing.

Como un círculo virtuoso, la mejora de calidad de vida de los adultos respetando las diferencias de género implicará mejores oportunidades de vida para niños y niñas en el contexto de sus familias, siendo un factor decisivo de prevención de situaciones de riesgo de derechos tales como el trabajo infantil en hogares de terceros.

Hay algunas acciones importantes que mencionar en razón de los derechos de la niña trabajadora desde la perspectiva de género. Muchas acciones establecidas en la plataforma de Beijing están en proceso de ejecución por el Estado Paraguayo, aunque la mayoría queda pendiente de ser ejecutadas. Entre estas últimas podemos mencionar las siguientes:

- Asegurar la permanencia de las niñas en el sistema educativo.
- Concientizar a las niñas, los padres, los maestros y la sociedad sobre la buena salud y la nutrición en general y sobre los peligros para la salud y los problemas de otra índole que entrañan los embarazos precoces.
- Adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas oportunas para defender a las niñas, tanto en la familia como en la sociedad, contra toda forma de violencia física o mental, lesiones o abusos, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.
- Elaborar políticas y programas para ayudar a la familia en sus funciones de apoyo, educación y crianza, haciendo especial hincapié en la erradicación de la discriminación contra las niñas en el seno familiar.

e. Violencia doméstica

En la región tiene gran amplitud el fenómeno de la violencia doméstica. Según se estima, entre el 30 y el 50% de las mujeres latinoamericanas –según el país en el que vivan– sufren de violencia psicológica en sus hogares, y entre el 10 y el 35%, de violencia física.

La violencia contra la mujer constituye una violación a uno de los derechos humanos fundamentales, que fueron denominados de “primera generación”, tales como el derecho a la vida y a la integridad personal, que el Estado tiene el deber de prevenir, sancionar y repararlos. Los efectos de esta violencia –en gran parte oculta pero extendida, cuyos costos son difíciles de cuantificar debido a una información aún limitada– privan a las sociedades de la participación plena de la mujer en todas las etapas del proceso de desarrollo de un país.

En abril del 2000 resultados de una encuesta realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) revelan que, detrás de la puerta entornada de los hogares paraguayos, más del 18% de las mujeres había visto o escuchado durante su niñez o adolescencia que sus padres se maltrataban físicamente.

La tarea de visibilizar la violencia contra las mujeres es el primer paso para erradicarla. Si bien la búsqueda de las medidas para prevenirla compete a los Estados y a todos los sectores de la sociedad, frente al silencio y a las costumbres arraigadas en el inconsciente colectivo, la lucha de las propias mujeres y de sus organizaciones se presenta en las últimas décadas como un potente factor de cambio en beneficio del interés general y del desarrollo.

En Paraguay, particularmente, las organizaciones de mujeres hoy agrupadas en su mayoría en la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), protagonizaron la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (Proyecto Red. 1600 Razones para vivir sin violencia).

Por otra parte, la violencia doméstica es a su vez un modelo de referencia con posibilidades de ser reproducido por los hijos, lo que llevará también a que constituyan familias con serias deficiencias. Diversos estudios indican que la tasa de conductas de este orden en hijos que han visto en sus hogares este comportamiento supera ampliamente en las observables en hijos de familias sin violencia.

Si bien el fenómeno es de gran complejidad y es influido por numerosas variables, la pobreza aparece claramente como un factor de riesgo clave. Según las estadísticas, en Chile los casos de violencia física son cinco veces más frecuentes en los grupos de bajos ingresos; y la violencia física grave es siete veces más común en ellos, verificándose esas relaciones en otros países.

f. Incapacidad de la familia de proporcionar una infancia digna

La pobreza y la inequidad colocan a numerosas familias en serias dificultades para dar a sus hijos la infancia que desearían y que correspondería. Ante la presión de las carencias, se abren un cúmulo de situaciones que afectan duramente a niños, crean todo orden de conflictos en la unidad familiar e impiden que la familias cumplan muchas de sus funciones.

Una de las expresiones principales de la problemática que se plantea en la figura del niño o niña que trabaja desde edades muy tempranas obedece en muchísimos casos a razones esencialmente económicas. Es enviado a trabajar o se procura trabajos para poder realizar algún aporte al hogar del que proviene y así subsistir personalmente. Como lo ha señalado reiteradamente la OIT, su situación es muy dura, contradice los convenios internacionales vigentes de protección a los menores de edad y los objetivos básicos de cualquier sociedad. Son largas jornadas, graves riesgos de accidentes de trabajo, ninguna protección, magras remuneraciones. Asimismo, implica en muchos casos el retraso escolar o directamente la deserción del sistema educacional. Ello lo colocará en condiciones de inferioridad para ingresar al mercado de trabajo en el futuro.

Todos los datos nacionales disponibles siguen la misma tendencia. Según estimaciones de la OIT (1999), trabajan en Latinoamérica un total de 17 millones de niños. También es destacable la vinculación estrecha entre la pobreza y el trabajo infantil.

g. Hogares con jefatura femenina

Entre los pobres del sector urbano, el 27% (235.000) tiene como cabeza de hogar a una mujer, y en el área rural, el 20% (222.000). En el área urbana, el 33% (74.000 personas) de los pobres extremos tiene como cabeza de hogar a una mujer, y en el área rural, el 12% (82.000)¹².

El desempleo oculto es el que afecta más significativamente a las mujeres, sobre todo en el área rural, donde la mujer siente con más fuerza la desesperanza de encontrar un trabajo. La falta de oportunidades en el área rural es una de las razones que obliga a las mujeres jóvenes en general, y en especial a las madres solteras, a dirigirse a los centros urbanos. Estas madres solas encuentran ocupación precisamente en el sector informal, caracterizado por la inestabilidad, los ingresos limitados y la ausencia de protección social.

Debido a la extrema pobreza existente en Paraguay, un gran número de familias pobres entrega a sus hijos a familiares o familias conocidas con la esperanza de que éstas les ofrezcan lo que ellas no pueden brindarles, es decir vivienda, vestido, comida y educación en la ciudad.

Debido a la naturaleza “oculta” que tiene este trabajo, a la dispersión de los niños en hogares separados y a las características informales de los acuerdos laborales, es imposible calcular con precisión el número de niños que trabajan en el servicio doméstico. La mayoría de los trabajadores infantiles empleados en este sector son niñas, si bien algunos niños también lo hacen.

Los principales problemas ligados a este tipo de trabajo son los siguientes:

- Rompimiento del vínculo con sus familiares. La institución de las “criaditas” favorece en una proporción muy importante el aflojamiento y el rompimiento del lazo con la familia de origen. Las niñas y adolescentes empleadas en casas de familia se encuentran muchas veces de hecho en situación de verdadero abandono por parte de su familia.
- Explotación por la familia empleadora.
- Privación de juego y de actividad social.
- Bajo rendimiento y deserción escolar ligados a la extensión de la jornada de trabajo (hasta 12 horas) y a la inadecuación de la enseñanza a su nivel cultural y lingüístico.

¹² DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1999 y Encuesta Integrada de Hogares 2000/01. Asunción.

- Falta de capacitación para otro tipo de trabajo mejor.

Los maltratos físicos y psíquicos son comunes, así como el abuso sexual. Además, la mayoría de ellas no percibe sueldo por su trabajo. Este hecho les lleva a interpretar que “se les está haciendo un favor” y que están “en deuda” con su familia receptora, lo cual contribuye a causarles un bajo nivel de autoestima.



El Código de la Niñez si bien protege a la persona en la actividad del trabajo básicamente a partir de su ingreso a la adolescencia, no contempla una edad mínima de admisión al empleo expresamente determinada y tampoco menciona la prohibición de realizar o permitir actividades laborales por fuera de una edad específica.

Convenio 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo

CAPÍTULO I

I. EL CONVENIO 138 SOBRE LA EDAD MÍNIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO

Lourdes Barboza

a. El Convenio sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo de 1973

El Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, citado como Convenio sobre la Edad Mínima de 1973, fue adoptado por la OIT en ocasión de su quincuagésima octava reunión del 26 de junio de 1973.

En el considerando del citado convenio se menciona que ha llegado el momento de adoptar un instrumento general sobre la edad mínima de admisión al empleo o trabajo que reemplace gradualmente a los actuales instrumentos, aplicables a sectores económicos, con miras a lograr la total abolición del trabajo de los niños, haciendo referencia a los convenios sectoriales referentes a actividades industriales, no industriales, agrícolas, subterráneas, entre otros, que legislan por actividad la edad mínima de admisión.

Se articula la edad mínima de acceso al trabajo o empleo en una legislación a ser incorporada en el ordenamiento normativo de los Estados miembros

de la OIT a través de su ratificación. Y se determina por este medio una edad por debajo de la cual se encuentra prohibido el desarrollo de cualquiera de estas actividades.

b. La política nacional de los Estados adherentes en relación al trabajo infantil

El artículo 1 del Convenio 138 identifica como estrategia para lograr la erradicación del trabajo infantil el establecimiento de una **política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.**

c. La educación escolar

Otro eje fundamental del Convenio 138 es la correspondencia de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo con la edad en que cesa la obligación escolar¹³.

d. La edad mínima de admisión

La estrategia identificada por el Convenio 138 para lograr la abolición efectiva del trabajo infantil es la fijación de una edad mínima de admisión al empleo o trabajo y su elevación progresiva. El mencionado convenio pretende que los Estados adherentes implementen una política nacional que determine el límite entre lo tolerable e intolerable en materia de trabajo infantil a través del establecimiento de una edad mínima para realizar cualquier actividad que signifique empleo o trabajo.

Por debajo de la edad fijada, se considera inadmisibles¹⁴ el desempeño de toda actividad laboral, exceptuándose algunas de conformidad con el convenio.

¹³ En este sentido el artículo 2, párrafo 3, establece que “la edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a los quince años”.

¹⁴ El artículo 2, párrafo 1, del convenio afirma que “todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio; a reserva de lo dispuesto en los artículos 4 a 8 del presente Convenio, ninguna persona menor de esa edad deberá ser admitida al empleo o trabajar en ocupación alguna”.

La edad mínima fijada inicialmente por cada Estado adherente podrá ser elevada mediante otra declaración, notificada por el mismo Estado al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, conforme al artículo 2, párrafo 2, del Convenio.

El párrafo 3 del artículo 2 del convenio determina que para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del mismo artículo (referente a la declaración acerca de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, anexa a la ratificación realizada por cada Estado adherente) se deberá atender a la edad en que cesa la obligación escolar. Con la que se debe coincidir, siempre y cuando ésta no sea inferior a los 15 años. Sin embargo, esta enunciación taxativa de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo incorpora variadas excepciones que modifican el alcance de la norma y facilitan la adecuación del convenio a la situación particular de cada Estado adherente.

e. La edad mínima conforme a la situación particular de los Estados miembros

El convenio recoge la necesidad de tomar en cuenta las diferencias que existen entre los Estados miembros que integran el sistema universal de la OIT, y el impacto que esta realidad específica produce en cada Estado en relación a su posibilidad de establecer una edad mínima de admisión al empleo o trabajo, concertada entre los diversos actores que intervienen.

Por esta razón y en el entendimiento de que se reconoce la progresividad en lo referente a la erradicación del fenómeno, el convenio establece que *el Estado miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados* (artículo 2, párrafo 4) podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una **edad mínima de catorce años**. Obsérvese la vinculación con los medios de educación que realiza el enunciado.

El párrafo 5 de dicho artículo obliga a cada Estado miembro que haya especificado la edad mínima de catorce años a declarar, en las memorias que presente sobre la aplicación del convenio en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, que aún subsisten las razones para especificar la edad más arriba señalada. Asimismo, el Estado miembro deberá comunicar a través de dichas memorias cuando renuncia a acogerse a la especificación de 14 años.

También conforme al artículo 5, párrafos 1 y 3, el *Estado miembro cuya economía y cuyos servicios administrativos estén insuficientemente desa-*

rrollados podrá limitar inicialmente el campo de aplicación del presente convenio, previa consulta con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, cuando tales organizaciones existan.

El Estado miembro que se acoja a esta excepción deberá determinar en una declaración anexa a su ratificación a qué actividad económica o tipo de empresa se aplicará.

Se establece la necesidad de aplicar como mínimo el convenio a las siguientes actividades: minas y canteras, industrias manufactureras, construcción, servicios de electricidad, gas, agua, saneamiento, transporte, almacenamiento y comunicaciones, plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

También en este caso se establece la necesidad de indicar en las memorias relacionadas a la Constitución de la OIT la situación general del empleo y del trabajo de los niños en las ramas de actividad que estén excluidas del campo de acción del convenio y los progresos logrados para su aplicación más extensa. El Estado acogido a esta excepción podrá extender en cualquier momento su campo de acción mediante una declaración.

f. Excepción para categorías limitadas de empleos o trabajos

El artículo 4 del convenio faculta a la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, cuando tales organizaciones existan, a excluir de la aplicación a *categorías limitadas de empleos o trabajos respecto de los cuales se presentan problemas especiales e importantes de aplicación*.

Esta excepción del convenio está sujeta a la temporalidad, estableciéndose un sistema de seguimiento a través de las memorias ya mencionadas y tratando en todo momento que los Estados justifiquen su adhesión a la misma, la continuidad de la excepción en relación a la legislación y prácticas respecto de las categorías excluidas y la medida en que se aplica o se propone aplicar el presente convenio a tales categorías.

No se autoriza a excluir de la aplicación del convenio los tipos de empleo o trabajos considerados peligrosos conforme a su artículo 3.

g. Excepciones de carácter permanente

Existen también en el convenio excepciones de carácter permanente establecidas en sus artículos 6 y 7.

El trabajo de los aprendices para el que se establece una edad mínima de 14 años (artículo 6) bajo ciertas condiciones determinadas en el mismo artículo y previa determinación de la autoridad competente en consulta con las organizaciones interesadas de empleadores y trabajadores, cuando tales organizaciones existan.

El artículo 7 del convenio establece que la legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de trece a quince años de edad en *trabajos ligeros*, sujeto a ciertas condiciones establecidas en el mismo artículo.

El empleo o el trabajo de personas de quince años de edad por lo menos, sujetas aún a la obligación escolar, también podrá ser permitido a través de la legislación nacional, conforme lo establece el convenio, siempre sujeto a condiciones. Es la autoridad competente la que determinará las actividades en que podrá autorizarse el empleo o trabajo en las circunstancias mencionadas, y establecerá el número de horas y las condiciones en que podrá llevarse a cabo dicho empleo o trabajo.

Para los Estados miembros acogidos a la especificación del artículo 2, párrafo 4, correspondiente a Estados cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, el presente artículo 7, también en su párrafo 4, establece que el Estado miembro podrá, durante el tiempo que continúe al amparo de dicha excepción, sustituir las edades de trece y quince años fijadas para trabajos ligeros, por las edades de doce y catorce años, y la edad de quince años para las personas que aún están sujetas a obligación escolar dedicadas a estas actividades, por la de catorce años.

h. Protección ante trabajos peligrosos

El artículo 3 del convenio establece que **la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, no deberá ser inferior a dieciocho años.**

Estos empleos o trabajos serán determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan.

La excepción en relación con los trabajos peligrosos establece una edad mínima de dieciséis años, siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente.

Esta excepción de la excepción también deberá ser determinada por la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan.

i. Permisos individuales

El artículo 8 del convenio establece la posibilidad de exceptuar la prohibición de ser admitido al empleo o al trabajo, determinada por el artículo 2 del mismo convenio, cuando la finalidad sea participar en representaciones artísticas, y a través de permisos individuales concedidos por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan.

Estos permisos determinarán las condiciones de la actividad autorizada.

j. Sanciones

El artículo 9 del convenio establece que la autoridad competente debe prever todas las medidas necesarias, incluyendo las sanciones, para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones. Asimismo la legislación nacional o la autoridad competente deberán determinar las personas responsables del cumplimiento de las disposiciones que den efecto a este convenio.

También señala que la legislación nacional o la autoridad competente prescribirá los registros u otros documentos que el empleador deberá llevar y tener a disposición de la autoridad competente, estableciéndose los lineamientos generales del contenido de dicho registro.

2. RECOMENDACIÓN 146 SOBRE LA EDAD MÍNIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO

Las recomendaciones son instrumentos no vinculantes que proporcionan orientación para guiar la política y la acción nacionales. Con frecuencia se ocupan de los mismos asuntos que los convenios.

Tomando como referencia dicho concepto y en el entendimiento de que el trabajo infantil se produce en un contexto económico y social y que constituye sólo un aspecto más de la protección y progreso de los niños, la Recomendación 146 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, que complementa al Convenio 138, incorpora un componente de políticas públicas.

En su primera parte, referida a la política nacional, la recomendación¹⁵ establece que las políticas y los planes nacionales de desarrollo deberán priorizar la satisfacción de las necesidades de los menores, así como asegurar progresivamente las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental.

El apartado 2 de la misma sección determina que debería concederse la mayor atención a ciertos aspectos de la planificación y la política nacionales, tales como empleo pleno, medidas destinadas a la lucha contra la pobreza, seguridad social y bienestar familiar, enseñanza y orientación profesional, facilidades para la protección y el bienestar de menores, consideración particular de los menores que no tienen familia, que no viven con ella y migrantes, incluyendo la concesión de becas y la formación profesional.

La recomendación sugiere la imposición de la obligación de asistir a la escuela en horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo, ocupándose también de aquellas actividades consideradas peligrosas por el Convenio 138, para las que sugiere formación preparatoria que no entrañe riesgos. Todas estas sugerencias están vinculadas a la educación.

En su segunda parte, la Recomendación 146 aborda el asunto referente a la edad mínima, estableciéndose que ésta debería fijarse para todos los sectores de la actividad económica y que los miembros deberían fijarse como objetivo la elevación progresiva de dicha edad a dieciséis años.

Para los casos en que la edad mínima sea aún inferior a los quince años, se recomienda tomar medidas urgentes para elevar la cifra. Cuando no sea posible en forma inmediata fijar una edad mínima de admisión para todos los empleos en la agricultura y actividades conexas en las zonas rurales, se propone fijar una edad mínima por lo menos para algunas modalidades de esta actividad.

¹⁵ Recomendación 146. Artículo 1. "Para lograr el éxito de la política nacional a que alude el artículo 1 del Convenio sobre la Edad Mínima de 1973, las políticas y los planes nacionales de desarrollo deberán atribuir elevada prioridad a la previsión de las necesidades de los menores y a la satisfacción de dichas necesidades, así como a la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental".

En su tercera parte, la Recomendación 146 hace mención a los empleos o trabajos peligrosos, determinando que en aquellos casos en los que la edad mínima de admisión para trabajos peligrosos sea inferior a los dieciocho años, se deberían tomar medidas urgentes para elevarla a esta edad.

Sobre la manera para determinar los tipos de empleos o trabajos que integran la categoría de peligrosos, la recomendación propone que se consideren las normas internacionales de trabajo pertinentes, como las referentes a substancias, agentes o procesos peligrosos (incluidas las radiaciones ionizantes, las operaciones en que se alcen cargas pesadas y el trabajo subterráneo).

Asimismo, plantea que la lista de dichos empleos o trabajos se examine periódicamente y se revise en caso sea necesario, teniendo en cuenta los progresos científicos y tecnológicos.

Respecto a las condiciones de trabajo, la recomendación plantea que se debería tomar medidas para que las condiciones en que están empleados o trabajan las niñas, niños y adolescentes menores de dieciocho años alcancen y se mantengan a un nivel satisfactorio, señalando que es necesario vigilar atentamente estas condiciones.

Establece también que se deberían tomar medidas para proteger y vigilar las condiciones que se relacionan con la orientación y formación profesionales, fijación de una remuneración equitativa, limitación estricta del horario de trabajo, disfrute de descanso, vacaciones anuales pagadas, protección por los planes de seguridad social, normas de seguridad e higiene y de instrucción y vigilancia adecuadas.

La quinta parte de la recomendación se refiere a las medidas de control destinadas a asegurar la aplicación efectiva del Convenio sobre edad mínima y de la misma recomendación, señalando entre dichas medidas el fortalecimiento de la inspección del trabajo y de servicios conexos, el fortalecimiento de los servicios relacionados con la mejora y la inspección de la formación en las empresas, la importancia del papel que pueden desempeñar los inspectores proporcionando información y asesoramiento sobre el modo eficaz de observar las disposiciones pertinentes, así como velando por su cumplimiento, la inspección del trabajo y la inspección de la formación dentro de las empresas coordinadas estrechamente para lograr la mayor eficiencia económica en general, para lo cual los servicios de administración del trabajo deberían actuar en estrecha colaboración con los servicios encargados de la enseñanza, la formación, el bienestar y la orientación de niños y adolescentes.

Determina también que se debería prestar especial atención a cumplir las disposiciones referentes al trabajo peligroso.

Para facilitar la verificación de las edades, sugiere que las autoridades públicas mantengan un sistema eficaz de registro de nacimientos y de expedición de partidas de nacimiento. Asimismo, señala la necesidad de que los empleadores lleven registros y otros documentos sobre los niños y sus edades, y que estén a disposición de la autoridad competente.

En cuanto a los menores que trabajen en la vía pública, en puestos callejeros, en lugares públicos, en profesiones ambulantes o en otras circunstancias en que no se pueden controlar los registros del empleador, la recomendación sugiere extender permisos u otros documentos que acrediten su elegibilidad para desempeñar esos trabajos.

3. EL CONVENIO 138 EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Congreso paraguayo ratificó este convenio a fines de noviembre de 2003, y se encuentra en manos del Poder Ejecutivo para su promulgación o rechazo. Una vez ratificado pasaría a incorporarse al ordenamiento legislativo nacional, por encima de las leyes de origen nacional, en igualdad de rango en relación a la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, Ley 57/90, y de otros convenios de la OIT.

La materia sobre la que legisla el Convenio 138 es la determinación de una edad mínima a partir de la cual la persona puede ser admitida en las actividades de trabajo y empleo. Sería importante, entonces, revisar la legislación nacional en la materia, conforme al orden normativo y la forma que esta legislación opera ante la ausencia de dicho instrumento internacional.

Constitución Nacional de la República del Paraguay

- El artículo 6 legisla sobre la calidad de vida, estableciendo que ésta será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionales tales como la extrema pobreza y los impedimentos como la discapacidad o la edad.
- El artículo 10 determina que están prescriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas.
- El principio de no discriminación está establecido en el artículo 46, sobre la igualdad de las personas, exceptuándose las discriminaciones positivas.

- La protección al niño está garantizada por el artículo 54, que establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, y deben protegerlo del tráfico y de la explotación, entre otras cosas. Se establece también el carácter prevaleciente de los derechos del niño.
- La maternidad y la paternidad responsables serán protegidas por el Estado, conforme señala el artículo 55.
- El derecho a la educación integral y permanente para toda persona está garantizado en el artículo 73. También están determinados los fines de la educación, el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos, y el respeto de los derechos humanos, entre otros. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.
- El artículo 75 establece que la educación es responsabilidad de la sociedad y recae particularmente en la familia, el municipio y el Estado.
- La obligatoriedad de la educación escolar básica se determina en el artículo 76, estableciéndose también que ésta tendrá carácter gratuito en las escuelas públicas.
- El Estado fomentará la capacitación para el trabajo a través de la enseñanza técnica, conforme indica el artículo 78.
- En cuanto al trabajo de los menores, el artículo 90 establece que se dará prioridad a los derechos del menor trabajador para garantizar su normal desarrollo físico, intelectual y moral.

a. Instrumentos internacionales firmados y ratificados por Paraguay

- En cuanto a la determinación de una edad mínima de acceso al empleo o trabajo, Paraguay ha ratificado varios convenios internacionales de la OIT relativos a edad mínima, anteriores al Convenio 138 y cuyos ámbitos de aplicación se limitan a actividades determinadas. En consecuencia, éstos no son suficientes para determinar una edad mínima general a partir de la cual la persona puede ingresar al empleo o trabajo, ya que no son aplicables a todos los sujetos.

- Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño fue ratificada por nuestro país en virtud de la Ley N° 57/90, por lo que sus disposiciones referentes a la protección de niños ante el trabajo infantil se encuentran vigentes en Paraguay en su totalidad. El artículo 32 de la referida convención, en su párrafo 2, inciso a), determina que los Estados Parte fijarán una edad mínima para trabajar. En virtud de dicha disposición el Estado paraguayo está obligado a considerar una edad mínima para el ejercicio de esta actividad.
- En el mismo sentido pero en distinta naturaleza y alcance, Paraguay firmó numerosas declaraciones y acuerdos internacionales en los que compromete su voluntad de obligarse a proteger a los niños ante el trabajo, muchos de ellos orientados específicamente en relación a la fijación de una edad mínima.

b. Leyes de origen nacional

- El Código de la Niñez y la Adolescencia - Ley 1680/01 establece en su artículo 25 el derecho del niño a ser protegido contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o bien sea nociva para su salud, así como para su desarrollo armónico o integral. Esta disposición transcribe el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño - Ley 57/90.
- El título segundo del Código de la Niñez legisla acerca de la protección a los adolescentes trabajadores. El ámbito de aplicación determinado en la norma ampara al adolescente que trabaja por cuenta propia, al que trabaja por cuenta ajena y al niño que se ocupa de trabajo familiar no remunerado (artículo 52), si bien en ninguna otra parte la norma vuelve a hacer referencia a esta categoría enunciada de trabajo familiar no remunerado.
- Salvo esta última categoría, el código en materia de protección en el trabajo se refiere al adolescente. Conforme a Ley N° 2.169, el adolescente es toda persona desde los catorce años hasta los diecisiete años de edad.
- Sin embargo, el Código de la Niñez si bien protege a la persona humana en la actividad del trabajo básicamente a partir de su ingreso a la adolescencia, no señala una edad mínima expresamente determinada y tampoco la prohibición de realizar o permitir actividades laborales por fuera de una edad específica.

- El Código Laboral - Ley 213/93, en su Capítulo II “De la capacidad de contratar”, artículo 36, establece que los menores que tengan más de 12 años y menos de 18 años podrán celebrar contrato de trabajo con autorización, que podrá ser condicionada, limitada o revocada por el representante legal del menor.
- En los casos en que se contratasen menores de 18 años para trabajar, deberán observarse las disposiciones del Código del Menor (actualmente Código de la Niñez y la Adolescencia - Ley 1680/01). Tampoco esta limitación a la capacidad de contratar puede interpretarse con el alcance de establecer una edad mínima para el acceso al empleo o trabajo, ya que se refiere únicamente a la actividad en relación de dependencia, que es sobrepasada por las disposiciones de la modalidad del Convenio 138 de la OIT.
- La Ley 1264/98 General de Educación establece para la educación formal una estructura que comprende tres niveles. El primero se refiere a la educación inicial y escolar básica, el segundo corresponde a la educación media y el tercero a la educación superior. El preescolar se inicia a partir de los cinco años de edad y constituye el primer año de educación escolar básica obligatoria. Dicha obligatoriedad se extiende por nueve años más.
- En base a estas disposiciones, la educación escolar básica, llevada en forma regular, concluiría a los 15 años. La obligatoriedad del mencionado ciclo conlleva, conforme a la propia Constitución Nacional, la gratuidad en las instituciones públicas de enseñanza. Este marco normativo importa significativamente en la relación establecida por el Convenio 138 entre la educación escolar y el trabajo o empleo de los niños.



El Código de la Niñez y la Adolescencia se refiere al salario del adolescente trabajador doméstico planteando la prohibición de que alimento y habitación sean considerados parte del salario y la obligación del empleador de facilitar la concurrencia de los adolescentes al centro educativo sin deducir suma alguna de su salario.

Análisis de la legislación laboral aplicable al trabajo infantil doméstico

CAPÍTULO II

I. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL APLICABLE AL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO

Lourdes Barboza

a. Edad mínima establecida para el acceso al trabajo doméstico

En relación con este aspecto, es importante mencionar los antecedentes proporcionados por los siguientes instrumentos internacionales, ordenados cronológicamente:

- El Convenio 60 de la OIT relativo a la edad de admisión de niños a trabajos no industriales, suscrito el 3 de junio de 1937 por la Conferencia General de la OIT en su vigésima tercera reunión, celebrada en Ginebra, y ratificado por Paraguay el 31 de agosto de 1964 por Ley N° 995. Faculta, en el inciso 4. b del artículo 1, a excluir de su aplicación al servicio doméstico en una familia por sus miembros. También establece la edad de 13 años para la admisión en trabajos ligeros, conforme al artículo 3, inciso 1. Este constituye un antecedente importante, si bien no está vigente por haber sido denunciado.

- La Declaración sobre los Derechos del Niño, proclamada el 20 de noviembre de 1959 por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 1386 (XIV). Esta declaración, además de garantizar la protección general de los niños contra la explotación, en el principio N° 9 señala: *“No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación, o impedir su desarrollo físico, mental o moral”*.

El alcance de la protección establecida en este instrumento es de carácter limitado. Su importancia radica en constituir un instrumento internacional orientado hacia los derechos del niño. Actualmente, la Convención sobre los Derechos del Niño recoge y amplía la protección enunciada en esta declaración.

- El Convenio 138 y Recomendación 146 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, suscrita el 26 de junio de 1973 por la Conferencia General de la OIT en su quincuagésima octava reunión, celebrada en Ginebra. Este convenio unifica en el mismo instrumento lo referente a la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, reemplazando a los convenios sobre edad mínima por actividad establecidos anteriormente. El Convenio 138 ha sido aprobado recientemente por el Congreso paraguayo.
- La Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita en Nueva York el 20 de noviembre de 1989 durante el 44° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por Paraguay por Ley N° 57/90. El artículo 32 de esta convención reconoce al niño el derecho a estar protegido contra la explotación económica, y señala que los Estados Parte fijarán edades mínimas para trabajar y estipularán penalidades u otras sanciones para asegurar la aplicación eficaz de este artículo.

En cuanto a la aplicabilidad de esta disposición, la protección contra la explotación económica es de aplicación directa, conforme al sistema de incorporación de normas internacionales del país. En lo que respecta a la obligación señalada para los Estados Parte, el punto sobre legislación nacional desarrolla el tema.

- El Convenio 182 de la OIT y la Recomendación 190 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, suscrito el 17 de junio de 1999 por la Conferencia General de la OIT en su octogésima séptima reunión, celebrada en Suiza, y ratificada por

Paraguay por Ley N° 1657/01. En lo relativo a edad mínima, la recomendación 190, al referirse en el inciso “3. II. Trabajo Peligroso”, señala que para el caso de los trabajos incluidos entre las peores formas por la legislación nacional o la autoridad competente, con consulta a empleadores y trabajadores, podrán autorizar el trabajo a partir de los 16 años siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los niños, y siempre que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividades correspondiente.

En cuanto a su aplicación, actualmente se encuentra en estudio un proyecto de decreto presidencial para la instalación de un comité nacional en la forma y a los efectos establecidos en el convenio.

En la legislación nacional, las disposiciones en relación a la edad mínima adquieren la siguiente presentación:

- La Ley 1680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia si bien no establece una edad mínima de admisión al trabajo, en su Título II se refiere a la protección a los adolescentes trabajadores, por lo que en concordancia con la Ley 1702/01 que establece el alcance de los términos niño, adolescente y menor adulto, queda determinada la edad en 14 años, inicio de la adolescencia. Esta edad se aplica para el trabajo por cuenta ajena y para el realizado por cuenta propia, excediendo de este modo el ámbito de aplicación de las leyes laborales tradicionales.

Sin embargo, el artículo 52, inciso c) del Código de la Niñez y la Adolescencia amplía el ámbito de aplicación de la protección en el trabajo para los niños ocupados en una actividad denominada trabajo familiar no remunerado.

Esta categoría de trabajo no está regulada en ninguna otra parte del código y constituye una norma viciada de inconstitucionalidad al afectar la garantía establecida en el artículo 92 de la Constitución Nacional referente a la retribución del trabajo y concordante con el artículo 12 del Código Laboral sobre la no presunción de la gratuidad del trabajo.

Esta redacción ambigua de la norma tiene su origen en el ámbito legislativo, por lo que es importante alertar en relación a la aplicación de la norma, que debe cautelarse las garantías establecidas en este código frente a esta ambigüedad.

Si la formulación del mencionado inciso se refiere a la tareas de colaboración que habitualmente realizan los niños, niñas y adolescentes en el ámbi-

to familiar y que no son remuneradas, estas actividades están incluidas en la relación de familia, vinculadas a los deberes del niño establecidos en el artículo 30 del Código de la Niñez y la protección ante la explotación en este caso se opera desde el derecho de familia.

La protección en el trabajo del Código de la Niñez y la Adolescencia también se vincula a la edad al establecer disposiciones con respecto al horario para el adolescente trabajador por cuenta ajena, señalando que de 14 a 16 años no podrán trabajar más de 4 horas diarias y prohibiendo hasta los 18 años el trabajo nocturno.

Se concluye que la Ley 1680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia no establece una edad mínima de admisión al trabajo, aunque sí una edad a partir de la cual opera la protección a la actividad.

El mencionado código tampoco contiene una prohibición expresa de realizar trabajos por debajo de la edad de protección, si bien la condición de adolescente es indispensable para la autorización exigida por la ley para el trabajo doméstico.

b. Condiciones de trabajo establecidas

● *Salario*

Con respecto al salario, la legislación garantiza la retribución del trabajo en el artículo 92¹⁶ de la Constitución Nacional.

El Código Laboral - Ley N° 213/93 contiene disposiciones con respecto al salario, determina que en ningún caso se presume la gratuidad del trabajo, y que nadie está obligado a prestar servicios personales sin su consentimiento y sin retribución, no pudiendo ser privado de su remuneración sino por orden judicial, conforme a los artículos 12 y 13¹⁷.

¹⁶ Constitución Nacional. Capítulo VIII. De los derechos laborales. De la retribución del trabajo. Artículo 92. “El trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario mínimo y móvil, el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso, y las horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo”.

¹⁷ Artículo 12. De la no presunción de la gratuidad. “Todo trabajo debe ser remunerado. Su gratuidad no se presume”.

Artículo 13. Del pago total de sus haberes. “Nadie podrá ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución de autoridad competente fundada en Ley; ni obligado a prestar servicios personales, sin su pleno consentimiento y una justa retribución”.

Más adelante, el mencionado cuerpo legal se refiere específicamente al trabajo doméstico y establece que el salario no podrá ser menor al cuarenta por ciento del salario mínimo y plantea la presunción de que la retribución comprende además la provisión de alimentación y vivienda señaladas en el artículo 151 y 152¹⁸. Se excluye de esta presunción al adolescente trabajador doméstico por disposición expresa del artículo 63 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

El Código Laboral también dispone, en el Capítulo II, artículo 126¹⁹, una escala porcentual para el salario de niños, niñas y adolescentes, aplicable al tema específico. Esta escala va desde el 60% del salario mínimo.

Es importante señalar que el mencionado capítulo fue parcialmente afectado por el artículo 257²⁰, que deroga las disposiciones del Capítulo II del Código Laboral en lo que se oponga al Código de la Niñez y la Adolescencia. Es evidente que el alcance y la aplicación de cualquiera de las dos disposiciones constituirá materia de interpretación de la jurisprudencia; sin embargo, es importante tener en cuenta el principio de no discriminación, de carácter constitucional (artículo 88²¹).

¹⁸ Código Laboral. Capítulo IV. De los trabajadores domésticos. Artículo 151. “La retribución en dinero a los trabajadores domésticos no podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo para tareas diversas no especificadas de la zona del país donde preste servicio”.

Artículo 152. “Salvo prueba en contrario, se presume que la retribución convencional del trabajador doméstico comprende, además del pago en dinero, el suministro de alimentos y, para los que presten servicios sin retiro, el suministro de la habitación”.

¹⁹ Código Laboral. Capítulo II. Del trabajo de menores. Artículo 126. “El salario de los menores se ajustará a las siguientes bases: a) Determinación inicial de un salario convencional, no inferior al 60% (sesenta por ciento) del salario mínimo para actividades diversas no especificadas, conforme a la jornada de trabajo respectiva; b) Escala progresiva fundada en la antigüedad y merecimientos en relación con los salarios percibidos por los trabajadores mayores de dieciocho años para actividades diversas no especificadas”.

Si el menor de dieciocho años realiza un trabajo de igual naturaleza, duración y eficacia, que otros trabajadores mayores, en la misma actividad, tendrá derecho a percibir el salario mínimo legal.

²⁰ Código de la Niñez y la Adolescencia. Artículo 257. De la derogatoria. Deróganse la Ley N° 903 “Código del Menor”, de fecha 18 de diciembre de 1981; y las disposiciones de la Sección I Del Trabajo de Menores y del Capítulo II Del Trabajo de Menores y Mujeres de la Ley 213 “Código del Trabajo”, del 30 de octubre de 1993 modificada y ampliada por Ley N° 496 de fecha 22 de agosto de 1995, en cuánto se opongan al presente Código; así como cualquier otra disposición contraria a este Código.

²¹ Constitución Nacional. De la no discriminación. Artículo 88. “No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales”.

La Ley N° 1680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia, como fue mencionado, se refiere al salario del adolescente trabajador doméstico en los artículos 63 y 65²² planteando la prohibición de que alimento y habitación sean considerados parte del salario y la obligación del empleador de facilitar la concurrencia de los adolescentes al centro educativo, sin deducir suma alguna de su salario.

Así también, el Código de la Niñez y la Adolescencia contiene disposiciones orientadas a fiscalizar el cumplimiento de los derechos y específicamente el pago del salario, como la referente a la implementación del registro del trabajador y del registro a cargo del empleador. Del primero son responsables las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño (Codeni), conforme a los artículos 55 y 56²³. El registro a cargo del empleador está establecido en el artículo 60²⁴.

La forma y el control del registro deben ser organizados y coordinados por las Codeni y el Ministerio de Justicia y Trabajo, de conformidad a la mencionada ley.

²² Código de la Niñez y la Adolescencia - Capítulo III. Del adolescente trabajador doméstico. Artículo 63. De las obligaciones del empleador. “La habitación y el alimento no pueden ser considerados como parte del salario”.

Artículo 65. De la escolaridad obligatoria del adolescente trabajador doméstico. “Los empleadores tienen la obligación de facilitar al adolescente trabajador doméstico la concurrencia a una institución educativa a los efectos de recibir la educación escolar adecuada, sin deducir suma alguna de su remuneración”.

²³ Código de la Niñez y la Adolescencia - Capítulo II. De la protección a los trabajadores adolescentes. Artículo 55. Del registro del trabajador. “La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) deberá llevar un registro especial del adolescente trabajador”.

Artículo 56. De los datos del registro. “En el registro deberán constar los siguientes datos: e) labor que desempeña; f) remuneración;

La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) proveerá al adolescente que trabaja una constancia en la que se consignen los mismos datos del registro”.

²⁴ Código de la Niñez y la Adolescencia - Capítulo II. Del adolescente trabajador por cuenta ajena. Artículo 60. Del código registro a cargo del empleador. “Los empleadores que ocupen a trabajadores adolescentes están obligados a llevar un registro en el que harán constar: c) su fecha de ingreso, labor que desempeña, remuneración que percibe, horario de trabajo y número de inscripción del seguro social.

El Ministerio de Justicia y Trabajo, en coordinación con la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) de cada municipio, debe reglar las formas y el control del registro”.

● **Horario**

Con el propósito de proteger a los trabajadores de los abusos de la explotación, la legislación paraguaya establece garantías a nivel constitucional referentes a la limitación de la jornada de trabajo. La Constitución Nacional, en su artículo 91²⁵, establece para todos los trabajadores un máximo de 8 horas diarias y 48 semanales, además de derecho a vacaciones y descansos obligatorios.

El mismo artículo constitucional establece la posibilidad de excepciones a la duración máxima de la jornada por motivos especiales, que deben establecerse en la ley.

A nivel de normas internacionales, la OIT cuenta con varios instrumentos que, se refieren a la limitación de la jornada de trabajo por actividad. También la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Ley N° 57/90, menciona este tema en su artículo 32 resaltando la necesidad de que los Estados Parte dispongan de la reglamentación apropiada de horarios y condiciones de trabajo y estipulen penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación eficaz de este artículo.

Respecto a las leyes de origen nacional, el Código Laboral, en su capítulo referido a trabajadores domésticos, establece dos niveles, con retiro y sin retiro, en el artículo 149²⁶. Así también, en el artículo 154²⁷ se establece un mínimo de 12 horas diarias de descanso y vacaciones remuneradas.

De este modo el Código Laboral permite la ampliación de la jornada para los trabajadores domésticos a 12 horas, regulando en forma discriminatoria la excepción permitida por el mencionado artículo 91 de la Constitución Nacional.

²⁵ Constitución Nacional – Capítulo VIII. De los derechos laborales. De las jornadas de trabajo y de descanso. Artículo 91. “La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias, y cuarenta y ocho horas semanales, diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales. La ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas, o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos. Los descansos y las vacaciones anuales serán remunerados conforme con la ley”.

²⁶ Código Laboral. Capítulo IV. De los trabajadores domésticos. Artículo 149. “Los trabajadores domésticos pueden prestar servicios con retiro y sin retiro de la casa. El que trabaja con retiro podrá ser contratado a jornada completa o parcial”.

²⁷ Código Laboral. Capítulo IV. Artículo 154. “Los trabajadores domésticos, de común acuerdo con el empleador, podrán trabajar los días feriados que la Ley señale, pero gozan de los siguientes descansos: a) Uno absoluto de doce horas diarias. Para aquellos que no tienen retiro y por lo menos diez horas se destinará al sueño y dos horas a las comidas; y b) Vacaciones anuales remuneradas como todos los trabajadores, en cuanto a duración y remuneración en efectivo”.

Sin embargo, dicha excepción constitucional es regulada por la ley desde una perspectiva garantizadora de derechos en relación a los trabajadores adolescentes, para quienes se establecen jornadas de trabajo de distinta duración. En relación a este aspecto, constituyen importantes antecedentes las disposiciones del Código Laboral que establecían para los adolescentes la prohibición de realizar horas extraordinarias y la prohibición de trabajos nocturnos. No obstante, excluía de esta prohibición los trabajos domésticos realizados en el domicilio del empleador (artículos 204²⁸ y 122²⁹).

Sin embargo, estos artículos fueron derogados por el artículo 257 del Código de la Niñez y la Adolescencia, lo que constituye un avance importante en la protección de los adolescentes trabajadores domésticos contra la explotación laboral.

El Código de la Niñez y la Adolescencia contempla entre las garantías conferidas al adolescente trabajador el horario especial de trabajo (artículo 53³⁰) y establece una escala que limita el máximo de horas de trabajo a 4 horas diarias para adolescentes de 14 a 16 años y a 6 horas diarias para los adolescentes de 16 a 18 años. Incorpora una reducción a 4 horas para los adolescentes que asistan a instituciones educativas y prohíbe expresamente el trabajo por cuenta ajena desde las 20 horas hasta las 6 horas de la mañana (artículo 58³¹).

²⁸ Artículo 204. De las horas extraordinarias y los menores de 18 años. “Para los menores de dieciocho años no habrá en caso alguno horas extraordinarias de trabajo, salvo lo dispuesto en el Capítulo V del Trabajo Rural”.

²⁹ Código Laboral. Capítulo II. Del trabajo de menores. Artículo 122. “Los menores de quince a dieciocho años no serán empleados durante la noche en un intervalo de doce horas consecutivas que comprendan desde las veintidos a las seis horas. Se excluye de esta disposición el trabajo doméstico ejecutado en el hogar del empleador. Los menores de trece a quince años no podrán ser empleados durante la noche en un período de catorce horas consecutivas, por lo menos, que comprendan el intervalo transcurrido entre las veinte y las ocho horas”.

³⁰ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los adolescentes trabajadores. Artículo 53. De las garantías en el trabajo. “El Estado confiere al adolescente que trabaja las siguientes garantías: b) de derechos individuales de libertad, respeto y dignidad; e) de horario especial de trabajo; f) de organización y participación en organizaciones de trabajadores”.

³¹ Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo II. Del adolescente trabajador por cuenta ajena. Artículo 58.- Del horario de trabajo. “El adolescente trabajador que haya cumplido catorce años y hasta cumplir los dieciséis años no podrá trabajar más de cuatro horas diarias ni veinte y cuatro horas semanales. El adolescente trabajador de dieciséis años hasta cumplir los dieciocho años no podrá trabajar más de seis horas diarias ni treinta y seis semanales. Para los trabajadores que todavía asistan a instituciones educativas, las horas diarias de trabajo quedarán reducidas a cuatro. El adolescente trabajador que haya cumplido catorce años y hasta cumplir los dieciocho años no será empleado durante la noche en un intervalo de diez horas, que comprenderá entre las veinte a las seis horas”.

En lo que se refiere específicamente a trabajadores domésticos adolescentes, se establece una jornada máxima de 6 horas diarias, que son reducidas a 4 horas para los adolescentes que asistan a instituciones educativas, en el artículo 64³².

Para controlar el cumplimiento de estas disposiciones, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece el registro de adolescentes trabajadores, a cargo de la Codeni, y el registro a cargo del empleador. Ambos registros consignan entre los datos requeridos específicamente el horario de trabajo de los adolescentes, conforme a los artículos 55³³, 56³⁴ y 60³⁵. El mencionado control de las normas laborales es función del órgano administrativo, el Ministerio de Justicia y Trabajo, para lo cual las Codeni proporcionan los datos del registro.

Si bien las normas establecen la protección necesaria en relación a la duración de la jornada de trabajo para los adolescentes, incluso vinculándola al derecho a la educación, las deficiencias para el cumplimiento efectivo de estas disposiciones se presentan en el sistema de fiscalización principalmente considerando las características del trabajo doméstico.

³² Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo III. Del adolescente trabajador doméstico. Artículo 64. De la jornada de trabajo doméstico. "La jornada máxima de trabajo del adolescente trabajador doméstico será de seis horas diarias, con intervalos de descanso y de cuatro para quienes asistan a instituciones educativas".

³³ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los trabajadores adolescentes. Artículo 55. Del registro del trabajador. "La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) deberá llevar un registro especial del adolescente trabajador".

³⁴ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los adolescentes trabajadores. Artículo 56. De los datos del registro. "En el registro deberán constar los siguientes datos: g) horario de trabajo; y la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) proveerá al adolescente que trabaja una constancia en la que se consignen los mismos datos del registro".

³⁵ Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo II. Del adolescente trabajador por cuenta ajena. Artículo 60. Del registro a cargo del empleador. "Los empleadores que ocupen a trabajadores adolescentes están obligados a llevar un registro en el que harán constar: c) su fecha de ingreso, labor que desempeña, remuneración que percibe, horario de trabajo y número de inscripción del seguro social; El Ministerio de Justicia y Trabajo, en coordinación con la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) de cada municipio, debe reglar las formas y el control del registro".

● *Seguridad social*

La Constitución Nacional establece la obligatoriedad e integralidad del seguro social para el trabajador o la trabajadora en su artículo 95³⁶. Los servicios de atención podrán ser públicos o privados, bajo supervisión estatal, conforme al mismo artículo. Reviste especial importancia a este respecto la Ley N° 57/90 - Convención sobre los Derechos del Niño, que en el artículo 26 reconoce a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social.

El Código Laboral se refiere a este tema en su artículo 382³⁷ estableciendo la obligación del Estado, que con fondos propios y aportes de los trabajadores y de los empleadores, debe constituir un sistema de seguros sociales.

El artículo 383³⁸ del Código Laboral incorpora a este cuerpo legal a las leyes y reglamentos sobre seguridad social. En este sentido, cobran relevancia el Decreto - Ley N° 18071 del 18 de febrero de 1943, que crea el Instituto de Previsión Social y el Decreto - Ley N° 1860, del 1 diciembre de 1950, que modifica al anterior.

Si bien estas disposiciones de carácter general son aplicables a los trabajadores domésticos adolescentes, el Código de la Niñez y la Adolescencia extiende a éstos el sistema de seguro social, obligando a los empleadores a inscribir en el seguro social a los adolescentes trabajadores (artículo 63³⁹).

³⁶ Constitución Nacional. Capítulo VIII. De los derechos laborales. De la seguridad social. Artículo 95. “El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población.

Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado.

Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio”.

³⁷ Código Laboral. Libro IV. De la seguridad social. Artículo 382. “El Estado, con aportes y contribuciones propios y de empleadores y trabajadores, amparará, por medio de un sistema de seguros sociales, a los trabajadores contra los riesgos de carácter general, y especialmente los derivados del trabajo”.

³⁸ Código Laboral. Artículo 383. De las leyes que reglamentan: “Quedan incorporados a este Libro del Código las Leyes y Reglamentos sobre la seguridad social”.

³⁹ Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo III. Del adolescente trabajador doméstico. Artículo 63. De las obligaciones del empleador. “El empleador debe inscribir al adolescente trabajador en el sistema de seguridad social”.

El número de seguro social constituye uno de los puntos que debe incluir el registro, conforme al artículo 60⁴⁰ del Código de la Niñez y la Adolescencia.

En relación al cumplimiento de las normas referidas al seguro social para los adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, se presenta la misma dificultad de fiscalización mencionada con referencia a la duración de la jornada de trabajo.

● *Sindicalización*

En el artículo 96⁴¹, la Constitución Nacional garantiza la libertad de organización y de participación en sindicatos para todos los trabajadores, públicos y privados, exceptuando a los miembros de las Fuerzas Armadas. En el mismo artículo también establece que nadie será obligado a pertenecer a ningún sindicato.

La Ley N° 57/90 - Convención sobre los Derechos del Niño reconoce al niño el derecho a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas, estableciendo como únicas restricciones las señaladas por la ley dentro de ciertas condiciones (artículo 15). Este enunciado de la Convención abarca toda forma de organización.

La Convención, en concordancia con el artículo de la Constitución Nacional ya mencionado, constituye un marco garantizador de derechos que deben ser interpretados en forma incluyente, por lo que no pueden ser utilizados para restringir ningún derecho que no esté restringido por la condición del mismo sujeto en la propia Convención.

⁴⁰ Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo II. Del adolescente trabajador por cuenta ajena. Artículo 60. Del registro a cargo del empleador. “Los empleadores que ocupen a trabajadores adolescentes están obligados a llevar un registro en el que harán constar: c) su fecha de ingreso, labor que desempeña, remuneración que percibe, horario de trabajo y número de inscripción del seguro social; El Ministerio de Justicia y Trabajo, en coordinación con la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) de cada municipio, debe reglar las formas y el control del registro”.

⁴¹ Constitución Nacional. Capítulo VIII. De los derechos laborales. De la libertad sindical. Artículo 96. “Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las policiales. Los empleadores gozan de igual libertad de organización. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato. Para el reconocimiento de un sindicato bastará con la inscripción del mismo en el órgano administrativo correspondiente. En la elección de las autoridades y en el funcionamiento de los sindicatos se observarán las prácticas democráticas establecidas en la ley, la cual garantizará también la estabilidad del dirigente sindical”.

En lo que respecta a la libertad de asociación, este derecho está reconocido en forma específica y en el mismo artículo de la convención no se admiten restricciones sino las de carácter legal. Sin embargo, las disposiciones mencionadas reconocen la libertad de asociación, ratificando esta libertad al plantear que nadie será obligado a pertenecer a ningún sindicato.

El Código Laboral garantiza, entre los derechos de los trabajadores en general, organizarse en defensa de sus intereses, constituyendo sindicatos o asociaciones, federaciones, confederaciones o cualquier otra forma de organización lícita, conforme al artículo 67, inciso i.

Sobre este tema, el Código Laboral reconoce el derecho a organizarse de los trabajadores en el Libro III “De las relaciones colectivas de trabajo”, Título Primero “De las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores”, actualizado por Ley N° 496/95, artículos 283 al 324, reglamentando los derechos derivados de la actividad sindical y las obligaciones.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, en concordancia con la Ley N° 57/90 - Convención sobre los Derechos del Niño, se refiere a este tema garantizando al adolescente que trabaja la libertad de organización y participación en sindicato (artículo 53⁴², que concuerda a su vez con el artículo 3 *in fine* y el 26 del mismo cuerpo legal).

El artículo 293 del Código Laboral establece que los trabajadores mayores de 18 años pueden formar parte de sindicatos. Esta norma no constituye una restricción para los menores de 18 años, sino que es una norma permisiva, lo que los filósofos del derecho⁴³ denominan “permisos fuertes”, establecidos con el objetivo de asegurar que una norma posterior de igual carácter o dictada por una autoridad de menor jerarquía restrinja el derecho sin producir una contradicción en el sistema.

El mencionado artículo 293 del Código Laboral no plantea una contradicción legislativa con el artículo 53 del Código de la Niñez y la Adolescencia, considerando que a partir de la sanción de este código, quedan derogadas expresamente todas las disposiciones contrarias al mismo, conforme al

⁴² Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los adolescentes trabajadores. Artículo 53. De las garantías en el trabajo. “El Estado confiere al adolescente que trabaja las siguientes garantías: a) de derechos laborales de prevención de la salud; b) de derechos individuales de libertad, respeto y dignidad; c) de ser sometido periódicamente a examen médico; d) de acceso y asistencia a la escuela en turnos compatibles con sus intereses y atendiendo a sus particularidades locales; e) de horario especial de trabajo; f) de organización y participación en organizaciones de trabajadores; h) de capacitación a través de asistencia a programas especiales de capacitación para el trabajo y de orientación vocacional”.

⁴³ Von Wright, Ross, Hart, Alchourrón - Bulygin, entre otros.

artículo 257⁴⁴ y principios de interpretación del derecho, como el principio *lex posterior*, la ley especial por encima de la ley general y otros.

No se conocen en el país antecedentes de sindicatos de adolescentes trabajadores domésticos, aunque existen referencias de organizaciones de trabajadoras domésticas y organizaciones de adolescentes trabajadores sin especificación de actividad.

c. Mecanismos de control del cumplimiento de las normas

La Constitución Nacional establece la obligatoriedad del cumplimiento de las normas laborales, quedando la fiscalización y las sanciones para el caso de su incumplimiento a cargo de las autoridades creadas por la ley, artículo 99⁴⁵.

También en lo referente a las situaciones presentadas en el contexto de una relación laboral que afecten derechos fundamentales, consagradas en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay, y que sean susceptibles de ser reclamados al Estado, es posible recurrir a los sistemas internacionales de protección de derechos, de carácter regional y universal, una vez agotados los recursos nacionales (Sistema Interamericano, Sistema de Naciones Unidas).

Por otro lado, en lo referente al cumplimiento de compromisos sobre normas laborales de carácter internacional, originadas en el contexto de las conferencias de la OIT, es posible recurrir a mecanismos incorporados en cada instrumento.

Respecto a la autoridad competente a nivel nacional para el cumplimiento y aplicación de las leyes del trabajo, el Código Laboral establece que el Ministerio de Justicia y Trabajo cumplirá estas funciones a través de un servicio de inspección y vigilancia. Disposiciones especiales reglamentan la organización, competencia y procedimiento de dicho servicio, conforme a

⁴⁴ Código de la Niñez y la Adolescencia. Artículo 257. De la derogatoria. “Deróganse la Ley N° 903 “Código del Menor”, de fecha 18 de diciembre de 1981; y las disposiciones de la Sección I “Del trabajo de menores” y del Capítulo II “Del trabajo de menores y mujeres” de la Ley N° 213 “Código del Trabajo”, del 30 de octubre de 1993, modificada y ampliada por Ley N° 496 de fecha 22 de agosto de 1995, en cuanto se opongan al presente Código, así como cualquier otra disposición contraria a este Código”.

⁴⁵ Constitución Nacional. Capítulo VIII. De los derechos laborales. Del cumplimiento de las normas laborales. Artículo 99. “El cumplimiento de las normas laborales y el de los de la seguridad e higiene en el trabajo quedará sujeto a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación”.

lo establecido en el Título III “De la autoridad administrativa del trabajo”, artículos 407 al 411 del mismo cuerpo legal.

Concuerda con el mencionado artículo la Ley N° 8421/91 que reglamenta las funciones de la Subsecretaría del Trabajo y Seguridad Social, así como los decretos y resoluciones que complementan esta reglamentación, especialmente en lo referente a su competencia de fiscalización.

Sin embargo, no existen en el país mecanismos efectivos para el control del cumplimiento de las normas laborales en relación a los adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, fundamentalmente por las características propias de la actividad y del sistema de fiscalización.

El sistema de fiscalización impulsado por el órgano administrativo del trabajo plantea la dificultad de no contar con un procedimiento especial, que considerando las características propias del trabajo infantil doméstico, sea capaz de garantizar el control del cumplimiento de las normas aplicables a la actividad.

La legislación nacional también establece el procedimiento judicial ordinario que procede en casos de incumplimiento de normas laborales. En relación a los adolescentes trabajadores domésticos, la eficacia de este mecanismo se encuentra afectada debido a las dificultades para el acceso al procedimiento judicial.

No obstante las dificultades mencionadas, el Código de la Niñez y la Adolescencia contiene disposiciones orientadas a contribuir en el proceso de control de normas laborales.

- **Registro**

El Código de la Niñez y la Adolescencia crea el registro del adolescente trabajador, a cargo de las Codeni, en el artículo 55⁴⁶.

⁴⁶ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los trabajadores adolescentes. Artículo 55. Del registro del trabajador. “La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) deberá llevar un registro especial del adolescente trabajador”.

Los datos que debe contener el registro están establecidos en el artículo 56⁴⁷. Así también, se determina, en el artículo 57⁴⁸, que dichas consejerías deben proveer los datos del registro al Ministerio de Justicia y Trabajo para el control de las normas laborales.

El mismo código obliga a los empleadores, en el artículo 60⁴⁹, a llevar un registro estableciendo los datos que éste debe contener. También les obliga a proporcionar la información que requieran las Codeni y el Ministerio de Justicia y Trabajo, y a registrar la contratación de un adolescente dentro de las 72 horas. Al registro deben acompañar copias del contrato y de su inscripción en la seguridad social, conforme al artículo 61⁵⁰.

Ambos registros tienen por objeto el control del cumplimiento de las normas de protección a los trabajadores y trabajadoras adolescentes.

Resulta evidente el interés de la ley en relación al control del cumplimiento de las normas laborales, instalando para el efecto una tarea interinstitucional que incorpora al gobierno local de las municipalidades. Sin embargo, este mecanismo se encuentra en una etapa inicial de implementación, por lo que no es aún posible evaluar el impacto de estas disposiciones.

⁴⁷ Artículo 56. De los datos del registro. "En el registro deberán constar los siguientes datos: a) nombre y apellido del adolescente; b) nombre y apellido de su padre, madre, tutor o responsables; c) fecha y lugar de nacimiento; d) dirección y lugar de residencia del adolescente; e) labor que desempeña; f) remuneración; g) horario de trabajo; y h) escuela a la que asiste y horario de clases. La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) proveerá al adolescente que trabaja una constancia en la que se consignen los mismos datos del registro".

⁴⁸ Artículo 57. De la comunicación del trabajo de adolescentes. "La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) proveerá a la autoridad regional del trabajo que corresponda, los datos del registro de los trabajadores adolescentes, para el correspondiente control del cumplimiento de las normas de protección laboral".

⁴⁹ Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo II. Del adolescente trabajador por cuenta ajena. Artículo 60. "Del registro a cargo del empleador. Los empleadores que ocupen a trabajadores adolescentes están obligados a llevar un registro en el que harán constar: a) su nombre y apellido, lugar y fecha de nacimiento, dirección y lugar de residencia del adolescente trabajador; b) nombres y apellidos del padre, madre, tutor o responsables y el domicilio de éstos. c) su fecha de ingreso, labor que desempeña, remuneración que percibe, horario de trabajo y número de inscripción del seguro social; d) centro educativo al que asiste, horario de clases; y e) otros datos que consideren pertinente. El Ministerio de Justicia y Trabajo, en coordinación con la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) de cada municipio, debe reglar las formas y el control del registro".

⁵⁰ Artículo 61. De la obligación de informar sobre el trabajo del adolescente. "Todo empleador está obligado a proporcionar la información que requieran el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni), debiendo también registrar la contratación de los servicios de un adolescente, dentro de las setenta y dos horas. A este registro se debe acompañar copia del contrato de trabajo del adolescente y de su inscripción en el sistema de seguridad social".

● Sanciones administrativas y penalidades

El Código Laboral establece la multa de 50 jornales mínimos, que se duplica en caso de reincidencia, para los empleadores que someten a menores de 18 años a trabajos insalubres, peligrosos o trabajos nocturnos en las industrias.

La misma multa será aplicada en caso de que la autorización de los representantes legales sea otorgada en violación a la ley, además de constituirse en causa de nulidad del contrato respectivo, conforme al artículo 389⁵¹

El mecanismo de aplicación de las mencionadas multas, a cargo de la autoridad administrativa competente, está establecido en el artículo 398⁵² del Código Laboral.

⁵¹ Código Laboral. Título V. De las sanciones y cumplimiento de las leyes de trabajo. Artículo 389. “Los empleadores que obligan a los varones menores de 18 años de edad, a realizar labores en lugares insalubres o peligrosos, o trabajos nocturnos industriales, serán sancionados con la multa establecida en el artículo anterior (50 jornales mínimos). Al empleador que ocupe a niños menores de doce años, se le impondrá multa de cincuenta jornales mínimos que se duplicará en caso de reincidencia. La autorización dada para trabajar por los representantes legales de los menores, en fraude a la Ley, constituirá causa de nulidad del contrato de trabajo, y serán pasibles dichos representantes legales de una multa de cincuenta jornales mínimos, por cada menor afectado, que duplicará en caso de reincidencia”.

⁵² Artículo 398. “Las sanciones a que se refiere este Título las impondrá sumariamente la Autoridad Administrativa Competente, previa audiencia del infractor y tomando en consideración las pruebas producidas. Contra su resolución podrá recurrirse ante el Tribunal del Trabajo. En caso de que el infractor consienta la multa y la abone en el plazo de cuarenta y ocho horas, la multa quedará reducida al 50% (cincuenta por ciento)”.



Ciertas características propias de la actividad, como la invisibilidad, el desarraigo familiar, el servicio en la intimidad de un hogar de terceros, representan otras dificultades para el acceso a la protección de estas normas por parte de los adolescentes afectados por hechos punibles en el desarrollo del trabajo doméstico.

Análisis de las formas de protección contempladas en el Derecho de Familia

CAPÍTULO III

I. ANÁLISIS DE LAS FORMAS DE PROTECCIÓN CONTEMPLADAS EN EL DERECHO DE FAMILIA

Lourdes Barboza

a. Derechos fundamentales en la Constitución Nacional

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, originada como instrumento para el desarrollo de un Estado democrático de derecho, incorpora todos los derechos humanos fundamentales.

El Título II, referente a los derechos, deberes y garantías, reconoce para todas las personas el derecho a la vida, protección contra la tortura y otros delitos, al ambiente saludable, a la libertad y a la seguridad de las personas, garantías en relación a la privación de libertad, la detención y el arresto, a la libertad religiosa e ideológica, a la expresión de la personalidad, libertad de información, expresión y prensa, libertad de reunión y de manifestación, a la intimidad, a peticionar a las autoridades, al tránsito y a la residencia, libertad de asociación, entre otros, así como todos los derechos y garantías inherentes a la persona humana no enunciados específicamente.

Revisten especial importancia por su vinculación con el tema abordado, el artículo 6⁵³, referido a que el Estado promoverá la calidad de vida a través de planes y políticas orientados en particular a superar las condicionantes de extrema pobreza, de edad, etc., así como el artículo 10⁵⁴, que prohíbe la esclavitud y cualquier otra forma de servidumbre personal.

El Capítulo III del mismo título se refiere a la igualdad de las personas y prohíbe expresamente cualquier tipo de discriminación, estableciendo, en el artículo 46⁵⁵, protección especial como estrategia ante factores discriminatorios.

El Capítulo IV se refiere a los derechos de familia estableciendo los derechos y obligaciones de los padres en relación a sus hijos menores de edad, en cuanto a asistir, alimentar, educar y ampararlos, como así también la penalización del incumplimiento de los deberes de asistencia alimentaria. Por otra parte, plantea una ayuda especial para la familia de prole numerosa y las mujeres cabeza de familia, dejando a la ley la tarea de reglamentar este derecho.

Se protege a la maternidad y paternidad responsable en el artículo 55. Y en el artículo 56⁵⁶ se hace referencia expresa a la participación de la juventud en el desarrollo del país.

La Constitución incorpora un artículo específico referente a los derechos del niño, acorde a la Convención sobre los Derechos del Niño, en el que enfatiza la responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en el cumplimiento de estos derechos (artículo 54 “De la protección al niño”).

⁵³ Artículo 6. De la calidad de vida. “La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad.

El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico - social con la preservación del medio ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”.

⁵⁴ Artículo 10. “De la proscripción de la esclavitud y de otras servidumbres. Están proscriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La Ley podrá establecer cargas sociales a favor del Estado”.

⁵⁵ Artículo 46. De la igualdad de las personas. “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.

Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino obligatorios”.

⁵⁶ Artículo 56. De la juventud. “Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, económico y cultural del país”.

El Capítulo V legisla sobre los derechos de los pueblos indígenas, el capítulo VI establece el derecho a la salud, el Capítulo VII hace referencia a la educación y cultura, y el Capítulo VIII trata sobre el derecho al trabajo

Respecto al trabajo de personas menores de edad, en el artículo 90⁵⁷ se otorga prioridad a los derechos de niños, niñas y adolescentes trabajadores con el objetivo de garantizar su desarrollo físico, intelectual y moral.

Finalmente, el Capítulo IX se refiere a los derechos económicos y a la reforma agraria, el Capítulo X legisla sobre los derechos y deberes políticos, el Capítulo XI trata sobre los deberes y el Capítulo XII sobre las garantías.

El rango constitucional que adquieren los derechos del niño a partir del año 1992 constituye una herramienta fundamental del proceso de reforma legislativa, que busca incorporar la visión del niño sujeto de derechos, contemplada en la Convención sobre los Derechos del Niño.

b. El interés superior del niño en la legislación

El principio del interés superior, contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño, prescribe que en todas las medidas que conciernan a niños, niñas y adolescentes se debe atender el interés superior del menor de edad, sean éstas aplicables por instituciones públicas, privadas, tribunales o instancias administrativas en cada caso específico.

El principio del interés superior del niño se orienta a garantizar la igualdad ante la ley fortaleciendo al niño y sus derechos ante la mayor vulnerabilidad de esta etapa de la vida humana en relación a la edad adulta.

Constituye un vínculo entre los derechos del niño y los derechos humanos en general planteando la prioridad de los derechos del niño. En la referida convención no se menciona una definición del interés superior, sin embargo una pauta fundamental para su aplicación es impedir que su uso conlleve cualquier exclusión de derechos reconocidos. Algunos autores han señalado que este principio debilita la fuerza de la Convención sobre los Derechos del Niño, fundamentalmente por su formulación en dicho instrumento, que deja abierta la posibilidad de un uso discrecional a partir de una extrema subjetivización del principio.

⁵⁷ Constitución Nacional. Capítulo VIII. De los derechos laborales. Del trabajo de los menores. Artículo 90. "Se dará prioridad a los derechos del menor trabajador para garantizar su normal desarrollo físico, intelectual y moral".

Teniendo en cuenta estos aportes, así como la experiencia internacional desarrollada a la luz de las nuevas leyes de derechos del niño, producto del proceso de reforma legislativa en marcha en nuestra región, el Código de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay define y delimita el principio del interés superior de niño en el artículo 3.

El artículo 3 obliga a fundar en este principio toda medida que se adopte en relación al niño y el adolescente. Determina que el principio está dirigido a asegurar su desarrollo integral, así como el ejercicio y disfrute de sus derechos y garantías. Se mencionan también los elementos que se deben considerar en su aplicación, limitando de este modo toda posibilidad de interpretación arbitraria.

Se resalta la importancia de la descripción del principio, realizada en la norma de origen nacional, ya que esto permite invocarlo para reparar situaciones de discriminación que afectan a los derechos de los niños. Expresamente esta aplicación permite que en cualquier medida administrativa o judicial que afecte a los adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, se deberán considerar sus vínculos familiares, su educación, su opinión, entre otros.

c. Derechos fundamentales en el derecho de familia

● Familia

La Constitución Nacional reconoce a la familia como fundamento de la sociedad, incluye la unión estable del hombre, la mujer y los hijos, así como la comunidad de cualquiera de los progenitores y los hijos. Se promoverá y garantizará la protección de la familia y el derecho a constituir familia, conforme a los artículos 49 y 50⁵⁸.

La Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90) señala que los Estados Parte reconocen el derecho del niño a vivir en su familia, respetando las responsabilidades, derechos y deberes de los padres o responsables, y a no ser separados de ellos contra su voluntad, excepto cuando autoridades competentes, conforme con la ley y los procedimientos aplicables, lo

⁵⁸ Constitución Nacional. Artículo 49. De la protección de la familia. “La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de los progenitores y sus descendientes”.

Artículo 50. Del derecho a constituir familia. “Toda persona tiene derecho a constituir familia, en cuya formación y desenvolvimiento la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones”.

determinen, atendiendo al interés superior del niño, conforme con los artículos 3, 5 y 9.

El Código Civil paraguayo contiene disposiciones que reconocen y reglamentan las obligaciones derivadas de la familia (Libro I “De las personas y de los derechos personales en las relaciones de familia”, Título III “De los derechos personales en las relaciones de familia”).

Respecto al derecho a tener una familia, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en el artículo 8⁵⁹, prohíbe la pérdida de la patria potestad o la separación del niño de su familia invocando la falta de recursos económicos suficientes y obliga al Estado a proveerlos cuando sea necesario. Concuerdan con este artículo los artículos 4 y 34, que establecen como obligación de los padres biológicos, adoptivos o quienes los tengan a su cargo, y en forma subsidiaria del Estado, garantizar el desarrollo armónico de niños y adolescentes. Con este objetivo se deben tomar las medidas de protección que sean necesarias.

El marco normativo proporciona una amplia protección al derecho de los niños a la familia, cautelando incluso que circunstancias de naturaleza económica perjudiquen el ejercicio efectivo de este derecho. Se descarta de este modo que un fundamento discriminatorio prive legalmente al niño del derecho a la familia, priorizando entre las expresiones de familia a la biológica. Sin embargo, actividades como el trabajo doméstico en hogares de terceros implican limitaciones importantes al ejercicio del mencionado derecho.

● **Educación**

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la educación, señala sus fines en el desarrollo personal y los objetivos a nivel nacional. Conforme a ella, la educación es responsabilidad de toda la sociedad, principalmente de la familia, el municipio y el Estado. En este aspecto se incorporan los principios de descentralización y participación, que convocan a nuevos actores en relación a la responsabilidad. Es importante considerar que la descentralización del Estado paraguayo está establecida a nivel constitucional.

⁵⁹ Código de la Niñez y la Adolescencia. Disposiciones generales. Artículo 8. “Del derecho a la familia. El niño o adolescente tiene derecho a vivir y desarrollarse en su familia, y en caso de falta o insuficiencia de recursos materiales de sus familiares, el derecho a que el Estado los provea.

Queda prohibido separar al niño o adolescente de su grupo familiar, o disponer la suspensión o pérdida de la patria potestad invocando la falta o insuficiencia de recursos”.

También se consagra constitucionalmente la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica, quedando a cargo del Estado el fomento de la enseñanza media técnica e industrial, la superior y la promoción de la investigación. Asimismo, el Estado debe organizar el sistema educativo con la participación de la comunidad educativa, además de promover programas de complemento nutricional y bolsa escolar para alumnos de escasos recursos (artículos 73, 75 y 76⁶⁰).

Es obligación del Estado promover políticas de formación profesional que tiendan al pleno empleo (artículo 87⁶¹).

En la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90), los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación, y con el objetivo de universalizar progresivamente el acceso a este derecho en igualdad de oportunidades, deben adoptar medidas orientadas a implantar la educación escolar básica obligatoria y gratuita, fomentar la enseñanza secundaria, asegurar la accesibilidad de la enseñanza superior y reducir las tasas de abandono escolar, entre otras medidas (artículo 28). La orientación que darán los Estados Parte a la educación se establece en el artículo 29.

⁶⁰ Constitución Nacional. Capítulo VII. De la educación y de la cultura. Del derecho a la educación y de sus fines. Artículo 73. “Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo”.

De responsabilidad educativa. Artículo 75. “La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el municipio y el Estado. El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos”.

De las obligaciones del Estado. Artículo 76. “La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.

La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar”.

⁶¹ Constitución Nacional. Del pleno empleo. Artículo 87. “El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajo nacional”.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, en los artículos 20 y 21⁶², reconoce el derecho de los niños y adolescentes a la educación, orientada a su desarrollo integral, estableciendo para el sistema educativo características concordantes con la Ley 1264/ 98 General de Educación, instrumento normativo que desarrolla a nivel nacional la aplicación de los principios enunciados en relación al derecho a la educación.

También el Código de la Niñez y la Adolescencia establece como una de las medidas de protección y apoyo a niños y adolescentes, determinadas en el artículo 34, la incorporación del niño a un establecimiento de educación escolar básica y la obligación de asistencia.

Respecto a la protección de este derecho para los adolescentes trabajadores, el mencionado código señala que el Estado les debe brindar la posibilidad de acceso, atendiendo a turnos e intereses específicos, así como la capacitación para el trabajo y orientación vocacional (artículo 53⁶³).

La pretensión de la norma acerca de una vinculación entre la actividad laboral y el derecho a la educación que permita priorizar este último se expresa en lo establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia respecto a la limitación de la jornada de trabajo, en los artículos 58 y 64. Como también en la obligación de los empleadores, de facilitar la incorporación del adolescente trabajador doméstico al sistema educativo, del artículo 65⁶⁴.

⁶² Código de la Niñez y la Adolescencia. Disposiciones generales. Artículo 20. Del derecho a la educación. “El niño y el adolescente tienen derecho a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona, y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía”.

Artículo 21. Del sistema educativo. “El sistema educativo garantizará al niño y al adolescente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley General de Educación: a) el derecho a ser respetado por sus educadores; b) el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles; c) la promoción y difusión de sus derechos; d) el acceso a escuelas públicas gratuitas cercanas a su residencia; y e) el respeto a su dignidad”.

⁶³ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los adolescentes trabajadores. Artículo 53. De las garantías en el trabajo. “El Estado confiere al adolescente que trabaja las siguientes garantías: a) de derechos laborales de prevención de la salud; b) de derechos individuales de libertad, respeto y dignidad; c) de ser sometido periódicamente a examen médico; d) de acceso y asistencia a la escuela en turnos compatibles con sus intereses y atendiendo a sus particularidades locales; e) de horario especial de trabajo; f) de organización y participación en organizaciones de trabajadores; y h) de capacitación a través de asistencia a programas especiales de capacitación para el trabajo y de orientación vocacional”.

⁶⁴ Código de la Niñez y la Adolescencia. Capítulo III. Del adolescente trabajador doméstico. Artículo 65. De la escolaridad obligatoria del adolescente trabajador doméstico. “Los empleadores tienen la obligación de facilitar al adolescente trabajador doméstico la concurrencia a una institución educativa a los efectos de recibir la educación escolar adecuada, sin deducir suma alguna de su remuneración”.

En relación a la aplicación de estos derechos, los registros, establecidos en el Código de la Niñez, referentes a los trabajadores adolescentes, a cargo de las Codeni y de los empleadores, respectivamente, constituyen herramientas importantes para el control del cumplimiento de las normas.

Concuerdan con estas disposiciones las del Código Laboral, que se refieren a la obligación del empleador de darle oportunidad al trabajador doméstico para asistir a escuela nocturna (artículo 153⁶⁵).

El Código Laboral establece la responsabilidad del Estado en la educación técnica y profesional con el objetivo de perfeccionar las aptitudes de los trabajadores, obtener mejores ingresos y mejorar la eficiencia en la producción, conforme al artículo 16⁶⁶.

Las mencionadas disposiciones concuerdan con la Ley N° 253/71, que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, con el objetivo de atender la política ocupacional del gobierno, dentro del proceso de desarrollo nacional.

Conforme a esta misma ley, las actividades deben realizarse en el campo de la formación técnica y profesional de los jóvenes, en cooperación o coordinación con el sistema educativo formal y los programas de alfabetización de adultos del país.

Las actividades del SNPP se concentran principalmente en cursos de capacitación desarrollados en el Centro Piloto de Asunción y en los Centros Móviles. La ley que crea el SNPP fue modificada parcialmente por la ley que crea el Sistema Nacional de Capacitación Laboral, que responde a nuevos lineamientos, incorporando al sector privado en la provisión de servicios de capacitación profesional. No obstante, es necesario mencionar que la aplicación de esta ley se encuentra en una etapa incipiente y transita en paralelo al proceso de modernización del SNPP.

⁶⁵ Código Laboral. Capítulo IV. De los trabajadores domésticos. Artículo 153. "Son obligaciones del empleador para con el trabajador doméstico: d) darle oportunidad para que asista a las escuelas nocturnas".

⁶⁶ Artículo 16. Obligación del Estado en la formación técnica de los trabajadores. "El Estado tomará a su cargo brindar educación profesional y técnica a trabajadores de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción.

Mediante una política económica adecuada procurará igualmente mantener un justo equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, dar empleo apropiado a los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente por causas ajenas a su voluntad, a los minusválidos físicos y psíquicos, ancianos y veteranos de la guerra".

El marco normativo, tal cual fue desarrollado, proporciona garantías al ejercicio del derecho a la educación para todos los niños y adolescentes, y en particular para los adolescentes trabajadores domésticos, constituyendo una oportunidad en este sentido el actual proceso de reforma educativa.

Sin embargo, la insuficiente cobertura y calidad de los servicios de educación impactan fuertemente sobre los sectores más carenciados, y en relación expresa a la población que nos ocupa, estas circunstancias constituyen un fundamento de discriminación, ya que los adolescentes afectados por estas limitaciones del sistema muchas veces se ven obligados a prescindir de otros derechos, como el de la familia, para acceder a la educación, recurriendo entre otros al empleo doméstico.

Por estas razones es importante fortalecer los mecanismos de exigibilidad de derechos, en primer lugar para el acceso a la educación de todo niño, niña y adolescente, y complementariamente en relación a la protección de este derecho en la relación laboral de los adolescentes trabajadores domésticos.

● **Salud**

El derecho fundamental a la salud⁶⁷ está reconocido para todas las personas por la Constitución Nacional, estableciéndose también la obligatoriedad de la asistencia pública para la prevención y el tratamiento en materia de salud (artículo 68).

Se establece la promoción de un Sistema Nacional de Salud que posibilite la accesibilidad de los servicios a través de planes y programas impulsados desde el sector público y privado, conforme al artículo 69⁶⁸.

El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce al niño el derecho al más alto nivel posible de salud, a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Responsabiliza a los Estados Parte de la aplicación de las medidas necesarias para reducir la mortalidad infantil, debiendo asegurar la asistencia médica con énfasis en la atención primaria de la salud. Los Estados Parte también deben promover

⁶⁷ Constitución Nacional. Capítulo VI. De la salud. Del derecho a la salud. Artículo 68. “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorros en caso de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana”.

⁶⁸ Del Sistema Nacional de Salud. Artículo 69. “Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado”.

la cooperación en lo relativo a la atención a la salud, y tomar las medidas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados Parte también reconocen el derecho del niño internado en un establecimiento a que el tratamiento de su salud física o mental sea revisado en forma periódica, conforme al artículo 25.

Estos enunciados constitucionales y de derechos humanos inspiraron la redacción del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, que busca proveer de los mecanismos para su cumplimiento.

Sin embargo, la falta de instalación del órgano rector, responsable de transversalizar los derechos de los niños, entre ellos el derecho a la salud, en las políticas y planes nacionales, dificulta y retrasa la efectiva protección a la salud.

El Código de la Niñez y la Adolescencia reconoce el derecho a la salud física y mental de todos los niños, niñas y adolescentes, así como a la atención para la recuperación de su salud en caso necesario. También establece la obligación para los médicos de brindar atención en casos de urgencia, respetando los usos y costumbres de grupos étnicos o comunidades indígenas, siempre que no constituyan un riesgo para la vida e integridad, conforme al artículo 13⁶⁹.

El mismo cuerpo legal obliga al Estado a proveer de los elementos necesarios para garantizar el goce del derecho a la salud de niños y adolescentes, a través de programas de salud pública, en el artículo 15⁷⁰.

⁶⁹ Código de la Niñez y la Adolescencia. Libro I. De los derechos y deberes. Artículo 13. Del derecho a la salud. “El niño o adolescente tiene derecho a la atención de su salud física y mental, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de condiciones a los servicios y acciones de promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud.

Si fuese un niño o adolescente perteneciente a un grupo étnico o a una comunidad indígena, serán respetados los usos y costumbres médico-sanitarias vigentes en su comunidad, toda vez que no constituyan peligro para la vida e integridad física y mental de éstos o de terceros. En las situaciones de urgencia, los médicos están obligados a brindarles la asistencia profesional necesaria, la que no puede ser negada o eludida por ninguna razón”.

⁷⁰ Artículo 15. De los programas de salud pública. “El Estado proveerá gratuitamente asistencia médica y odontológica, las medicinas, prótesis y otros elementos necesarios para el tratamiento, habilitación o rehabilitación del niño o adolescente de escasos recursos económicos”.

Además del reconocimiento general, el Código de la Niñez y la Adolescencia garantiza al adolescente trabajador la protección de su salud, estableciendo la obligatoriedad del examen médico periódico (artículo 53⁷¹).

El artículo 32⁷² del mismo código enumera los artículos de venta prohibida a niños y adolescentes, mencionando entre ellos a las bebidas alcohólicas, al tabaco y otros productos nocivos para la salud. Las medidas de protección y apoyo a niños y adolescentes son aplicadas por las Codeni, y entre ellas se menciona el tratamiento médico y psicológico (artículo 34⁷³).

De estas disposiciones se desprende la exigibilidad de la protección de la salud de los niños y adolescentes, quienes en caso necesario pueden reclamar al Estado el cumplimiento efectivo de su obligación.

También el Código Laboral obliga a los empleadores a proporcionar a los trabajadores domésticos la asistencia indispensable para la salud (artículo 153⁷⁴).

Finalmente, la Ley del Sistema Nacional de Salud (N° 1032/96) reglamenta el enunciado constitucional del artículo 69, y en la misma orientación en-

⁷¹ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De la protección a los adolescentes trabajadores. Artículo 53. De las garantías en el trabajo. “El Estado confiere al adolescente que trabaja las siguientes garantías: a) de derechos laborales de prevención de la salud; b) de derechos individuales de libertad, respeto y dignidad; c) de ser sometido periódicamente a examen médico; d) de acceso y asistencia a la escuela en turnos compatibles con sus intereses y atendiendo a sus particularidades locales; e) de horario especial de trabajo; f) de organización y participación en organizaciones de trabajadores; g) de capacitación a través de asistencia a programas especiales de capacitación para el trabajo y de orientación vocacional”.

⁷² Artículo 32. De los artículos de venta prohibida. “Se prohíbe la venta o suministro al niño o adolescente de: a) armas, municiones y explosivos; b) bebidas alcohólicas, tabaco y otros productos cuyos componentes puedan causar dependencia física o psíquica aun cuando sea por utilización indebida; c) fuegos de estampido o de artificio; d) revistas y materiales pornográficos; e) video juegos clasificados como nocivos para su desarrollo integral; y f) internet libre o no filtrado. Este deberá estar protegido por mecanismos de seguridad cuyo control estará a cargo de la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni)”.

⁷³ Artículo 34. De las medidas de protección y apoyo. “Cuando el niño o el adolescente se encuentre en situaciones que señalan la necesidad de protección o apoyo, se aplicarán las siguientes medidas de protección y apoyo: a) la advertencia al padre, a la madre, al tutor o responsable; b) la orientación al niño o adolescente y a su grupo familiar; c) el acompañamiento temporario al niño o adolescente y a su grupo familiar; d) la incorporación del niño en un establecimiento de educación escolar básica y obligación de asistencia; e) el tratamiento médico y psicológico; f) en caso de emergencia, la provisión materna para el sostenimiento del niño o adolescente; g) el abrigo; h) la ubicación del niño o adolescente e una familia sustituta; e i) la ubicación del niño o adolescente en una hogar”.

⁷⁴ Código Laboral. Capítulo IV. De los trabajadores domésticos. Artículo 153. “Son obligaciones del empleador para con el trabajador doméstico: c) en caso de enfermedad que no sea crónica, proporcionarle la primera asistencia indispensable”.

cuentra inspiración en los principios de descentralización y participación para el desarrollo.

Esto sirvió como referencia nacional para el diseño del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos del Código de la Niñez y la Adolescencia.

El proceso de instalación del Sistema de Salud, si bien lleva varios años, aún se encuentra en una etapa inicial, lo que resta efectividad a la norma.

d. Instituciones de protección contempladas en el derecho de familia

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece medidas de protección y apoyo al niño y adolescente que privilegian a la familia, aplicables administrativamente por las Codeni (artículo 34⁷⁵, incisos a) al f).

Sin embargo, cuando las medidas afectan de alguna forma la patria potestad, ya sea en forma transitoria o definitiva, la aplicación queda exclusivamente a cargo del órgano jurisdiccional.

La acogida del niño en familia sustituta procede, exclusivamente, por orden judicial y en interés a su protección, atendiendo las condiciones de

⁷⁵ Código de la Niñez y la Adolescencia. De la prevención a las transgresiones a los derechos y de las medidas de protección al niño o adolescentes. Artículo 34. De las medidas de protección y apoyo. “Cuando el niño o el adolescente se encuentre en situaciones que señalan la necesidad de protección o apoyo, se aplicarán las siguientes medidas de protección y apoyo: a) la advertencia al padre, a la madre, al tutor o responsable; b) la orientación al niño o adolescente y a su grupo familiar; c) el acompañamiento temporario al niño o adolescente y a su grupo familiar; d) la incorporación del niño en un establecimiento de educación escolar básica y la obligación de asistencia; e) el tratamiento médico y psicológico; f) en caso de emergencia, la provisión material para el sostenimiento del niño o adolescente; g) el abrigo; h) la ubicación del niño o adolescente en una familia sustituta; y i) la ubicación del niño o adolescente en un hogar.

Las medidas de protección y apoyo señaladas en este artículo pueden ser ordenadas separada o conjuntamente. Además, pueden ser cambiadas o sustituidas si el bien del niño o adolescente lo requiere.

Las medidas de protección y apoyo serán ordenadas por la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni). En caso de una medida señalada en los incisos g) al i) de este artículo, la orden requerirá autorización judicial”.

albergabilidad, afectividad y su relación de parentesco con la familia sustituta (artículos 103, 104 y 105⁷⁶ del Código de la Niñez y la Adolescencia).

La familia o persona que acoja al niño está obligada a brindarle alimentación, vivienda, educación, cuidados y protección. La familia que alberga solo podrá ser cambiada por orden judicial.

Asimismo, la ley también plantea la necesidad de priorizar las medidas de carácter definitivo como la adopción para niños menores de seis años, privados por algún motivo de su familia biológica, de modo a proveer estabilidad para su desarrollo integral.

En cuanto a la aplicación de las medidas de protección de carácter administrativo establecidas en el actual Código de la Niñez y la Adolescencia, se debe considerar el desarrollo insuficiente de las nuevas instituciones creadas por la ley, por lo que resulta difícil evaluar la efectividad de estas medidas. También es necesario determinar las rutas administrativas de aplicación de medidas a través de la reglamentación de la norma.

Las instituciones de protección al derecho de familia, que requieren de intervención judicial para su aplicación, merecen un desarrollo especial.

● *Guarda*

La guarda constituye una forma de familia sustituta, de carácter transitorio, que tiene fundamento en el derecho del niño a tener familia. Es una institución de derecho público que implica, para quienes la ejercen, obligaciones similares a las de los padres, en relación a los niños sujetos a esta medida.

⁷⁶ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De las instituciones de familia sustituta. Capítulo I. De las disposiciones generales. Artículo 103. De la acogida en familia sustituta. “El niño o adolescente, privado de su núcleo familiar por orden judicial, podrá ser acogido por una familia, temporalmente, mediante la guarda, la tutela o definitivamente, por la adopción.

La familia o persona que acoja al niño o adolescente quedará obligada a alimentarlo, educarlo, cuidarlo y protegerlo, en la misma medida que corresponde a la misma, como núcleo familiar”.

Artículo 104. De las condiciones para la familia sustituta. “Para designar la familia sustituta, el Juez tendrá en cuenta el grado de parentesco y la relación de afectividad y deberá disponer la verificación de las condiciones de albergabilidad de la familia, como así también el posterior seguimiento con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos enunciados por este Código”.

Artículo 105. De la autorización judicial necesaria. “Una vez designada una familia sustituta, ésta no podrá ser cambiada sin la autorización del Juez competente. En caso de niños menores de seis años, deberá priorizarse la adopción”.

El Código de la Niñez, en su artículo 106, define a esta institución de protección y delimita el alcance de las obligaciones que se derivan de ella: *“La guarda es una medida por la cual el Juzgado encomienda a una persona, comprobadamente apta, el cuidado, protección, atención y asistencia integral del niño o adolescente, objeto de la misma e impone a quien la ejerce:*

- *“la obligación de prestar asistencia material, afectiva y educativa al niño o adolescente; y*
- *“la obligación de ejercer la defensa de los derechos del niño o adolescente, incluso frente a sus padres.*

Asimismo, señala que:

“La guarda podrá ser revocada en cualquier momento por decisión judicial”.

La regulación de esta institución está dada por los artículos 107, 108 y 109⁷⁷ del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece también la obligación de toda persona que acoga a un niño, de comunicarlo al juez en el plazo de 2 días, bajo pena de incurrir en hecho punible tipificado por el Código Penal. La guarda será evaluada por el juzgado competente y no podrá ser transferida a otros “guardadores” sino por orden judicial.

La guarda constituye un recurso importante para cautelar el derecho a la familia cuando se producen alteraciones provisorias en el ejercicio de este derecho por parte de niños, niñas o adolescentes. En este sentido, están contenidas en la legislación las garantías de fondo y procedimiento necesarias para una correcta aplicación.

Sin embargo, la guarda, como institución de familia sustituta, implica una relación de familia entre el guardador y el niño sujeto a la misma, a diferencia de la relación establecida entre los adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros y sus empleadores, que es de carácter laboral, por lo que no es aplicable como medida de protección al niño en esta relación.

⁷⁷ Artículo 107. De la obligación de comunicar. “Toda persona que acoge a un niño o adolescente, sin que se le haya otorgado la guarda del mismo, estará obligada a comunicar este hecho al Juez en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de incurrir en el hecho punible establecido en el Artículo 222 del Código Penal”.

Artículo 108. De la evaluación. “La guarda deberá ser acompañada y evaluada periódicamente por el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y sus auxiliares”.

Artículo 109. De la prohibición a los guardadores. “El responsable de la guarda de un niño o adolescente no podrá transferir la misma a terceros, sean éstos personas físicas o entidades públicas o privadas, bajo apercibimiento de incurrir en el hecho punible establecido en el artículo 222 del Código Penal”.

● Tutela

La tutela es una institución de protección originada en el derecho romano. Está orientada principalmente a garantizar la representación legal del niño, niña y adolescente, así como la administración de sus bienes.

El Código de la Niñez y la Adolescencia define esta institución en el artículo 110: *“La tutela es una institución que permite a quien la ejerce, representar al niño o adolescente, dirigirlo y administrar sus bienes cuando no esté sometido a la patria potestad”*.

El mencionado cuerpo legal también reglamenta las formas de otorgar la tutela, la obligación de comunicar el desamparo por orfandad del niño, las obligaciones derivadas de la tutela, entre otros aspectos relacionados a la misma (artículos 111 y siguientes⁷⁸).

La tutela puede ser otorgada por el padre o la madre que ejerza la patria potestad, la ley o el Juez de la Niñez y la Adolescencia, y en ningún caso puede ser invocada en menoscabo, pérdida o desconocimiento de los derechos del niño o adolescente.

Para proteger de abusos del tutor, en perjuicio de los bienes del niño o adolescente, el Código de la Niñez y la Adolescencia, señala la obligación del juez de suspender o remover al tutor, en forma inmediata, sin perjuicio de las sanciones previstas en el Código Penal (artículo 133).

Por todo lo señalado, resulta evidente que la tutela está orientada a proteger los derechos del niño, principalmente en relación a sus bienes y la administración de éstos, por lo que no es aplicable a la relación empleador - adolescente trabajador doméstico.

⁷⁸ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título III. De la tutela. Capítulo I. De las disposiciones generales. Artículo 111. De la obligación de denunciar. “Toda persona que tenga conocimiento del desamparo por orfandad de un niño o adolescente, está obligada a poner en conocimiento vale esta situación a cualquier autoridad competente en el término de cuarenta y ocho horas, la que a su vez debe comunicarlo al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia. Cuando la omisión recayera en las personas establecidas en el artículo 5 de este código, será aplicable el hecho punible establecido en el artículo 119 del Código Penal”.

Artículo 112. Del ejercicio de la tutela. “La tutela se ejercerá con intervención y bajo control del Juez de la Niñez y la Adolescencia, conforme a las normas contenidas en este código”.

Artículo 113. De las formas de otorgar la tutela. “La tutela será ejercida por una sola persona y podrá ser otorgada por: a) el padre o la madre que ejerza la patria potestad; b) la ley; y c) el Juez de la Niñez y la Adolescencia”.

Artículo 114. De las obligaciones del tutor. “El tutor debe alimentar, educar y asistir al niño o adolescente como si fuera su propio hijo, salvo tutela especial. El ejercicio de la tutela en ningún caso puede implicar la pérdida, menoscabo, desconocimiento o detrimento de los derechos y garantías del niño o adolescente”.

● **Adopción**

La adopción es regulada por la Ley de Adopciones N° 1136/97 que define esta institución en el artículo primero como la institución jurídica de protección al niño y adolescente en el ámbito familiar y social, por la que bajo vigilancia del Estado el adoptado entra a formar parte de la familia o crea una familia con el adoptante, en calidad de hijo, dejando de pertenecer a su familia consanguínea, salvo el caso de la adopción del hijo del cónyuge o conviviente.

Esta ley significó un avance importante en el proceso de reforma legislativa desarrollado en el país en materia de infancia, ya que dio respuesta al problema planteado por normas que permitían la comercialización de los niños. A partir de la Ley de Adopciones se produce un cambio radical en el enfoque de esta institución, ya que el factor determinante de la adopción pasó de ser la necesidad de la familia adoptiva de tener un niño al derecho del niño a tener una familia.

Esta concepción de la norma concuerda con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño respecto a la adopción, que señalan la obligación de fundar esta medida en el interés superior del niño, respetando, promoviendo e impulsando en todos los casos sus derechos para las adopciones nacionales e internacionales. Concuerda también con las disposiciones referentes a la adopción contenidas en otros instrumentos internacionales ratificados por Paraguay.

Las condiciones de otorgamiento y el alcance de esta institución están determinadas en el artículo 2 y siguientes⁷⁹.

La ley establece que la adopción se otorga como medida de carácter excepcional de protección al niño, en función de su interés superior. Es plena e irrevocable y confiere al adoptado una filiación que le otorga los derechos y obligaciones de los hijos biológicos.

⁷⁹ Ley de Adopciones. Artículo 2. “La adopción se otorga como medida de carácter excepcional de protección al niño y se establece en función de su interés superior.

Artículo 3. La adopción es plena, indivisible e irrevocable y confiere al adoptado una filiación que sustituye a la de origen y le otorga los mismos derechos y obligaciones de los hijos biológicos.

Con la adopción, cesan los vínculos del adoptado con la familia de origen, salvo los impedimentos dirimentes en el matrimonio provenientes de la consanguinidad. Cuando la adopción tiene lugar respecto del hijo del cónyuge o conviviente de otro sexo, cesan los vínculos sólo con relación al otro progenitor”.

Artículo 4. “La falta o carencia de recursos materiales de la familia biológica del niño y adolescente en ningún caso constituirá motivo suficiente para la pérdida del derecho a ser criado por ella”.

A partir de la adopción cesan los vínculos del adoptado con la familia de origen, con excepción de los impedimentos para el matrimonio entre consanguíneos. En el caso de adopción del hijo del cónyuge o conviviente, estos vínculos cesan sólo en relación al otro progenitor.

El carácter excepcional de la institución se ve reforzado por el enunciado de la ley que determina que la falta o carencia de recursos materiales de la familia biológica del niño y adolescente en ningún caso constituirá motivo suficiente para la pérdida del derecho a ser criado por ella.

Podrán ser adoptados los huérfanos, los hijos de padres desconocidos, los que hayan sido declarados en estado de adopción, los hijos de uno de los cónyuges o convivientes que hayan prestado su consentimiento y los que se encuentren por más de dos años bajo guarda del adoptante, con el consentimiento de los padres biológicos.

Cuando se trate de hermanos, no se podrá separarlos, salvo causa justa. La adopción podrá realizarse hasta la mayoría de edad del adoptado, siempre que el adoptante reúna los requisitos establecidos por la ley.

La ley garantiza al adoptado el derecho a conocer su origen, a ser inscrito con el apellido del adoptante y mantener al menos uno de sus nombres. Así como a ser oído con respecto a su adopción, sobre todo a partir de los 12 años.

En referencia al procedimiento, la ley de adopciones establece dos procesos diferenciados: el proceso de declaración de estado de adopción, y el de adopción propiamente dicha.

La declaración de estado de adopción es declarada por el juez y procede en caso de la existencia de niños de padres desconocidos, que no han sido localizados luego de una exhaustiva búsqueda de 90 días. Es posible también localizar a otros integrantes de la familia biológica del niño.

En el caso de que los padres o familiares sean localizados, se iniciará con ellos el período de mantenimiento del vínculo familiar. Durante este período, de un mínimo de 45 días de duración, se impulsarán todas las medidas necesarias, recurriendo a las instituciones pertinentes con el objetivo de recuperar el vínculo. Al término de este período los padres o familiares biológicos podrán ratificar su consentimiento para la adopción y el juez declarará al niño en estado de adopción.

La adopción propiamente dicha es un procedimiento posterior a la declaración de estado de adopción y puede ser nacional o internacional. La adopción internacional solo procederá cuando no existan postulantes a padres adoptantes residentes en el país adecuados a las necesidades del niño, y con países que hayan ratificado el Convenio de La Haya.

El Centro de Adopciones, creado por la ley, es la autoridad administrativa central en materia de adopciones. Esta institución es autónoma, con dependencia administrativa de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.

El Centro de Adopciones cuenta entre sus funciones: apoyar al juzgado, a través de su equipo técnico, durante los procesos de declaración de estado de adopción y adopción propiamente dicha.

El Centro de Adopciones funciona desde noviembre de 1998, y se desempeña con el apoyo de instituciones públicas y organismos no gubernamentales, centralizando lo referente a la adopción en el país.

Las adopciones a través de la ley específica que concuerda con el Código de la Niñez y la Adolescencia; están reguladas debidamente, garantizando la perspectiva de derechos en su aplicación, lo que se ve reforzado con el funcionamiento de las instituciones competentes.

Pero la adopción con las características mencionadas no procede para cautelar los derechos de los adolescentes trabajadores en relación a sus empleadores.

e. Legislación aplicable a las transgresiones a los derechos vinculados al trabajo infantil doméstico

● *Protección de la ley frente al abuso, violencia y explotación*

La protección frente a la explotación es materia de regulación de las normas, tanto a nivel nacional como internacional. Este propósito constituye uno de los fundamentos en la determinación de una edad mínima para el acceso al trabajo. Existen importantes disposiciones internacionales, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por resolución 217 A (III), en lo que se refiere al derecho a un nivel de vida adecuado que permita el desarrollo a todas las personas en condiciones de igualdad y la prohibición de la esclavitud en todas sus formas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, ratificada por Paraguay por Ley N° 1/1989. En lo relativo a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados, con-

forme al artículo 6, y reconoce el derecho de todo niño a las medidas de protección que su condición requiera por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (artículo 19).

Ante violaciones a los derechos consagrados en esta convención, es posible recurrir al Sistema de Protección proporcionado por el mencionado instrumento, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención de las Naciones Unidas, sobre los Derechos del Niño, Ley 57/90, establece que los Estados Parte reconocen al niño el derecho a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, su salud y en general su desarrollo (artículo 32).

En relación al cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención, es importante considerar los informes que cada Estado Parte debe presentar, cada cinco años, al Comité de los Derechos del Niño con sede en Ginebra, acerca de los avances en la aplicación de los derechos consagrados en la misma.

El Código de la Niñez y la Adolescencia recoge el texto de esta convención, determinando el derecho del niño y el adolescente a estar protegido contra toda forma de explotación y cualquier actividad que pueda ser peligrosa o nociva para su salud y desarrollo (artículo 25).

Este Código garantiza el derecho a la protección de los niños y adolescentes quedando la obligación a cargo de sus padres, o de quienes los tengan a su cargo en carácter guardadores, así como de todas las personas mencionadas en el artículo 258 del Código Civil, en forma subsidiaria es obligación del Estado, conforme al artículo 4⁸⁰ en concordancia con el artículo 25⁸¹ del mismo cuerpo legal.

⁸⁰ CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.

Disposiciones Generales

Artículo 4°.- De la responsabilidad subsidiaria. “Los padres biológicos y adoptivos, o quienes tengan niños o adolescentes bajo su guarda o custodia, y las demás personas mencionadas en el Artículo 258 del Código Civil, tienen la obligación de garantizar al niño o adolescente su desarrollo armónico e integral, y a protegerlo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso y la explotación. Cuando esta obligación no fuere cumplida, el Estado está obligado a cumplirla subsidiariamente.

Cualquier persona puede requerir a la autoridad competente que exija a los obligados principales y al Estado el cumplimiento de sus obligaciones”.

⁸¹ CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA – LIBRO I

De los Derechos y Deberes

Artículo 25.- Del derecho del niño y adolescente a ser protegidos contra toda forma de explotación. “El niño y el adolescente tienen derecho a estar protegidos contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o sea nociva para su salud o para su desarrollo armónico e integral”.

Existen medidas para proteger a niños y adolescentes, previstas por el Código de la Niñez en el artículo 34⁸². Muchas de estas medidas quedan a cargo de las Consejerías Municipales (Codeni). Otras como el abrigo, la ubicación en familia sustituta y la ubicación del niño, niña o adolescente en un hogar, están reservadas en forma exclusiva al Juez competente, por tratarse de medidas que afectan al derecho público.

Las medidas podrán ser sustituidas unas por otras y podrán ser aplicadas en forma conjunta o independiente, en caso de necesidad.

Las Consejerías Municipales (Codeni), son servicios municipales permanentes y gratuitos destinados a proteger, promover y defender los derechos del niño y del adolescente, cuyas atribuciones están señaladas en el artículo 50⁸³ del Código de la Niñez y la Adolescencia, varias de las cuales están dirigidas a proporcionar protección rápida frente al abuso y la violencia.

⁸² Artículo 34.- DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y APOYO.

Cuando el niño o el adolescente se encuentre en situaciones que señalan la necesidad de protección o apoyo, se aplicarán las siguientes medidas de protección y apoyo:

- a) la advertencia al padre, a la madre, al tutor o responsable;
- b) la orientación al niño o adolescente y a su grupo familiar;
- c) el acompañamiento temporario al niño o adolescente y a su grupo familiar;
- d) la incorporación del niño en un establecimiento de educación escolar básica y la obligación de asistencia;
- e) el tratamiento médico y psicológico;
- f) en caso de emergencia, la provisión material para el sostenimiento del niño o adolescente;
- g) el abrigo;
- h) la ubicación del niño o adolescente en una familia sustituta; y,
- i) la ubicación del niño o adolescente en un hogar.

Las medidas de protección y apoyo señaladas en este artículo pueden ser ordenadas separada o conjuntamente. Además, pueden ser cambiadas o sustituidas, si el bien del niño o adolescente lo requiere.

Las medidas de protección y apoyo serán ordenadas por la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni). En caso de una medida señalada en los incisos g) al i) de este artículo, la orden requerirá autorización judicial.

⁸³ CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA – CAPÍTULO V

De las consejerías municipales por los derechos del niño, niña y adolescente

Artículo 50.- De sus atribuciones.

Serán atribuciones de la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni):

- a) intervenir preventivamente en caso de amenaza a trasgresión de los derechos del niño o adolescente, siempre que no exista intervención jurisdiccional, brindando una alternativa de resolución de conflictos;
- b) brindar orientación especializada a la familia para prevenir situaciones críticas;
- c) habilitar a entidades públicas y privadas dedicadas a desarrollar programas de abrigo, y clausurarlas en casos justificados;
- d) derivar a la autoridad judicial los casos de su competencia;
- e) llevar un registro del niño y el adolescente que realizan actividades económicas, a fin de impulsar programas de protección y apoyo a las familias;
- f) apoyar la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad;
- g) coordinar con las entidades de formación profesional programas de capacitación de los adolescentes trabajadores; y,
- h) proveer servicios de salas maternales, guarderías y jardines de infantes para la atención del niño cuyo padre o madre trabaje fuera del hogar.

El Código de la Niñez y la Adolescencia prevé un procedimiento especial para el maltrato. Este procedimiento está a cargo del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, que una vez recibida la denuncia, deberá aplicar en forma inmediata la medida de protección que corresponda, lo que no afectará las consecuencias penales, que deriven del caso, conforme al artículo 191⁸⁴.

● **Legislación penal relacionada con las transgresiones**

La legislación también aborda las transgresiones a los derechos de los Niños y Adolescentes desde normas de carácter penal.

Así, por ejemplo, la legislación penal tipifica el maltrato de menores, en el artículo 134⁸⁵, estableciendo pena de hasta dos años en caso de maltrato físico o psíquico cometido por el encargado de la educación, tutela o guarda de un niño, niña o adolescente. La expresión “encargado”, permite la inclusión de los empleadores de los adolescentes trabajadores domésticos; estos adolescentes pueden recurrir a acciones penales, fundadas en esta disposición, para reclamar ante situaciones de maltrato.

El abuso sexual de menores también está establecido en el Código Penal, con penas de hasta 10 años de privación de libertad (artículo 135⁸⁶). Se

⁸⁴ CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA – CAPÍTULO IV

Artículo 191.- Del procedimiento para la atención del maltrato.

“En caso de maltrato del niño o adolescente, recibida la denuncia por el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, este deberá adoptar inmediatamente las medidas cautelares de protección al niño o adolescente previstas en este Código, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan. La medida de abrigo será la última alternativa”.

⁸⁵ CÓDIGO PENAL - CAPÍTULO VI

Hechos Punibles contra Menores.

Artículo 134.- Maltrato de menores.

“El encargado de la educación, tutela o guarda de un menor de dieciséis años que sometiera éste a dolores síquicos considerables, le maltratara grave y repetidamente o le lesionara en su salud, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa, salvo que el hecho sea punible con arreglo al artículo 112”.

⁸⁶ Artículo 135.- Abuso sexual en niños.

“1° El que realizara actos sexuales con un niño o lo indujera a realizarlos en sí mismo o a terceros, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. Con la misma pena será castigado el que realizara actos sexuales manifiestamente relevantes ante un niño y dirigidos a él, o lo indujera a realizarlos ante sí o ante terceros.

2° En los casos señalados en el inciso anterior la pena privativa de libertad será aumentada hasta cinco años cuando el autor:

1. Al realizar el hecho haya maltratado físicamente a la víctima en forma grave;

2. Haya abusado de la víctima en diversas ocasiones; o

3. Haya cometido el hecho con un niño que sea su hijo biológico, adoptivo o hijastro, o con un niño cuya educación, tutela o guarda esté a su cargo.

3° Cuando concurren varios agravantes de los señalados en el inciso 2°, el autor será castigado con pena privativa de libertad de hasta seis años.

4° En los casos señalados en el inciso 1°, la pena privativa de libertad será de dos a diez años cuando el autor haya realizado el coito con la víctima.

encuentra tipificado en forma específica el abuso sexual en personas bajo tutela, señalándose la pena que le corresponde en el artículo 136⁸⁷.

También se refiere al estupro y a los actos homosexuales con menores, como hechos punibles cuyas penas oscilan entre la aplicación de una multa y dos años de privación de libertad (artículos 137 y 138⁸⁸). Hechos punibles relacionados a la explotación sexual infantil, como el proxenetismo y la rufianería, son tipificados y penados en los artículos 139 y 140⁸⁹ del Código Penal.

5° Será castigado con pena de multa el que:

1. Realizara delante de un niño actos exhibicionistas aptos para perturbarle: o
2. Con manifestaciones, verbales obscenas o publicaciones pornográficas en los términos del artículo 14, inciso 3° se dirigiera al niño para estimularlo sexualmente o causarle rechazo respecto al sexo.

6° Cuando el autor sea menor de dieciocho años, se podrá prescindir de la pena.

7° En los casos de los incisos 1° y 5° se podrá prescindir de la persecución penal, cuando el procedimiento penal intensificara desproporcionalmente el daño ocasionado a la víctima.

8° Se entenderá por niño, a los efectos de este artículo, a la persona menor de catorce años”.

⁸⁷ Artículo 136.- Abuso sexual en personas bajo tutela.

“1° El que realizara actos sexuales con una persona:

-no menor de catorce ni mayor de dieciséis años, cuya educación, guarda o tutela esté a su cargo; no menor de dieciséis años ni mayor de edad, cuya educación, guarda o tutela esté a cargo del autor quien, abusando de su dependencia, lo sometiera a su voluntad.

-que sea un hijo biológico, adoptivo o hijastro del cónyuge o concubino; o

-que indujera al menor a realizar tales actos en o lo indujera a realizarlos ante sí o ante terceros.

2° El que dirigiera al menor con manifestaciones verbales obscenas o publicaciones pornográficas en los términos del artículo 14, inciso 3° Para estimularle sexualmente o causarle rechazo, será castigado con pena de hasta ciento ochenta días-multa”.

⁸⁸ Artículo 137.- Estupro.

“1° El hombre que persuadiera a una mujer de catorce a dieciséis años a realizar el coito extramarital, será castigado con pena de multa.

2° Cuando el autor sea menor de dieciocho años se podrá prescindir de la pena.

Artículo 138.- Actos homosexuales con menores.

El que siendo mayor de edad realizara actos sexuales con una persona del mismo sexo, menor de dieciséis años, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa”.

⁸⁹ Artículo 139.- Proxenetismo.

“1° El que indujera a la prostitución a una persona:

1. Menor de dieciocho años;

2. Entre dieciocho años y la mayoría de edad, abusando de su desamparo, confianza o ingenuidad; o

3. Entre dieciocho y la mayoría de edad, cuya educación esté a su cargo, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o multa.

2° Cuando el autor actuara comercialmente, el castigo será aumentado a pena privativa de libertad de hasta seis años. Se aplicará también lo dispuesto en los artículos 57 y 94.

3° Cuando la víctima sea menor de catorce años, el castigo será aumentado a pena privativa de libertad de hasta ocho años”.

Artículo 140.- Rufianería.

“El que explotara a una persona que ejerce la prostitución, aprovechándose de las ganancias de ella, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años”.

Como hecho punible contra la convivencia de las personas, el Código Penal incluye la violación del deber de cuidado o educación, en el artículo 226⁹⁰. Este artículo determina una pena de hasta tres años de privación de libertad, para aquel que violara gravemente su deber legal de cuidado y educación, y expusiera a la persona a su cargo a ser perjudicada en su desarrollo, ejercer la prostitución o llevar una vida alejada de las leyes.

Esta tipificación permite a los adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros recurrir, incluso penalmente, cuando en el contexto de la relación laboral con el empleador este impide al adolescente el ejercicio de su derecho a la educación o lo expone a un peligro.

En relación a la violencia familiar, el Código Penal legisla en forma específica en el artículo 229⁹¹, estableciendo pena de multa, para el caso de violencia ejercida en forma habitual, dentro del ámbito familiar.

Sin consideraciones acerca de la eficacia del aumento de la pena para las violaciones a la ley penal, es importante resaltar que hechos como la violencia familiar, que implican graves daños sociales e individuales, son castigados por el Código Penal Paraguayo sólo con multa. Sin embargo, los hechos punibles contra la propiedad, son fuertemente penalizados.

En lo referente a la aplicación de estas disposiciones de la ley penal, se deben tener presentes las dificultades para el acceso al sistema de administración de justicia, principalmente para la víctima, con los agravantes que en este sentido implican la edad y la condición social de los adolescentes trabajadores domésticos.

Otras dificultades para el acceso a la protección de estas normas por parte de adolescentes, afectados por hechos punibles, en el desarrollo del trabajo doméstico, tienen relación con ciertas características propias de la actividad, como la invisibilidad, el desarraigo familiar y el servicio en la intimidad de un hogar de terceros.

⁹⁰ Artículo 226.- Violación del deber de cuidado o educación.
“El que violara gravemente su deber legal de cuidado o educación de otro y con ello lo expusiera al peligro de:

- Ser considerablemente perjudicado en su desarrollo físico o psíquico;
- Llevar una vida en la cual los hechos punibles sean habituales; o
- Ejercer la prostitución,

será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa”.

⁹¹ Artículo 229.- Violencia familiar.

“El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa”.



Es fundamental lograr que se cumplan los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo doméstico, logrando que accedan principalmente a educación, salud y afectos.

Con las niñas y niños de menos de 14 años, es fundamental promover y lograr la erradicación progresiva de la práctica del trabajo infantil doméstico, consiguiendo así que disfruten de una infancia plena.

En el caso de trabajadores domésticos de 14 a 20 años, es necesario garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos fundamentales y de sus derechos a la protección en el trabajo.

Conclusiones y recomendaciones

CAPÍTULO IV

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Dra. Lourdes Barboza

Si bien el 31 de mayo de 1999 el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo para su estudio y consideración, el Convenio N° 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo adoptado en Ginebra el 26 de junio de 1973 en ocasión de la Quincuagésima Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el proceso de estudio legislativo de dicho Convenio, aún se encuentra en estado inicial.

Sectores de la sociedad civil, y principalmente de niños y adolescentes que trabajan, manifiestan expreso temor de que el Convenio 138, antes que recurrir a estrategias de políticas sociales para garantizar el respeto a la edad mínima fijada y la erradicación progresiva del Trabajo infantil resulte en la práctica un instrumento para acciones represivas que podrían prosperar debido a la escasa inversión realizada por el Estado en políticas dirigidas a promover y garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos del niño, sumada a la difícil situación económico - social que los países de nuestra región, incluyendo el Paraguay, atraviesan.

Es importante brindar mayor claridad sobre el Convenio 138, a través de espacios de discusión y análisis, materiales, entre otros.

- Es importante contextualizar el artículo de sanciones en el Convenio 138 y su Recomendación 146, el enunciado amplio del artículo sobre sanciones del Convenio, así como las sugerencias de la Recomendación 146 en lo referente a las medidas de control. La aplicación de la norma no puede traicionar el sentido de la misma norma y si así lo hiciere arbitrariamente, se podrá recurrir a los mecanismos de defensa de derechos establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, tanto para el ámbito jurisdiccional como administrativo.
- De conformidad con sus compromisos internacionales ya contraídos, Paraguay deberá determinar una edad mínima de admisión al empleo o trabajo. El instrumento internacional por excelencia en la materia es el Convenio 138 por lo que todo indica que el Estado Paraguayo, a través de su autoridad competente deberá ratificar dicho convenio para fijar la edad mínima de referencia.
- Sin embargo, la efectividad del Convenio puede fácilmente verse amenazada por las realidades económicas y presupuestarias del país, por lo que es responsable analizar la voluntad de ratificación a la luz de la voluntad de cumplimiento, sobre todo por la naturaleza subsidiaria del sistema internacional de protección de derechos que requiere, en primer lugar, de compromisos a nivel nacional.

La revisión legislativa permite detectar las disposiciones aplicables al trabajo doméstico realizado por niñas, niños y adolescentes en hogares de terceros, en especial lo referente a la situación de los derechos fundamentales y la efectividad de las disposiciones que contribuyen a su exigibilidad.

La revisión de las instituciones de familia y de la protección a las condiciones de trabajo, en relación al adolescente ocupado en el servicio doméstico, contribuyen a señalar las características de cada una de ellas y de este modo diferenciarlas, pudiendo concluir:

- El criadazgo es una institución de hecho vinculada a una relación de familia sustituta, que involucra a niños, niñas o adolescentes, en convivencia con una familia, con la que puede o no tener parentesco. El fundamento es la crianza del mismo, pero permanecen sus vínculos con su familia de origen. Para regularizar esta situación es posible recurrir a las instituciones de familia establecidas en la ley, como la guarda. Es importante reiterar que las instituciones de protección planteadas en

el derecho de familia, deben ser aplicadas por el juez, después del análisis de cada caso particular, realizado con el apoyo de una visión interdisciplinaria, que evalúe el carácter del vínculo, y no encubra el trabajo infantil doméstico.

- El trabajo doméstico implica la presencia de adolescentes en hogares de terceros, en un régimen de convivencia que encuentra fundamento en una relación laboral. El fundamento de esta modalidad de trabajo, que conforme a la ley puede ocupar exclusivamente a adolescentes, es el desarrollo de tareas domésticas por parte del adolescente. Para proteger al adolescente de la explotación en esta actividad, la norma establece una regulación específica de la misma. La legislación prevé recursos para responder ante la violación de derechos ocasionados en el ejercicio del trabajo doméstico en hogares de terceros.

Las dificultades relacionadas con los mecanismos de control de normas laborales, mencionadas en el título que se refiere al tema, se deben principalmente a la inexistencia de un sistema de fiscalización que atienda las características específicas del trabajo doméstico (invisibilidad, ambigüedad de la relación, entre otras). A la inexistencia de un sistema de fiscalización especial, se suma la ineficacia del órgano administrativo en la inspección laboral.

Asimismo, a partir del análisis de las normas relacionadas con las condiciones e instituciones incluidas en este estudio, es posible identificar los vacíos de la norma y las deficiencias de aplicación.

No existe a nivel normativo una definición del trabajo infantil ni del trabajo infantil doméstico.

No establece una edad mínima de admisión al trabajo; sí, una edad a partir de la cual opera la protección a la actividad.

No se determina la prohibición expresa de realizar trabajos por debajo de la edad de protección, si bien la condición de adolescente es indispensable para la autorización exigida por la ley para el trabajo doméstico.

La duración de la jornada de trabajo está fijada conforme a la edad. Para establecer esta duración se considera el derecho del adolescente a la educación.

La norma determina garantías en cuanto al acceso del adolescente trabajador doméstico al sistema de seguridad social. Se presentan dificultades en el control del cumplimiento.

Se establece la obligación de registrar a los adolescentes trabajadores domésticos y sus condiciones de trabajo. Este registro está a cargo de las Consejerías Municipales (Codeni). Existe también la obligación de un registro a cargo del empleador. Ambos están orientados a colaborar con el control del cumplimiento de las normas laborales. Estos órganos están creados por una nueva ley, por lo que sus competencias tienen un desarrollo incipiente.

El Sistema de control del cumplimiento de normas laborales, a cargo del órgano administrativo del trabajo, presenta deficiencias vinculadas a la falta de una fiscalización especializada para el control de esta actividad.

Para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, contemplados en las leyes, agotados los recursos nacionales, es posible recurrir a los sistemas internacionales de protección de derechos, de carácter regional y universal (Sistema Interamericano - Sistema de Naciones Unidas). También es posible recurrir a los mecanismos proporcionados por las normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las normas mencionan el derecho del niño a gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas públicas que le garanticen el acceso efectivo a este disfrute. Sin embargo, el Sistema de Protección y Promoción de Derechos señalado por la ley para este efecto, requiere instalación. Este proceso se ve dificultado por la incipiente instalación de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, órgano rector del Sistema. Es importante fortalecer los mecanismos de exigibilidad de estos derechos.

Las instituciones de familia se encuentran debidamente reguladas en la norma, garantizando la perspectiva de derechos, pero éstas no son aplicables a la relación de los adolescentes con las familias empleadoras, constituyen un recurso válido para la regulación de los vínculos del adolescente con su familia biológica, nuclear o ampliada, o con una familia sustituta.

A los efectos de la aplicación de los recursos provistos por las normas, para la protección de derechos de los niños, ocupados en el trabajo doméstico, es importante distinguir a los menores de 14 años que realizan trabajos domésticos, de los mayores de 14 años. Se debe también considerar que existe una franja de personas mayores de 18 años, pero menores de 20, que corresponde a la categoría del menor adulto, fijada por la Ley 1702/01. Esta categoría está excluida del alcance del Código de la Niñez y la Adolescencia y se rige directamente por el Código Laboral y por el Código Civil, en lo que respecta a la capacidad civil.

En el caso de trabajadores domésticos de 14 a 20 años, es necesario garantizar el cumplimiento efectivos de sus derechos fundamentales y de su derecho a la protección en el trabajo.

En el caso de personas menores de 14 años que realizan trabajos domésticos, la norma los deja en la desprotección y ubica la relación laboral al margen de la ley ya que no establece una prohibición respecto a la actividad por debajo de la edad protegida.

Sin embargo, es evidente en nuestro país la existencia de personas menores de 14 años ocupadas en el servicio doméstico, y resulta imposible dejar de considerar la condición de explotación, del desarraigo familiar y de desamparo que conlleva.

Para esta población, es necesario privilegiar las instituciones de familia cuya revisión realizada por el presente estudio, permite evaluar las posibilidades que brindan y la pertinencia en cada caso particular.

La respuesta a un fenómeno de carácter social, no puede ser exclusivamente jurídico-legislativa, ya que implica un problema social al se debe dar respuestas, también desde planes y programas sociales.

Cuadro de recomendaciones:

- a) Avanzar en la armonización legislativa de las normas aplicables a los derechos de los niños, y adolescentes, al trabajo infantil y al trabajo infantil doméstico en hogares de terceros.

Ejemplos para la implementación:

- Asesoría parlamentaria
- Cabildo
- Programas de control de legalidad
- Observatorio de normas laborales
- Difusión de instrumentos internacionales

- b) Lograr el cumplimiento de los compromisos asumidos a partir la ratificación de Convenios y la firma de Declaraciones referentes a derechos de niños, niñas y adolescentes, y trabajo infantil.

Ejemplos para la implementación:

- Apoyo a la elaboración e implementación de planes nacionales, departamentales y municipales.
- Apoyo a la elaboración e implementación de Programas de Acción.

- c) Diseño e implementación de un sistema de registro del adolescente trabajador doméstico en hogares de terceros y de fiscalización especializada, para el control del cumplimiento de normas laborales referentes al trabajo infantil doméstico en hogares de terceros, con énfasis en salud, seguridad social, educación, capacitación y limitación de la jornada laboral.

Ejemplos para la implementación:

- Programas de apoyo para diseño del sistemas
- Determinación administrativa de sanciones aplicables por incumplimiento de las normas, a través de la reglamentación del control de las mismas.
- Capacitación a las Codeni
- Capacitación a la autoridad administrativa del Trabajo (MJT), con énfasis en los fiscalizadores.
- Difusión de normas laborales aplicables a la materia.

- d) Fortalecer y especializar los servicios de defensoría jurídica gratuita para atención de las transgresiones a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes (en materia penal, familiar y laboral).

Ejemplos para la implementación:

- Capacitación a servicios de defensorías
- Determinación de rutas de atención
- Programas de abrigo transitorio para casos de emergencia.

- e) Apoyar el cumplimiento de las normas que garantizan el derecho a la familia de los niños, niñas y adolescentes.

Ejemplos para la implementación:

- Programas de atención al maltrato y a la violencia doméstica en general fortaleciendo la atención en red.
- Reglamentación de programas de familias acogedoras, a la luz de los derechos consagrados para niños, niñas y adolescentes, y las normas de protección en relación a la explotación infantil.



BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Gladys, et al. (2000) “Trabajo infantil doméstico ¿Y quién la mandó a ser niña?”. TM Editores – UNICEF. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- ALARCON GLASINOVICH, Walter (2000). “Profundizando la exclusión. El trabajo de niños y adolescentes en América Latina”. Infancia y desarrollo. Lima, Perú.
- BARBOZA, Lourdes, et al. (compiladores) (2001). “Compendio... niñez. Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales”. Tomos 1 y 2. Editorial Amar - UNICEF Paraguay - Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA). Asunción, Paraguay.
- BARBOZA, Lourdes (2002). “Marco normativo del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay”. OIT - IPEC Paraguay. Material no publicado.
- BEQUELE Y MYERS, A. “Prioridad del trabajo infantil: la eliminación del trabajo perjudicial para los niños”. UNICEF - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España - OIT. Madrid, España. 152 p.

- CASTILLO VARELA, Zoraida (2001). “¿Una antigua forma de esclavitud en el nuevo milenio? Trabajo infantil doméstico en hogares ajenos”. Save the Children - Reino Unido, Programa para América del Sur. Bogotá, Colombia. 71 p.
- CESPEDES, Roberto y otros (1996). “Diagnóstico sobre niño/as y adolescentes trabajadores de la calle (NATC)”. Consultoría para el BID. Asunción: BID, s.p.
- CESPEDES, Roberto (1997). “Estudio nacional sobre trabajo infantil en Paraguay”. OIT - IPEC.
- CHANEY, Elsa et all, compiladores (1993). “Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta y... más nada. Trabajadoras del hogar en América Latina y el Caribe”. Editorial Nueva Sociedad. Edición en castellano. Venezuela. 425 p.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). “Indicadores de género para el seguimiento y evaluación del programa de acción regional para mujeres de América Latina y el Caribe 1995 - 2001 y la Plataforma de Acción de Beijing”. CEPAL - ONU.
- “Constitución Nacional de la República del Paraguay” (1992). Editorial El Foro.
- FRANCEZÓN DE PEDROZA, Silvina (2001). “Diagnóstico de la situación jurídica del criadazgo en el Paraguay”. Global... Infancia. Mimeo. Asunción, Paraguay.
- FRESCURA y CANDIA, L. P (1986). “Derecho paraguayo del trabajo y de la seguridad social”. Editorial El Foro. 3ª edición. Asunción, Paraguay.
- GOMEZ, Miguel (1997). “Miles de trabajadores pequeños. Reflexiones. Propuestas”. UNICEF. Asunción. 78 p.
- GOMEZ, Miguel y HEVIA, Rita (1996). “El trabajo infantil en la calle. Los límites desbordados (Asunción y alrededores)”. UNICEF - CEDEM. Asunción, 66 p.
- HEISECKE, E. y otros (1995). “Las criaditas de Asunción. Trabajo infanto - juvenil I”. Así Es – Atyha. Asunción. 177 p.

- HEVIA, Rita (1997). “Yo y mi familia. Aspectos psicológicos de la relación familiar de los NATC”. UNICEF. Asunción. 69 p.
- “Ley 213/93 Código Laboral” (1994). Editorial Constitucionalista. Asunción, Paraguay.
- “Ley 742/61 Código Procesal del Trabajo” y decretos reglamentarios (1990). Editorial Comunereros. Asunción, Paraguay.
- “Ley 1032/96 Sistema Nacional de Salud” (1997). Ministerio de Salud. Asunción, Paraguay.
- “Ley 1160/97 Código Penal” (1997). Editorial El Foro. Asunción, Paraguay.
- “Ley 1264/98 General de Educación” (1998). Ministerio de Educación y Cultura. Asunción, Paraguay.
- “Ley 1600/00 contra la violencia doméstica” (2001). Editorial El Foro. Asunción, Paraguay.
- “Ley 1680/00 Código de la Niñez y la Adolescencia” (2001). Editorial Intercontinental. Asunción Paraguay.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO (1999). “Gobierno de unidad nacional”. Asunción, Paraguay.
- OIT - IPEC (1996). “Sindicatos y trabajo infantil en América Latina. Documentos del seminario regional para trabajadores de países latinoamericanos sobre trabajo infantil”. Ginebra: OIT, 108 p.
- OIT. “Mercosur sociolaboral. Selección de documentos fundacionales 1991-1999”. Ginebra. Ediciones Corregidor. Buenos Aires, Argentina.
- OIT (1985). “Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo 1919 – 1984, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo”. Ginebra.
- OIT - IPEC (2002). “Propuesta técnica para permitir la puesta en conformidad de la legislación peruana con los postulados del convenio sobre edad mínima (128) y sobre el Convenio para la erradicación de las peores formas del trabajo infantil (182)”.

- OZORIO, Manuel (1995). “Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales”. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
- PANGRAZIO, Miguel Ángel (1997). “Derecho administrativo”. Intercontinental Editora. Tomo I. Asunción, Paraguay.
- COMISIÓN DE GÉNERO, EQUIDAD Y DESARROLLO SOCIAL. HONORABLE CÁMARA DE SENADORES (2001). “Presupuesto General de Gastos de la Nación. Una mirada desde la perspectiva de género y de equidad”. Asunción, Paraguay.
- PUCHETA DE CORREA, Alicia (1997). “Los derechos de familia y su proyección en la Constitución”. En Camacho, Emilio et all. (compiladores). “Comentario a la Constitución Nacional. Homenaje al quinto centenario”. Corte Suprema de Justicia. Asunción, Paraguay. 149 - 169 p.
- PUCHETA DE CORREA, (Alicia 2001). “Manual de derecho de la niñez y la adolescencia. Ley 1680. Código de la Niñez y la Adolescencia y Ley Especial 1702. Ley 1136 de Adopción”. Ediciones de la Universidad del Pacífico. Asunción, Paraguay.
- ROMANO, Esther et all. (compiladores) (1998). “Maltrato y violencia infanto - juvenil. Aspectos jurídicos, pediátricos, psicológicos y sociales”. Asociación Argentina para la Infancia. Nuevo Pensamiento Judicial Editora. Buenos Aires, Argentina.
- UNICEF (2000). “Innocenti digest”. Publicado por el CIDN.



ANEXOS

I. Directorio de expertos legales en niñez y adolescencia

<i>Apellidos y nombres</i>	<i>Especialidad</i>	<i>Dirección</i>	<i>Teléfono</i>
CAMACHO PAREDES, Emilio	Derecho constitucional	Herrera y Yegros	498 842
PUCHETA DE CORREA, Alicia	Derecho de familia	Edificio del Poder Judicial	448 486
SEALL SASIAIN, Jorge	Derecho constitucional	Presidente Franco 493	444 816 447 930
BENÍTEZ, Gloria	Derecho penal	Edificio del Ministerio Público	450 001
MARTÍNEZ GAUTO, Elvio	Derecho laboral	19ª Proy. esquina Tacuarí	372 149
HEIDE, José Luis	Derecho penal		445 691
PERALTA, Isabel	Derechos del niño	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	446 765
PEÑA DE ORTÍZ, Miryan	Derecho laboral	Palacio de Justicia. 7º piso	424 503
LÓPEZ SAFFI, Silvia	Derecho de la niñez	Palacio de Justicia. Subsuelo 1	424 124
UGARTE DE PATZ, Blanca		Palacio de Justicia. 9º piso	424 124
GÓMEZ, Mercedes		Palacio de Justicia. 5º piso	424 124

2. El derecho de familia

Silvina Francezon
Pilar Callizo

1. Familia

La Constitución Nacional reconoce a la familia como fundamento de la sociedad, incluye a la unión estable del hombre, la mujer y los hijos y a la comunidad de cualquiera de los progenitores y los hijos. Se promoverá y garantizará la protección de la familia y el derecho a constituir familia, conforme a los artículos 49 y 50⁹².

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño - Ley 57/90, señala que los Estados Parte reconocen el derecho del niño a vivir en su familia, respetando las responsabilidades, derechos y deberes de los padres o responsables y a no ser separado de ellos contra su voluntad, excepto cuando autoridades competentes, conforme con la ley y los procedimientos aplicables, lo determinen, atendiendo al interés superior del niño, conforme con los artículos 3, 5 y 9.

El Código Civil Paraguayo –en el Libro I “De las personas y de los derechos personales en las relaciones de familia”, Título III “De los derechos personales en las relaciones de familia”– contiene disposiciones que reconocen y reglamentan las obligaciones derivadas de la familia.

Respecto al derecho a tener una familia, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo 8⁹³, prohíbe la pérdida de la patria potestad o la separación del niño de su familia invocando la falta de recursos económicos suficientes y obliga al Estado a proveerlos cuando sea necesario. Concuerdan con este artículo, los artículos 4 y 34, que establecen como obligación de los padres biológicos, adoptivos o quienes los tengan a su cargo, y

⁹² Constitución Nacional. De la protección de la familia. Artículo 49. “La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de los progenitores y sus descendientes.

Del derecho a constituir familia. Artículo 50. Toda persona tiene derecho a constituir familia, en cuya formación y desenvolvimiento la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones”.

⁹³ Código de la Niñez y la Adolescencia. Disposiciones generales. Artículo 8. Del derecho a la familia. “El niño o adolescente tiene derecho a vivir y desarrollarse en su familia, y en caso de falta o insuficiencia de recursos materiales de sus familiares, el derecho a que el Estado los provea. Queda prohibido separar al niño o adolescente de su grupo familiar, o disponer la suspensión o pérdida de la patria potestad invocando la falta o insuficiencia de recursos”.

en forma subsidiaria del Estado, garantizar el desarrollo armónico de niños y adolescentes. Con este objetivo se deben tomar las medidas de protección que sean necesarias.

El marco normativo proporciona una amplia protección al derecho de los niños a la familia, cautelando incluso que circunstancias de naturaleza económica perjudiquen el ejercicio efectivo de este derecho. Se descarta de este modo que un fundamento discriminatorio prive legalmente al niño del derecho a la familia, priorizando entre las expresiones de familia a la biológica. Sin embargo, actividades como la del trabajo doméstico en hogares de terceros implican limitaciones importantes al ejercicio del este derecho.

Para el pleno desarrollo de niños y niñas se necesita de un entorno al que podemos denominar familia, encargado de posibilitar ese desarrollo. Todos los niños y niñas tienen derecho a recibir una crianza con cuidados físicos y emocionales, así como una vida sostenida por vínculos afectivos que les permitan sentirse amados, seguros, reconocidos y protegidos. A su vez, esa familia precisa de los mecanismos de apoyo dados por la comunidad y de la organización del Estado para que la crianza sea posible.

Sin embargo, las familias no son sistemas inmutables que transcurren su vida de forma lineal, sin ser afectadas por el entorno, sino todo lo contrario: pasan por diversas etapas de vida y son sensiblemente afectadas por lo que ocurre alrededor. La organización del Estado precisa desarrollar mecanismos para que estas familias puedan asegurar la crianza y respeto de los derechos a niños y niñas. Esta garantía debe estar dada por las leyes, las políticas sociales y por los programas que de ellas se desprendan.

Para hacer efectivo este mandato, el Estado adoptará las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para cumplir con sus propias responsabilidades, para posibilitar que la familia asuma sus obligaciones y para hacer efectiva la participación de la sociedad en la definición, ejecución y control de las políticas, planes y programas de protección dirigidos a niños y niñas.

Nos referimos al desarrollo en implementación de políticas públicas básicas (educación, salud, vivienda, justicia), y a aquellas de protección especial y de garantía que funcionan subsidiariamente a las primeras para asegurar que funcione la corresponsabilidad familia - comunidad - Estado.

El derecho a una familia es un derecho primario que garantiza la supervivencia y desarrollo de la persona. Por ello, sólo circunstancias especiales que ameriten el auxilio de la autoridad administrativa o judicial para

precautelar la integridad del niño o la niña y sus derechos ponen en funcionamiento medidas especiales de protección.

Ante la dinámica funcional y relacional que se da en una familia encargada/patrona de un menor de edad ajeno a su núcleo familiar, que realiza trabajos para esa familia y, además, recibe tratos ambiguos de cuidado, ¿es posible decir que el derecho de ese niño o niña a vivir en una familia está resguardado?, ¿puede esa familia considerarse una “familia acogedora” en términos transitorios o, en su caso, ser una “familia permanente” para ese niño, con el alcance que hemos mencionado?, ¿es jurídicamente aceptable promover esta práctica cultural como forma de acogimiento permanente?

Es importante diferenciar entre una familia acogedora (de carácter transitorio: alberga al niño bajo la figura de guarda de derecho y debe ser convenientemente preparada, acompañada y fiscalizada desde los programas que impulsan programas semejantes y autoridades de control administrativas y judiciales) y una familia encargada/patrona. La primera reconoce su rol temporal, apoya el mantenimiento del vínculo con la familia de origen, convive con el niño o la niña dándole trato de hijo o hija. La segunda es proclive a aprovecharse de la situación de vulnerabilidad familiar del niño, evita el vínculo con la familia de origen en general, y mantiene al niño a cambio de su trabajo, procurando sostener esta situación en forma permanente.

El cobijamiento en familias es una *medida de protección especial* que debe ser comprendida en su contenido, alcances y efectos jurídicos.

En primer lugar, señalamos que desde la perspectiva jurídica se entiende por “familia sustituta” a aquella que, no siendo la familia de origen, acoge por decisión administrativa o judicial, según el sistema de cada país, a un niño o una niña privado temporal o permanentemente de su medio familiar, ya sea por carecer de progenitores o porque éstos se encuentran afectados en el ejercicio de la patria potestad y guarda.

En sentido amplio, se pueden señalar el acogimiento familiar, la tutela o guarda por terceros y la adopción como modalidades de familia sustituta. Por otra parte, sí puede aplicarse el término “familia sustituta” en sentido amplio al acogimiento familiar y a la tutela o guarda por terceras personas no parientes.

- Desde una perspectiva integral de derechos, el niño o la niña que vive y trabaja en hogares de terceros está en una situación de acogimiento familiar de hecho.

- Se trata de niños y niñas cuyas familias se encuentran en situación de crisis temporal o imposibilidad de crianza, fundamentalmente por razones económico - sociales.

En esta situación debe enfatizarse el marco de protección brindado por los artículos 54, 4, 33, 49, 60, 68, 70, 90, 91 y 95 de la Constitución Nacional.

Decimos que la situación familiar de un niño o niña que vive en hogares de terceros, no parientes, es la de un acogimiento familiar de hecho por cuanto:

- a. La familia que está a cargo del cuidado del niño o la niña, y eventualmente de la crianza, no es su familia de origen, sino una “familia sustituta”. Entiéndase por tal a aquella que, no siendo la familia de origen, acoge por decisión administrativa o judicial o por vía de hecho a un niño o niña privado temporal o permanentemente de su medio familiar, ya sea por carecer de progenitores o porque éstos se encuentran afectados en el ejercicio de la patria potestad y guarda.
- b. No ha habido ningún acto jurídico que reconozca la situación de hecho como guarda legal o de derecho, tal como está prevista la figura como institución de familia sustituta.

El Código de la Niñez y Adolescencia y la ley 1136/97 refieren a la figura como familia sustituta/hogares sustitutos.

Nos atrevemos a afirmar que se trata de una misma figura por el alcance y contenido de sus efectos, aunque la figura de la familia sustituta, mencionada a partir de la Ley de Adopciones y la ubicación legislativa en el Código de la Niñez y Adolescencia (artículos 103 - 105), se ajusta mejor a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 20).

Se trata entonces, en forma genérica, de un acogimiento en familia sustituta como guarda de hecho.

El acogimiento produce la participación plena del niño, niña o adolescente en la vida de la familia e impone, a quien lo recibe, la obligación de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral mientras dure el cobijamiento.

La situación descrita no produce vínculo parental alguno entre acogido y acogedores, ni alteración del estado civil de las personas implicadas.

Se caracteriza por la *voluntariedad* de las partes que intervienen en la relación de acogida, la *temporalidad* (aunque hemos mencionado casos de acogimiento permanente, como excepción), la *revocabilidad* y el *carácter personal e intransferible*.

El conjunto de normas vigentes que autorizase la práctica de familias acogedoras está dado por los siguientes artículos: 54 de la Constitución Nacional, 9 y 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 251a y 259 del Código del Menor, y 16 de la Ley 1136/97.

En el Código de la Niñez y Adolescencia la figura se regula a partir del artículo 103, y en la aplicación concreta del caso en estudio, en los artículos 106 a 109 donde se establece la figura de la guarda.

Artículo 106. Del concepto

La guarda es una medida dispuesta por el juzgado con el objeto de cuidar, proteger, atender y asistir de modo integral al niño e impone a quien la ejerce:

- a. *La obligación de prestar asistencia material, afectiva y educativa al niño; y*
- b. *La obligación de ejercer la defensa de los derechos del niño, incluso frente a sus padres.*

La guarda podrá ser revocada en cualquier momento por decisión judicial.

Artículo 107. De la obligación de comunicar

Toda persona que acoge a un niño estará obligada a comunicar este hecho al Juez de la Niñez y la Adolescencia en el plazo de cuarenta y ocho horas, bajo apercibimiento de incurrir en hecho punible contra la convivencia de las personas, establecido en el artículo 222 del Código Penal.

Artículo 108. De la evaluación

La guarda deberá ser acompañada y evaluada periódicamente por el juzgado y sus auxiliares.

Artículo 109. De la prohibición a los guardadores

Bajo ninguna circunstancia el responsable de la guarda podrá transferir al niño, cuya guarda le fue otorgada, a terceros, entidades gubernamentales, no gubernamentales u otras, bajo apercibimiento de incurrir en el hecho punible mencionado en el artículo 222 del Código Penal.

El acogimiento, aún de hecho, es un verdadero acuerdo jurídico - familiar que tiene por objeto la prestación de asistencia en sentido amplio (vivienda, alimentación, salud, educación) e integración del niño o la niña por parte de los acogedores como un miembro más en el seno de la familia por un tiempo determinado (acogimiento transitorio). Todo ello está movido por el espíritu de solidaridad humana y compromiso social de la familia acogedora y/o, en su caso, por una necesidad de utilizar al niño o la niña como trabajador doméstico.

Resulta entonces que el vínculo legal y la asunción de deberes y responsabilidades se generan para la familia acogedora a partir de la declaración de voluntad tácita desde el momento que acepta a un niño o niña, no pariente, en el seno de su familia y/o consentida expresamente si esto fue manifestado ante los progenitores o tutor (en su caso), de alguna autoridad administrativa o judicial.

La voluntariedad de la relación no la exime del orden público familiar que está presente en toda cuestión en donde sean parte o tengan interés personas menores de edad.

De esta situación jurídica surgen obligaciones para las partes involucradas:

- a. Los acogedores están a cargo de la crianza del niño o la niña una vez aceptado el acogimiento. De este compromiso se derivan responsabilidades *cuasi familiares* de carácter contractual, que deberían ser claramente explicitadas en el documento a firmar ante la autoridad judicial (ejemplo: deber de alimentación adecuada, educación conforme a la edad, cuidados de la salud, asistencia médica, vigilancia en general como derecho, deber de la crianza, prohibición de dar en cobijamiento al niño o la niña a otra familia sin autorización judicial, deber de confidencialidad acerca de la historia de vida y familiar del niño, etc.). Debe dejarse a salvo la no responsabilidad a partir del acaecimiento de hechos fortuitos e imprevisibles (accidentes, enfermedades, trastornos de conducta del niño o la niña).

En cuanto a la representación del niño por la familia acogedora, el silencio de la ley hace pensar que en principio los acogedores carecen de estas facultades. En ese caso quienes detentan la representación son quienes ejercen la patria potestad. Si ésta estuviera cesada o suspendida, el juez suplirá autorizando en cada caso la realización de los actos que se soliciten (por ejemplo, permiso para viajar al exterior, autorización para someter al niño o la niña a una operación quirúrgica de complejidad, aceptación de herencia, etc.). En lo que hace a los actos coti-

dianos de la crianza, conviene dejar que la familia acogedora pueda tener libertad de decidir (consultas regulares a profesionales médicos, inscripción en un establecimiento educativo, club, etc.).

- b. El niño o niña acogido debe obediencia y respeto a los adultos acogedores con el mismo alcance que a los adultos de su familia de origen. El acogimiento puede sufrir variaciones de tal índole que produzcan:
- *Interrupción del acogimiento*: si la familia a la que se le ha confiado el acogimiento de un niño o niña no pudiere o no quisiere continuar con él. En ningún caso el niño o niña puede ser dado en acogida a otra familia sin autorización judicial.
 - *Revocación del acogimiento*: el acogimiento puede ser revocado por el juez a instancia de solicitud del mismo niño o niña, de sus progenitores, sus parientes, representante de la defensa pública, de oficio o a instancia de cualquier persona que tenga conocimiento de hechos o circunstancias dadas en el marco del acogimiento que así lo justifiquen. La revocación será fundada y se privilegiará oír y escuchar al niño o niña acogido tomando en cuenta su opinión, conforme a su edad y grado de madurez. En ambas situaciones, interrupción o revocación, el interés superior del niño o niña afectado debe ser determinante como pauta de interpretación y decisión. Se entiende por interés superior del niño o niña, en cada caso particular, la plena satisfacción de sus derechos.

La Ley 1680/01- Código de la Niñez y Adolescencia contempla la guarda de derecho, es decir, aquella que es otorgada por la autoridad judicial a terceros no parientes. La práctica de acogida de hecho es valiosa culturalmente como forma de solidaridad social; sin embargo, ha permitido la vulneración de derechos. Por tanto, una acción concreta que favorecería en el futuro revertir las prácticas actuales podría estar dada por promover la “regularización de guardas de hecho en guardas legales”.

Somos de la tesis que el acogimiento debe formalizarse por escrito. Esto garantiza el compromiso de los actores intervinientes más allá de la buena fe, mientras se constituye para la familia acogedora en un elemento de seguridad frente a situaciones que pueden generarse con el propio niño o niña acogida o con su familia de origen.

La ambigüedad de la situación que vive el menor de edad como criado en hogares de terceros lo coloca en una situación de mayor vulnerabilidad a la hora de la protección estatal por dos razones: usualmente no será regis-

trado como trabajador dependiente ante la autoridad administrativa (en el Código de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Justicia y Trabajo y Codeni – artículo 60) ni estará bajo la vigilancia judicial periódica al no tratarse de una guarda legal (Ley 1680/01- artículo 108).

La práctica cultural del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros mezclada con el criadazgo no puede juzgarse como práctica producida por la mala fe. En la mayoría de los casos ni siquiera es reconocida como una situación de vulneración de derechos. Debido a la ausencia del Estado como proveedor de bienestar, la población ha dado este tipo de respuestas.

Si, definitivamente, queremos resguardar el derecho de todo menor de edad a una familia estable y permanente, la práctica social - cultural del criadazgo deberá reconducirse para que progresivamente se convierta en familias sustitutas transitorias y en ese caso se establecerá una relación entre el niño y esa familia a partir de una guarda legal.

A efectos de la regularización de la guarda de hecho, el niño o niña debe ser oído y escuchado teniendo en cuenta su opinión, conforme a su edad y madurez, según decisión de la autoridad interviniente en cada caso y en forma obligatoria a partir de los doce años de edad (artículo 12, Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 18, Ley 1136/97). A partir de los doce años el niño o niña debe dar su consentimiento.

El control judicial al otorgar la guarda legal en rigor debe velar que:

- a. Se satisfagan las necesidades del niño y la niña (interés superior).
- b. La medida se dé procurando el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.
- c. La familia acogedora sea capaz de asumir responsablemente los deberes y exigencias asumidos en el convenio de acogimiento.

Por lo antes expuesto, el trabajo de un niño en esas circunstancias no sería aceptable y debería ser denunciado y desmotivado a partir de campañas de información, educación y control administrativo.

Sin embargo, no deja de ser positivo observar que las respuestas de las familias en el sentido descrito no llevaron a la situación de institucionalización de niñas y niños como medida de protección ampliamente utilizada en la mayoría de nuestros países, y hoy criticada y en revisión como tal.

2. Patria potestad

Llamamos la atención sobre la incorporación legal en el Código de la Niñez y Adolescencia del principio de la responsabilidad compartida de la crianza entre progenitores en igualdad de condiciones y sin discriminación en la figura de la patria potestad, en concordancia con lo preceptuado en los artículos 55 de la Constitución Nacional y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es necesario señalar que el principio de coparentalidad ha avanzado más allá de la ruptura conyugal, asegurando el interés y bienestar del niño a través de una permanente relación con ambos padres.

En la nueva legislación local el derecho a la convivencia alude a la capacidad de coexistencia dentro de un grupo, en este caso la familia, donde el niño o la niña es parte con identidad e interés propio. Tanto es así que se consagra el derecho a la convivencia familiar como el ideal al que se debe tender para el desarrollo armónico e integral del menor de edad en el aseguramiento del derecho natural de toda persona a vivir en familia.

“Probablemente, el reemplazo del concepto de atribución de la tenencia unilateral por el de la determinación del progenitor conviviente con el menor de edad signifique, además de considerar a los hijos como sujetos de las relaciones familiares, la subsistencia de las responsabilidades parentales en cabeza de ambos progenitores y la sola redistribución de funciones como consecuencia de una nueva organización familiar después de la ruptura conyugal”⁹⁴. Se incorpora el derecho del niño a ser oído (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño) en juicio ante el desacuerdo de los padres no convivientes respecto de con quién vivirá éste.

El derecho al relacionamiento es amplio y refiere a la necesidad de estar con el otro en un proceso bilateral y activo. En el caso de separación del niño de uno de sus progenitores, se busca que la vinculación se ejerza y enriquezca desde los roles de cada uno, más allá de la situación de pareja que motivó el fin de la convivencia familiar, respondiendo a las necesidades nutritivas y normativas del niño y al derecho y deber de educación, cuidado y orientación que los padres deben a sus hijos.

Es importante señalar el activismo jurisdiccional incipiente en nuestros tribunales que, interpretando el espíritu de las normas y el interés superior del niño en la situación de hecho concreta, ha hecho posible que el niño por medio de ayuda terapéutica, mediación familiar o imposición judicial—

⁹⁴ Polakiewicz, Marta. “El derecho de los hijos a una plena relación con ambos padres”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional de Derecho de Familia. Mendoza, Argentina. Setiembre de 1998.

tenga contacto con ambos padres y sus familias, aún cuando se nieguen uno de los progenitores (generalmente quien convive con el menor de edad) o el mismo niño.

En esta línea se inscribe el espíritu del artículo 96 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que prevé la posibilidad de variación o cese temporal del régimen de convivencia por incumplimiento reiterado del régimen de relacionamiento.

Es interesante señalar la ampliación legal del relacionamiento a la familia ampliada (cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad) y terceros no parientes cuando el interés del niño y sus necesidades así lo aconsejen. En concordancia con el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el legislador ha valorado positivamente la realidad cultural de la familia paraguaya, que desarrolla un fuerte apego más allá de los miembros de la familia nuclear. Este valor hace posible apostar a la recomposición de los lazos familiares evitando la separación del niño de su familia de origen en situaciones de vida difíciles o en casos de pobreza. Este ha sido también el espíritu del sistema vigente de adopción.

El niño de por sí es titular del derecho de asistencia alimenticia, cuyo contenido es moral y material. El aspecto moral abarca también el derecho a la recreación, aporte garantizado por la Convención sobre los Derechos del Niño como uno de los derechos que asegura el desarrollo del niño o la niña. La asistencia alimenticia, en cabeza de ambos progenitores, debe ser dada por éstos en forma suficiente y adecuada a la edad del niño. Otro aporte importante es la exigencia de prestación obligatoria por parientes (artículo 258 del Código Civil) y subsidiariamente por el Estado en caso de ausencia, incapacidad o falta de recursos económicos de los padres (artículo 98 y 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia).

Con esta disposición (artículo 98 del Código de la Niñez y la Adolescencia y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño) el legislador acota el riesgo de pérdida de efectividad del derecho en pro de asegurar la supervivencia y bienestar del menor de edad. A esto le suma la previsión que señala que el incumplimiento del deber de asistencia alimenticia por los padres, teniendo éstos medios para cumplirlo, puede constituir causal de suspensión del ejercicio de la patria potestad (artículo 72 del Código de la Niñez y la Adolescencia). De igual modo, la legislación penal sanciona con pena privativa de libertad o con multa el incumplimiento del deber alimentario (artículo 225 del Código Penal y artículos 6, 24, 27, 28 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Desde lo anteriormente mencionado, es sobreabundante destacar las limitaciones y carencias que pueden darse en las guarda de hecho no sujetas a control, como es el caso de la relación trabajador/a infantil doméstico familia-encargada/patrona, y el impacto directo que la situación genera sobre la patria potestad y la tríada de derechos conectados: convivencia, relacionamiento y asistencia alimentaria.

Reiteramos que el derecho a ser familia es un derecho natural de toda persona humana que viene a satisfacer la necesidad de “ser con otros y para otros”. Más allá de la discusión de si la familia es una estructura única o existen diferentes tipos de familia, conforme los cambios socioculturales y económicos. A nivel legal la Constitución Nacional de 1992 define en forma amplia la protección de la familia y el derecho a constituir familia (artículos 49 y 50).

Esta protección, que deviene en exigencia en un Estado social de derecho, distribuye funciones entre los particulares y el Estado.

En esta distribución de funciones existe un reconocimiento implícito a la autonomía de los individuos para ejercitar el derecho a ser familia con la consecuente efectivización de derechos y deberes que se generan en el ámbito del grupo familiar. En términos teleológicos, implica satisfacer el pleno disfrute de los derechos humanos fundamentales de cada miembro, de acuerdo con el principio de solidaridad. En este ámbito se inscriben las relaciones paterno - filiales y las parentales en general.

Por otra parte, corresponde al Estado garantizar a los ciudadanos el goce de sus derechos fundamentales y los socioeconómicos, culturales y políticos, y las políticas públicas generales y especiales son un instrumento concreto para ello.

La falta de disponibilidad de servicios sociales, la atención básica diaria a los niños y niñas, subsidios de alimentación, atención de la salud, educación accesible y gratuita conducen en algunos casos al desprendimiento doloroso de las criaturas de sus familias a muy temprana edad.

Los hogares sustitutos son una alternativa válida para situaciones concretas, individuales y por tiempo limitado. Pero debemos afirmar que el hogar sustituto no debería convertirse en permanente y, sobre todo, no puede ser una solución para la pobreza.

Hemos dicho que el derecho a una familia es un derecho primario que garantiza la supervivencia y desarrollo de la persona. Por ello, sólo circunstancias especiales que ameriten el auxilio de la autoridad administrativa o judicial para cautelar la integridad del niño o la niña y sus derechos ponen en funcionamiento medidas especiales de protección⁹⁵.

En cuanto a la aplicación de medidas administrativas de protección, es insuficiente aún el desarrollo y práctica de las nuevas instituciones, por lo que resulta prematuro adelantar opiniones sobre el punto. De la misma forma, no existen diseños de rutas de intervención en la aplicación de las mencionadas medidas ni reglamentación alguna.

El cobijamiento en familias diferentes a la de origen (nuclear y ampliada) es una *medida de protección especial* que debe ser comprendida en su contenido, alcances y efectos jurídicos.

Desde la perspectiva jurídica se entiende por “familia sustituta” a aquella que, no siendo la familia de origen, acoge por decisión administrativa o judicial (según el sistema de cada país), a un niño o niña privado temporal o permanentemente de su medio familiar, ya sea por carecer de progenitores o porque éstos se encuentran afectados en el ejercicio de la patria potestad y guarda.

En sentido amplio se pueden señalar el acogimiento familiar, la tutela o guarda por terceros y la adopción como modalidades de familia sustituta. Por otra parte, sí puede aplicarse el término “familia sustituta” en sentido amplio al acogimiento familiar y a la tutela o guarda por terceras personas no parientes.

⁹⁵ Código de la Niñez y la Adolescencia. Título II. De las instituciones de familia sustituta. Capítulo I. De las disposiciones generales. Artículo 103. De la acogida en familia sustituta. “El niño o adolescente privado de su núcleo familiar por orden judicial podrá ser acogido por una familia, temporalmente, mediante la guarda, la tutela o definitivamente, por la adopción. La familia o persona que acoja al niño o adolescente quedará obligada a alimentarlo, educarlo, cuidarlo y protegerlo, en la misma medida que corresponde a la misma como núcleo familiar”.

Artículo 104. De las condiciones para la familia sustituta. “Para designar la familia sustituta, el juez tendrá en cuenta el grado de parentesco y la relación de afectividad y deberá disponer la verificación de las condiciones de albergabilidad de la familia, como así también el posterior seguimiento con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos enunciados por este código”.

Artículo 105. De la autorización judicial necesaria. “Una vez designada una familia sustituta, ésta no podrá ser cambiada sin la autorización del juez competente. En caso de niños menores de seis años, deberá priorizarse la adopción”.

3. CUADRO EDAD MÍNIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO O TRABAJO – CONVENIO 138 DE LA OIT

Artículos	Limitaciones
Consistente con la edad en la que cesa la obligación escolar	15 años
Estado cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados (artículo 2, párrafo 4)	14 años
Estado cuya economía y subsidios administrables estén insuficientemente desarrollados (artículo 5, párrafo 1 y 3)	Límite en el campo de aplicación del Convenio
Límite en razón a problemas especiales e imparciales de aplicación	Categorías limitadas de empleos o trabajos no considerados peligrosos
Trabajos de aprendices (artículo 6)	14 años
Trabajos ligeros (artículo 7)	13 a 15 años
En los Estados acogidos al artículo 2, párrafo 4, se podrá sustituir edades para trabajos ligeros de personas no sujetas a la obligación escolar	13 y 15 años por 12 y 14 años
En los Estados acogidos al artículo 2, párrafo 4, se podrá sustituir edades para trabajos ligeros de personas sujetas a obligación escolar	15 años por 14 años
Trabajos peligrosos	18 años
Excepción de trabajos peligrosos	16 años

4. NORMAS INTERNACIONALES SUSCRITAS POR EL PARAGUAY RELACIONADAS CON EL TRABAJO DOMÉSTICO

1.1. Convenios

- Convenio 78 de la OIT relativo al examen médico de aptitudes para el empleo de los menores en trabajos no industriales, suscrito el 19 de septiembre de 1946 por la Conferencia General de la OIT, en su vigésima novena reunión, en Montreal, ratificado por Paraguay por Ley N° 992 del 31 de agosto de 1964.
- Convenio 79 de la OIT relativo a la limitación del trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales, suscrito el 19 de septiembre de 1946 por la Conferencia General de la OIT en su vigésima novena reunión, en Montreal, ratificada por Paraguay por Ley N° 993 del 31 de agosto de 1964.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, suscrito durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, en San José de Costa Rica, ratificada por Paraguay por Ley N° 1 de 1989.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, suscrita el 20 de noviembre de 1989 durante el 44° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, EEUU, ratificada por Paraguay por Ley N° 57 de 1990.
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, del 9 de junio de 1994, suscrita en Belem do Pará, Brasil.
- Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación y la Recomendación 190 de la OIT, suscrita en junio de 1999 por la Conferencia General de la OIT en su octogésima séptima reunión, en Ginebra, Suiza, ratificado por Paraguay por Ley N° 1657 del 2001.
- Ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica.
- Ley N° 253/71 “Que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional”.

- Ley N° 15/48 “Que crea el Ministerio de Justicia y Trabajo” con sus respectivas modificaciones.
- Ley de creación del Instituto de Previsión Social - decreto ley N° 1860, de 1950, aprobado por Ley N° 375, de 1956, con sus respectivas modificaciones.

1.2. Declaraciones

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- Declaración de los Derechos del Niño. Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 por resolución 1386 (XIV).
- Declaración de Cartagena de Indias sobre erradicación del trabajo infantil, del 9 de mayo de 1997.
- Declaración de Buenos Aires, del 23 de setiembre de 1997.
- Declaración sociolaboral, del 10 de diciembre de 1998.
- Declaración de La Habana, del 9 de noviembre de 1999.
- Acta final de la reunión sobre trabajo infantil, del 24 de mayo de 2000.
- Declaración de Santa Cruz de la Sierra, del 11 de octubre de 2000.
- Declaración de Panamá, del 18 de noviembre de 2000.
- Declaración de Lima, de octubre de 2001.

NORMAS NACIONALES RELACIONADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO

- Constitución Nacional del Paraguay (1992).
- Código de la Niñez y la Adolescencia - Ley N° 1680/01.

- Ley N° 1702/01 “Que establece el alcance de los términos niño, adolescente y menor adulto”.
- Código Civil paraguayo de 1985.
- Ley N° 213/93 - Código Laboral.
- Ley N° 1160/97 - Código Penal.
- Ley N° 1264/98 General de Educación.
- Ley N° 1032/96 del Sistema Nacional de Salud.
- Ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica.
- Ley N° 253/71 “Que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional”.
- Ley N° 15/48 “Que crea el Ministerio de Justicia y Trabajo”, con sus respectivas modificaciones.
- Ley N° 1860/50 de creación del Instituto de Previsión Social, aprobado por Ley N° 375/56, con sus respectivas modificaciones.

INSTRUMENTOS GENERALES DE DERECHOS HUMANOS

INSTRUMENTOS	FIRMA	RATIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
Pacto internacional de derechos civiles y políticos	Adhesión	Ley N° 5/96	Se ha implementado parcialmente. Se han producido reformas legislativas
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales	Adhesión	Ley N° 4/92	Mínima adecuación normativa
Protocolo para prevenir suprimir y sancionar el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa el convenio de las Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado (diciembre de 2000, Italia, Palermo)		En trámites para remitir al Congreso	Se implementa la normativa penal solo en algunos aspectos
Convención de las Naciones Unidas para la represión de la trata de personas y la explotación ajena (Nueva York, 1950)		No está ratificado	Se implementa la normativa penal
Protocolo a la Convención Americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte	Adopción Asunción 8/06/1990	Ley N° 1.557 6/06/2000	Implementado. La Constitución de 1992 dispone la abolición de la pena de muerte

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas	Belém do Pará, 8/11/1995	Ley N° 933, 13/08/1996	Implementación normativa
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles y degradantes	Nueva York, 23/10/89	Ley N° 69, 1989	Implementación normativa

INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979	Adhesión	Ley N° 1215, 28/11/1986	Legislativa, administrativa
Convención internacional para la represión de la trata de mujeres y niñas, 30/09/1921, mod. el 20/10/1947			No está ratificada
Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Nueva York, 28/12/2000	Ley N° 1683, 25/04/2001	Implementación normativa y administrativa

INSTRUMENTOS	FIRMA	RATIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
Convención sobre los derechos políticos de la mujer	Nueva York, 16/11/1953	Ley N° 54, 16/1/1990	Implementación normativa
Convención interamericana sobre concesión de los derechos civiles de la mujer	Bogotá, 2/05/1948	Ley N° 104, 28/06/1963	Implementación normativa
Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos de la mujer	Bogotá, 2/08/1951	Ley N° 876, 28/06/1963	Implementación normativa
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)	Belem do Pará, 17/1/1995	Ley N° 605, 21/06/1995	Implementación normativa y administrativa
Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la Industria	San Francisco, EEUU, 17/06/1948	Ley N° 996, 31/08/1964	Implementación normativa

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS DEL NIÑO Y DE LA NIÑA

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989	1989	Ley N° 57, 1990	Ya existe una reforma legislativa, y se inicia una reforma administrativa e institucional
Protocolo Facultativo de la convención de los derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Adoptado en la Asamblea de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000	Adhesión, 2000	Enviado al Congreso con mensaje del Poder Ejecutivo para su aprobación	
Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (Convenio 105)	Adhesión	Ley N° 133, 14/12/1967	No existe sistema de control
Convenio por el que se fija la edad de admisión de los niños a los trabajos industriales	Ginebra, Suiza, 3/06/1937	Ley N° 997, 31/08/1964	Implementación normativa
Convenio por el que se fija la edad de admisión de los niños a los trabajos no industriales (Convenio 60)	Adhesión	Ley N° 995, 31/08/1964	Implementación normativa

INSTRUMENTOS	FIRMA	RATIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
Convenio relativo a la limitación del trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales	Montreal, Canadá, 9/10/1946	Ley N° 992, 31/08/1964	Implementación normativa
Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores	México, 7/08/1996	Ley 1062 del año 1997	Implementada en el ámbito judicial. Falta designar autoridad central en el ámbito administrativo
Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional	Adhesión	Ley N° 900 de 1996	Implementado
Convención interamericana sobre restitución internacional de menores	Montevideo, 15/07/89	Ley N° 928 de 1996	Implementada en el ámbito judicial
Declaración mundial sobre la supervivencia la protección y el desarrollo del niño y su plan de acción, 1990			Se implementó un plan nacional para la infancia. Hasta 1995 existía un comité para tal efecto. Este plan no tiene continuidad ni logró las metas fijadas
Convenio relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria (Convenio 90)	San Francisco, EEUU, 10/07/1948	Ley N° 998, 31/08/1964	Implementación normativa

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Convención interamericana sobre obligaciones alimentarias	Montevideo, 15/07/1989	Ley 899 de 1996	Implementada

OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Normas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia juvenil o Reglas de Beijing, 1985			
Convenio sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores	Adhesión	Ley N° 983 de 1996	Implementación normativa
Convenio relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas (Convenio 124)	Ginebra, Suiza, 23/06/1965	Ley N° 1174, 31/08/1966	Sin control
Convenio relativo a la edad mínima de admisión a trabajos subterráneos en las Minas	Ginebra, Suiza, 2/06/1965	Ley N° 1.180, 31/08/1966	Varias disposiciones normativas

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Convenio 138 sobre la edad mínima, 1973	Adhesión	Mensaje N° 119 del 3 de junio de 1999	
Convenio 182 y la Recomendación 190 sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil de la OIT.	Adhesión	Ley N° 1657, 10/01/2001	No implementado aún
Acuerdo internacional y convención sobre la represión de la trata de blancas, 18/5/1904, 4/5/1910		No está ratificado	Se implementa la normativa penal
Convenio contra el tráfico de seres humanos y la explotación sexual, 1949		No está ratificado	Se implementa la normativa penal
Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, 1949		No está ratificado	Se implementa la normativa penal
Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos	Adhesión	Ley N° 400, 26/8/1994	Implementación normativa

<i>INSTRUMENTOS</i>	<i>FIRMA</i>	<i>RATIFICACIÓN</i>	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	Nueva York, 23/10/1989	Ley N° 69/89, 23/1/1990	Implementación normativa
Artículos 21 y 22 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes		Mensaje del 2001	Se implementa la normativa penal
Convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional	Italia, Palermo, 12/12/2000	(En trámite para la remisión al Congreso)	Existen algunas disposiciones de cooperación para la extradición y acuerdos bilaterales
Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	San José, Costa Rica, 22/11/1969	Ley N° 1, 18/08/1989	Implementación normativa

5. Memorandum de entendimiento entre el gobierno de Paraguay y la OIT

MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE PARAGUAY Y LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Programa Internacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil IPEC



MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO
ENTRE
EL GOBIERNO DE PARAGUAY
Y
LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

CONSIDERANDO que la Organización Internacional del Trabajo viene desarrollando desde 1990 un programa denominado Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (en adelante el Programa IPEC) destinado a la protección de la niña y del niño contra la explotación económica, el desempeño de toda forma de trabajo que pueda ser peligrosa o interferir en su educación, o que pueda ser perjudicial para su salud, su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral o social;

CONSIDERANDO la contribución de varios donantes a dicho Programa, y en particular la del Gobierno del Reino de España, formalizada mediante la firma entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Organización Internacional del Trabajo de un Memorando de Entendimiento de fecha 22 de marzo de 1993, cuyo objetivo es la extensión de las actividades del Programa IPEC en América Latina;

CONSIDERANDO el deseo del Gobierno de Paraguay de participar, en el marco del Programa IPEC, en la ejecución en el plano nacional de actividades destinadas a la erradicación progresiva del trabajo infantil; y

RECONOCIENDO que la abolición del trabajo infantil y la protección de la niñez requieren no sólo la acción vigorosa del Gobierno sino también el compromiso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de otras organizaciones no gubernamentales, así como, en general, de los demás agentes de la sociedad civil,

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante la OIT) y el Gobierno de Paraguay (en adelante el Gobierno) convienen unar sus esfuerzos para la ejecución en Paraguay del Programa IPEC sobre las siguientes bases.

1. La cooperación entre el Gobierno y la OIT deberá sustentarse en los objetivos y principios de los convenios internacionales relativos a la protección de la infancia y al trabajo infantil y, en especial, al Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), así como en la legislación nacional relativa a la protección de la niña y del niño.

La finalidad de dicha cooperación será:

1.1. Promover condiciones que faciliten al Gobierno la prohibición, restricción y regulación progresiva del trabajo infantil, con miras a su total erradicación.

1.2. Aumentar la toma de conciencia en la comunidad nacional e internacional sobre las consecuencias del trabajo infantil y sobre las soluciones al problema del trabajo infantil.

1.3. Promover el pleno cumplimiento tanto legalmente como en la práctica de las normas internacionales pertinentes en materia de edad mínima de admisión al empleo y al trabajo.

2. El Gobierno de Paraguay en sus esfuerzos por erradicar el trabajo infantil llevará adelante acciones para:

2.1. Analizar la situación del trabajo infantil en el país.

2.2. Elaborar y establecer un plan nacional de lucha contra el trabajo infantil.

2.3. Establecer y desarrollar políticas orientadas a la prevención del trabajo infantil, a la protección de las niñas y niños trabajadores, y en suma a la abolición del trabajo infantil.

2.4. Desarrollar programas nacionales que integren acciones en el plano local, sectorial o en ocupaciones específicas.

2.5. Brindar especial atención a los niños y niñas que trabajan en:

— condiciones inaceptables o de violación de los derechos humanos fundamentales;

— en actividades o en condiciones peligrosas;

— que son particularmente vulnerables, como el caso de los menores de 12 años, en especial las niñas;

3. Para coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la lucha contra el trabajo infantil, el Gobierno creará un Comité Asesor Nacional.

3.1. El Comité estará compuesto por: representantes de ministerios e instituciones públicas relacionadas con el problema del trabajo infantil, representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otras organizaciones no gubernamentales y, en calidad de asesores, por representantes de la OIT y de otras organizaciones u organismos internacionales relacionados con la lucha contra el trabajo infantil.

3.2. Las funciones del Comité consultivo serán:

3.2.1. Definir la naturaleza de las actividades y los campos de acción en que haya de desarrollarse el Programa IPEC, establecido en el contexto de una política nacional de lucha contra el trabajo infantil.

3.2.2. Articular los proyectos concretos de lucha contra el trabajo infantil emprendidos en el marco del presente Memorándum con otros planes y proyectos que se estén desarrollando en el marco de la problemática del trabajo infantil.

3.2.3. Seleccionar propuestas de programas de acción para su inclusión en el Programa IPEC.

3.2.4. Contribuir a la evaluación del Programa IPEC y de sus actividades.

4. El Gobierno será responsable de:

4.1. Garantizar el cumplimiento de las obligaciones por él asumidas en el marco del Programa Nacional.

4.2. Prestar asistencia a la OIT en la identificación y selección de expertos, consultores y personal de apoyo al Programa Nacional.

4.3. Estimular, promover y apoyar en la medida de lo posible la participación de organizaciones de empleadores, de trabajadores y otras organizaciones no gubernamentales en la ejecución de los programas de acción.

4.4. Planificar y presupuestar el aporte de recursos humanos, materiales y financieros al Programa Nacional de lucha contra el trabajo infantil.

4.5. En la medida de lo posible, brindar apoyo a actividades de carácter regional e internacional organizadas en el marco del Programa IPEC, tomar parte en el intercambio de experiencias e información con los demás países participantes en el Programa y aconsejar y hacer partícipe de su experiencia a otros países;

5. La OIT será responsable de:

5.1. Proveer recursos financieros para el desarrollo del Programa Nacional de acuerdo con el Programa y Presupuesto bienal del IPEC.

5.2. Brindar servicios de asesoría a las instituciones gubernamentales, al Comité Asesor Nacional, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y demás organizaciones e instituciones no gubernamentales que lleven a cabo actividades en el campo de la lucha contra el trabajo infantil.

6. En la ejecución de las actividades del Programa IPEC en Paraguay el Gobierno concederá a la Organización Internacional del Trabajo y a su personal los privilegios, inmunidades y facilidades previstos en la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados y en el Anexo a dicha Convención relativo a la OIT.

7. El presente Memorándum de Entendimiento entrará en vigor el día de su firma por ambas partes y tendrá una duración de cinco años, prorrogables de mutuo acuerdo entre las partes en las condiciones y por el nuevo término que en su caso éstas determinen.

8. El presente Memorándum de Entendimiento podrá ser modificado mediante acuerdo escrito entre las partes.

9. El presente Memorándum podrá ser denunciado por cualquiera de las partes mediante notificación escrita. La denuncia surtirá efectos tres meses después de recibida la notificación previo acuerdo entre las partes acerca del modo en que hayan de finalizarse las actividades emprendidas con anterioridad a la denuncia.

Hecho en Ginebra, en dos ejemplares igualmente auténticos, el 8 de Junio de 1998.

Por la Organización Internacional
del Trabajo



Michel HANSENNE,
Director General,
Organización Internacional del Trabajo.

Por el Gobierno de Paraguay



Juan Manuel MORALES
Ministro de Justicia y Trabajo

6. Resolución N° 131/99 del Ministerio de Justicia y Trabajo por la cual se crea el Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y TRABAJO

Resolución N° 131/99

POR LA CUAL SE CREA EL COMITÉ ASESOR NACIONAL DE TRABAJO INFANTIL.

Asunción, 26 de febrero de 1999.

VISTO: La necesidad de conformar el Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil, para coordinar los esfuerzos del Gobierno en la lucha contra el trabajo infantil, y;

CONSIDERANDO: La disposición contenida en el Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de Paraguay y la Organización Internacional del Trabajo, el 8 de junio de 1998 en Ginebra-Suiza; por el cual se establece el compromiso de crear un Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil.

Por tanto, en uso de sus atribuciones.

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y TRABAJO

RESUELVE:

Art. 1°.- Disponer la creación del Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil, que se integrará en forma tripartita y tendrá carácter consultivo.

Art. 2°.- El Comité estará compuesto por representantes del sector gubernamental, representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; por representantes de organizaciones no gubernamentales, y en calidad de asesores, por los representantes de la Organización Internacional del Trabajo y de otros organismos internacionales relacionados con la lucha contra el trabajo infantil.

El Comité será presidido por el representante del Ministerio de Justicia y Trabajo.



7. Nota del 31 de mayo de 1999 de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Honorable Cámara de Senadores



Presidencia de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores

Asunción, 31 de mayo de 1999.

N° 119

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES:

En cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 202, inciso 9 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo tiene a honra someter a consideración de Vuestra Honorabilidad, para su aprobación, el "Convenio N° 138 sobre la edad mínima, 1973", adoptado en Ginebra el 26 de junio de 1973 en ocasión de la quincuagésima octava reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

La República del Paraguay ha asumido compromisos internacionales en lo que respecta a la edad mínima de admisión al empleo al suscribir documentos tales como: la Declaración de Buenos Aires sobre el Trabajo Infantil (1997); la Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998); y la Declaración de los Derechos Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (1998), constituyendo todos ellos importantes antecedentes tendientes a la implementación de acciones con miras a la erradicación del trabajo infantil.

Se debe destacar que la adopción del presente Convenio ha sido el resultado de la voluntad de los Miembros de la O.I.T. en adoptar un instrumento general de relevancia en la materia, que reemplace gradualmente a los actos instrumentos internacionales.

Todo Estado que ratifique el presente Convenio, se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.



Presidencia de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores

- 2 -

En este sentido, la ratificación del presente Convenio daría un nuevo impulso a los programas emprendidos desde distintas instancias de la sociedad por los organismos competentes (públicos y privados), a los efectos de reducir la problemática que representa el trabajo infantil en el país, considerando que se podrá contar con un nuevo instrumento internacional sobre el tema que servirá de fundamento y referencia a los mismos. Por ello, es importante destacar que las organizaciones de trabajadores y empleadores han manifestado su total acuerdo con la ratificación de dicho Convenio.

Asimismo, la República del Paraguay dará un claro mensaje a la comunidad internacional sobre su firme interés en la atención y resolución de la problemática del trabajo de los menores.

Por todo lo expuesto, así como por las razones que Vuestra Honorabilidad podrá apreciar en el texto que se acompaña, el Poder Ejecutivo se solicita su aprobación.

Dios Guarde a Vuestra Honorabilidad.



Luis A. González Macchi
Presidente de la República del Paraguay



Miguel Abdón Sagnier
Ministro de Relaciones Exteriores

A Su Excelencia
Juan Carlos Gálvez
Presidente de la Honorable Cámara de Senadores
Palacio Legislativo



8. Decreto N° 18835 de la Presidencia de la República del Paraguay por el cual se crea la “Comisión para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo de los adolescentes”



Presidencia de la República

Ministerio de Justicia y Trabajo

Decreto N° 18835

POR EL CUAL SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO DE LOS ADOLESCENTES.

Asunción, 30 de Septiembre de 2002

VISTA: La necesidad de integrar una Comisión Nacional de carácter interinstitucional y mixta, para diseñar políticas, planes y programas tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo de los adolescentes; y:

CONSIDERANDO: La aprobación de la Ley N° 1637 del 10 de enero del año 2001, por el cual se ratifica el Convenio 102 y la reconstrucción sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, y la acción inmediata para su eliminación;

La aprobación de la Ley 1680 del 10 de mayo del año 2001, por el cual se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia basado en los principios de protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia;

El memorando de entendimiento firmado entre el Gobierno del Paraguay y la Organización Internacional del Trabajo - OIT, para la ejecución del Programa Internacional para la erradicación progresiva del trabajo infantil

POR TANTO, en ejercicio de sus facultades constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

Art. 1° - Créase la Comisión Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Justicia y Trabajo con carácter consultivo.

Art. 2° - La Comisión Nacional Interinstitucional estará integrada por un representante titular y un suplente de:

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL



Abog. Jorge A. Carrero
Ministerio de Justicia



Presidencia de la República

Ministerio de Justicia y Trabajo

Decreto N° 18835

POR EL CUAL SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO DE LOS ADOLESCENTES.

- 2 -

*El Ministerio de Justicia y Trabajo
La Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia
El Ministerio de Educación y Cultura
La Secretaría Técnica de Planificación
La Secretaría de la Mujer
La Secretaría de Acción Social
La Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes
El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
La Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos
La Fundación de la Primera Dama
La Federación de la Producción, la Industria y el Comercio
La Unión Industrial Paraguaya
La Asociación Rural del Paraguay
Las Centrales Sindicales
La Coordinadora para la eliminación del Trabajo Infantil
La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
La Organización Internacional del Trabajo OIT y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, en carácter de asesores técnicos.*

Art. 3° - La Comisión Nacional interinstitucional tendrá por objetivo coordinar esfuerzos para prevenir y eliminar progresivamente el trabajo infantil y proteger el trabajo de los adolescentes.

Art. 4° - Para cumplir con su cometido, la Comisión queda facultada para:
a) *Elaborar un Plan Nacional de Acción*
b) *Definir propuestas de políticas públicas y acciones relacionadas a sus objetivos.*
c) *Dictar su propio reglamento interno*
d) *Crear comisiones especiales para el estudio de temas de su competencia.*

Art. 5° - Las reuniones de la Comisión serán presididas por el representante del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Art. 6° - El presente Decreto será refrendado por el Señor Ministro de Justicia y Trabajo.

Art. 7° - Comuniqúese, publíquese y dese al Registro Oficial.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

FECH: 1007 ANGELO GARCIA ET MACCINI
LEGO ABENTE BRUN



Abg. Jorge Rivas Casanga

Secretario de Estado

Asesora técnica principal - OIT

Christine De Agostini

Coordinador nacional del proyecto en Paraguay - OIT

Bernardo Puente Olivera

Autoras

Lourdes Barboza, Silvina Francezón de Pedroza y María del Pilar Callizo

Diseño y diagramación

Marta Giménez

Fotografías

Archivos de Global... Infancia, la Coordinadora para la Erradicación del Trabajo Infantil (COETI) y Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)

Impresión

Mercurio S.A.

¿Por qué me van a pagar...? soy una criada

“El señor tiene su estancia al lado de nuestra casa y él le dijo a mi mamá que me iba a traer para que yo estudie [y] si me portaba bien, que yo no iba a trabajar, pero su señora se murió, y entonces me fui con su hija y ella me dice que yo tengo que trabajar, que tengo que hacer las cosas de ellas porque nadie le paga lo que ella me da a mí. No me paga, pero me dijeron luego, [que] para mi estudio nomás me iban a dar”

Niña de 12 años