



Organización
Internacional
del Trabajo

Trabajo infantil peligroso

Análisis de la aplicación de la legislación
vigente en Paraguay en los sectores de
educación y trabajo: Recomendaciones
para su puesta en práctica



Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Trabajo infantil peligroso

Análisis de la aplicación de la legislación vigente en Paraguay en los sectores de educación y trabajo: Recomendaciones para su puesta en práctica



Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

IPEC

Trabajo infantil peligroso: Análisis de la aplicación de la legislación vigente en Paraguay en los sectores de educación y trabajo: Recomendaciones para su puesta en práctica / Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). - Asunción: OIT, 2013.

ISBN: 978-92-2-327149-7 (Print); 978-92-2-327150-3 (Web PDF)

International Labour Organization, ILO International Programme on the Elimination of Child Labour

Trabajo infantil / niño trabajador / trabajo peligroso / papel de la OIT / Convenio de la OIT / legislación del trabajo / aplicación / comentario / Paraguay - 13.01.2

Datos de catalogación de la OIT

AGRADECIMIENTOS
El estudio fue elaborado por Marcos A. Köhn Gallardo y Melissa Duré para el IPEC y coordinado por Bernardo Puente de la Oficina del IPEC en Paraguay.
Esta publicación de la OIT ha sido posible gracias a la financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Department of Labor) (Proyecto RLA/09/52/USA).
Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas de Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y la mención en la misma de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe o respalde.

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 firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o a la Oficina local: Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Visite nuestros sitios Web: www.oit.org.pe/ipec y www.ilo.org/ipec

Fotocompuesto por Karina Palleros, Paraguay

Impreso en Paraguay

Índice



Abreviaturas

v

PRÓLOGO

vii

RESUMEN EJECUTIVO

ix

PARTE I

INTRODUCCIÓN

1

- Presentación
- Contexto nacional

1

2

PARTE II

ELEMENTOS CONCEPTUALES

5

- Trabajo infantil
- Acceso a la educación gratuita y de calidad
- Legislación para asegurar el derecho al acceso de la educación gratuita y de calidad

5

6

7

PARTE III

ANÁLISIS NORMATIVO

9

- Edad mínima de admisión al empleo
- Leyes y resoluciones ministeriales referentes a la obligatoriedad de la educación escolar básica y la educación escolar media
- Nueva obligación del Estado paraguayo con respecto al Convenio núm. 138 de la OIT
- Registro del adolescente trabajador
- Inspección del Trabajo y demás órganos jurisdiccionales
- Decreto presidencial que reglamenta el trabajo infantil peligroso: Análisis de su contenido utilizando técnica legislativa y contextualizándolo en el marco normativo general del Paraguay
- Trabajo doméstico del adolescente
- Criadazgo

9

11

12

13

14

16

20

20

PARTE IV

LA DENUNCIA

23

- La denuncia
- La denuncia formulada por los niños y adolescentes
- Responsabilidad: Sanciones por falta de denuncia u omisión de auxilio y de denuncia
- Denuncias ante instancias administrativas y sus sanciones

23

25

25

25

25



■ Responsabilidades y sanciones por instituciones implicadas	27
CODENI	27
Ministerio de Justicia y Trabajo	28
Ministerio de Educación y Cultura	28
Ministerio Público	29
Defensoría Pública: Defensoría de la Niñez y Adolescencia	30
■ Autoridades competentes respecto a la obligación de denunciar y al procesamiento de las denuncias	30
■ Ampliación del Decreto núm. 4 951/2005: Autoridades competentes respecto a la obligación de denunciar y al procesamiento de las denuncias en el trabajo infantil peligroso	31
Ampliación del decreto: Obligatoriedad de denunciar	32
■ Responsabilidad de los padres	32

PARTE V **33**

ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN NORMATIVA

■ Aplicación en el área de trabajo	33
■ Aplicación en el área de educación	39

PARTE VI **41**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

■ Conclusiones generales	41
■ Recomendaciones generales	45
Reformas normativas	45
■ Recomendaciones particulares	47
Congreso Nacional	47
Ministerio de Justicia y Trabajo	48
Ministerio de Educación y Cultura	49
CODENI	50
Ministerio Público (en lo penal y en lo laboral)	50
Poder Judicial	51
Ministerio de la Defensa Pública	51

BIBLIOGRAFÍA **53**

■ Instrumentos legales	53
■ Textos nacionales e internacionales	56
■ Entrevistados	57

ANEXO **59**

■ Cuadro analítico del artículo 2.º del Decreto núm. 4951/2005	60
--	----

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, o niños y niñas, es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría indicar en español ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, o niños y niñas.

Teniendo en cuenta que el presente estudio está dirigido principalmente a actores estratégicos de nivel local y nacional vinculados a la problemática abordada, se optó por utilizar algunos conceptos específicos de la legislación del país. Por lo tanto, a diferencia de lo establecido en el Convenio núm. 182 de la OIT, cuyo artículo 2 estipula que el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años, este documento utiliza el término “niño” para designar a toda persona menor de 14 años y el término “adolescente” para designar a toda persona mayor de 14 años y menor de 18, atendiendo a lo estipulado en el artículo 3° de la Ley núm. 2169/2003 de la República del Paraguay “Que establece la mayoría de edad”. Dicho artículo delimita el alcance de estos términos a los efectos de la interpretación y aplicación de las normas relativas a la niñez y a la adolescencia en el país.

ABREVIATURAS

CDIA	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
CONAETI	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes
EEB	Educación Escolar Básica
EMAE	Edad mínima de admisión al empleo
IPS	Instituto de Previsión Social
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PFTI	Peores Formas de Trabajo Infantil
SCREAM	Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
TIP	Trabajo Infantil Peligroso



La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objetivo de impulsar la ratificación del Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y apoyar los esfuerzos de los países en su aplicación, puso en marcha mundialmente, en 1992, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

A partir de 1998, el IPEC inició en el Paraguay un proceso de articulación, movilización y legitimación de iniciativas nacionales de lucha contra el trabajo infantil, buscando la cooperación entre entidades nacionales e internacionales.

En el año 2001, cuando Paraguay ratificó el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, entre ellas el trabajo peligroso, las actividades de desarrollo de la legislación, de fiscalización y de protección a los niños y adolescentes sometidos a esta peor forma de trabajo infantil fueron reforzadas intensamente.

La lucha contra el trabajo infantil peligroso ha sido destacada como una prioridad en diversos instrumentos políticos, tales como el Plan de Acción Mundial para la erradicación del trabajo infantil, aprobado por la OIT en 2006, en el que se establecieron las metas de erradicar las peores formas de trabajo infantil para el año 2016 y el trabajo infantil completamente para el 2020. Fines también adoptados en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente, formulada por la Reunión Regional Americana de la OIT de 2006. Más recientemente, la Hoja de Ruta lanzada en la Conferencia mundial sobre trabajo infantil de La Haya, celebrada en 2010, hizo un llamamiento a redoblar los esfuerzos a fin de poder alcanzar estas metas, destacando la necesidad urgente de abordar especialmente la situación de los niños de 7 a 15 años de edad, grupo en el que se observaron un alarmante incremento del 20% en el trabajo infantil y una prevalencia de 66% del trabajo infantil peligroso.

En este contexto, el presente estudio constituye una importante contribución al esfuerzo que viene realizando el Estado paraguayo en la aplicación de dos de los convenios fundamentales de la OIT, el Convenio núm. 138 y el Convenio núm. 182. Teniendo en cuenta las observaciones y solicitudes de la Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT desde el año 2005, el gobierno se encuentra con algunas dificultades a la hora de la aplicación de su marco normativo con relación al trabajo infantil y la obligatoriedad de la educación. El presente documento cobra mayor importancia dada la escasa tradición de nuestro medio en cuanto a la integración de normas referentes a una misma materia, lo que afecta la eficacia de las disposiciones jurídicas al momento de aplicarlas, tanto para asegurar el acceso a la educación como a la protección frente al trabajo infantil.

La OIT, en el marco del Programa Nacional de Trabajo Decente en Paraguay y la ejecución del Proyecto “Lucha contra las peores formas de trabajo infantil mediante la cooperación horizontal en América del Sur”, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, logra así el éxito de lanzar una publicación innovadora, orientada al sector privado, los sindicatos, el gobierno y la sociedad civil, esperando propiciar un fértil diálogo social y acciones que den respuesta al urgente llamado que nos hace la situación del trabajo infantil en Paraguay.

Guillermo Miranda
Director
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina



Resumen ejecutivo

Este documento no es un análisis sobre la educación ni el trabajo en el Paraguay. Sí es un documento que analiza y recomienda soluciones cuando los derechos de los niños y adolescentes a la educación y al trabajo decente se friccionan o se desconocen abiertamente, y pone énfasis en el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso. Su objeto principal es contribuir con la erradicación definitiva del trabajo infantil, el trabajo infantil peligroso y las peores formas de trabajo infantil, e igualmente promover el acceso y la permanencia de los niños y adolescentes en el sistema educativo nacional.

En el análisis normativo se procedió al estudio de las diversas disposiciones legales concernientes al derecho a la educación, como componente transversal de toda esta investigación, estableciendo concordancias entre instrumentos normativos atinentes a la obligatoriedad de la educación, la edad mínima de admisión al empleo, el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso.

Asimismo, se han hecho un examen acabado de los mecanismos de detección, procesamiento y sanción del trabajo infantil y del trabajo infantil peligroso, el Registro de Trabajadores Adolescentes, la intervención de la autoridad administrativa del trabajo y otros organismos del Estado, como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; el análisis jurídico del Decreto núm. 4951/2005, referente a las actividades consideradas como trabajo infantil peligroso, el régimen legal de la denuncia de los hechos constitutivos del trabajo infantil y del trabajo infantil peligroso, y, finalmente, el análisis de la aplicación de las normas en las áreas de trabajo y educación, estableciendo concordancias con las normas vigentes relacionadas, dilucidando los vacíos legales y de gestión para una aplicación más acorde a los postulados nacionales e internacionales sobre el tema tratado y, en especial, el interés superior del niño.

Desde ya, adelantamos que se han encontrado múltiples coincidencias: la primera se encuentra relacionada con la necesidad de profundizar la coordinación interinstitucional –según sea el desarrollo de las relaciones interinstitucionales–; la segunda, respecto al trabajo informal, como actividad económica mayoritaria entre los niños y adolescentes en el Paraguay y como factor distorsionador de las relaciones laborales y del derecho a la educación de los mismos; la tercera, el importante índice de deserción escolar a partir del noveno grado; finalmente, la necesidad sentida de la pronta creación de un ministerio del trabajo –que a la fecha tiene media sanción en el Congreso Nacional.

En cuanto a la necesidad de establecer cambios normativos, veremos que a lo largo del análisis de los instrumentos legales, nacionales e internacionales, como de las entrevistas realizadas, se puede llegar a la conclusión de que el Estado paraguayo debe promover el aumento de la edad mínima de admisión al empleo; el Decreto núm. 4951/2005, que establece las actividades tipificadas como trabajo infantil peligroso, adolece de ciertos vacíos; por ejemplo, no establece concretamente quién es la autoridad competente de aplicación, el procedimiento para la autorización administrativa del trabajo doméstico adolescente; la necesidad del concurso de las autoridades judiciales y fiscales en el procedimiento de detección y sanción de los casos de trabajo infantil y de trabajo infantil peligroso. El estudio se enriquece con varios gráficos, entre ellos los de aplicación actual en el Ministerio de Justicia y Trabajo y en el Ministerio de Educación y Cultura.

Finalmente, se esbozan las conclusiones generales y particulares, como las recomendaciones correspondientes a cada institución involucrada. Se anexan un estudio particular sobre el artículo 2.º del Decreto núm. 4951/2005 y las propuestas de cambio normativas.



PARTE I INTRODUCCIÓN

Presentación

El trabajo decente y el derecho a la educación de los niños y adolescentes son dos variables imprescindibles en un moderno estado social de derecho, como pretende ser el Paraguay. Desde que en el año 1992 la República del Paraguay se diera una nueva Constitución, todas las finalidades del Estado –asegurar la igualdad, la libertad y la justicia– se encuentran limitadas por la dignidad humana.

La forma en que el Estado quedó definido, “estado social de derecho”, y su conformidad con la dignidad humana lo constriñen de manera singular a sobrepasar el aseguramiento de los derechos humanos fundamentales o de primera generación, como la vida, la libertad, etc., y abocarse decididamente en aquellos derechos sociales inalienables, como son el derecho a la vivienda, la educación, el trabajo, salud, etc. Así, posteriormente, han sido ratificados un conjunto de tratados y convenios internacionales que protegen y promueven los derechos sociales fundamentales, como han surgido nuevos códigos y leyes sobre la niñez, educación, trabajo, salud, sistema penal, etc.

Particularmente, los organismos estatales y municipales han estado atentos en promover normas que viabilicen estas nuevas pautas nacionales e internacionales en beneficio de la población infantil y juvenil, exponiendo al aparato estatal a nuevas prácticas, con mayor o menor éxito, en la protección efectiva de los sectores alcanzados.

La metodología de investigación utilizada fue dividida en dos componentes, uno de carácter normativo –análisis de las normas nacionales e internacionales vigentes– y otro de carácter experimental, que pretendió relevar, a través de entrevistas con todos los sectores afectados, las prácticas institucio-

nales y sus principales dificultades en la aplicación normativa. Los datos colectados en las entrevistas fueron sistematizados de conformidad a estos componentes, brindando un análisis descriptivo de las informaciones reunidas y los elementos propuestos en aras de la vigencia efectiva del marco jurídico vigente.

Por todo ello podemos afirmar que la mira de este documento aborda la aplicación de un conjunto de normas jurídicas, que tienen falencias a la hora de proteger adecuadamente a los niños y adolescentes por diversas razones. Entre las principales: a) Legales: porque dificultan la aplicación o por ser incompletas (Ejemplo: el Ministerio Público en lo laboral, aunque cuente con facultades legales para proceder de oficio ante denuncias concretas, no fue individualizado en las normas reglamentarias de detección, procesamiento y sanción del trabajo infantil peligroso (TIP), o que el orden jurídico paraguayo no define ni regula sobre el *criadazgo*); b) Administrativas: por gestión deficiente (Ejemplo: el registro de adolescentes trabajadores no cumple con su finalidad, ya que en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) no es utilizado adecuadamente para la planificación de las inspecciones); y c) Económicas y humanas: el gerenciamiento de estos recursos es insuficiente y todavía político, cuando la propia ley impone criterios técnicos (por ejemplo, las designaciones de los inspectores de vigilancia son politizadas, ya que hasta la fecha se llevan adelante sin concurso público de oposición).

Este estudio pretende aportar algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar la aplicación de la legislación vigente por parte del Estado –cuando los derechos a la educación y al trabajo se friccionan o se desconocen abiertamente– y que aumenten los rangos de protección a los adolescentes trabajadores, asegurando el derecho a la educación y, finalmente, se propenda a la prevención y erradicación definitiva del trabajo infantil y del TIP.

Contexto nacional

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010¹, el Paraguay cuenta con una población estimada de 6.381.940 personas, de las cuales 3.094.307 corresponden a la población económicamente activa. En cuanto a la distribución de la población de 0 a 17 años de edad, a nivel país, y de conformidad a los datos proveídos por el observatorio de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)², el 34,3% tiene de 0 a 5 años de edad, el 44,4% tiene 6 a 13 años de edad y el 21,3% de 14 a 17 años de edad.

La población en situación de extrema pobreza, denominada indigente –aquella cuyos ingresos no superan el costo de una canasta mínima de consumo alimentario–, llega a 1.175.000 personas aproximadamente, siendo mayor la proporción en el área rural (32,4% de sus habitantes) que en el área urbana (11,6%). Igualmente, el mayor número de pobres extremos se encuentra en el área rural, afectando a 835.000 de ellos (56,5%). En suma, el área rural es la más afectada por la pobreza y la indigencia, tanto en incidencia (términos porcentuales) como en valores absolutos (cantidad de personas) (EPH 2009 - Pobreza).

1 Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010 – Total País. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

2 Cuadro elaborado por el Observatorio de la CDIA basado en datos de la Secretaría Técnica de Planificación / Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (STP/DGEEC) de Paraguay, Proyección de la población por sexo y grupos según departamento 2000-2020 contenido en el material “La infancia cuenta Paraguay - Sistema de indicadores en niñez y adolescencia – Libro de Datos”, elaborado por la CDIA – Observatorio de Políticas Públicas de la Niñez y Adolescencia”, 2011, pág. 51.

A su vez, la participación económica de la población de 10 a 17 años de edad a nivel nacional³ es de un 28,9%. En el rango comprendido entre los 10 a 13 años de edad la tasa de participación económica es del 16,9% del total de la población comprendida en ese nivel; y en el comprendido entre los 14 a 17 años de edad la tasa de participación económica es del 41,1%. Estos porcentajes, al ser cruzados con los indicadores estadísticos correspondientes a educación, develan una tendencia ascendente respecto la participación económica de los jóvenes en el trienio comprendido entre los 15 a 17 años de edad; sin embargo, esta tendencia ascendente tiene como contracara el incremento la deserción escolar, tal como se verá más adelante. A esto hay que agregar que entre el 20% y el 25% de los ingresos familiares son aportados por niños y adolescentes trabajadores (Brom 2004)⁴.

Se ha señalado la necesidad de estudiar la actividad económica de cada región del país, debido a que se están denunciando situaciones de trabajo infantil peligroso en cada una de ellas, como son el estiaje de tierra (caolín), piedras (caleras), productos naturales (caña de azúcar, hortalizas, frutales, etc.), ganado mayor (trabajo rural), etc. Otro factor determinante que hace al aumento de trabajos peligrosos de los niños y adolescentes es el proceso de *callejización* y la migración interna desde localidades rurales a centros urbanos, generando asentamientos suburbanos especialmente en el departamento Central. Diversos entrevistados señalaron la necesidad de contar con políticas públicas destinadas al desarrollo de las zonas rurales atendiendo a las particularidades socio-económicas de cada comunidad, con principios y directrices como el trabajo decente, una reforma agraria inclusiva y sustentable que tienda a la diversificación de la agricultura y el desarrollo de agroindustrias alimentarias.

Con relación a la población de niños y adolescentes implicada en actividades consideradas como trabajo peligroso, al año 2004 ascendía a 144.756 personas de ese nivel, de las cuales 79.198 corresponden a la población urbana y 65.558 a la rural (Céspedes, 2006)⁵. A esto debemos agregar los niños y adolescentes implicados en situación de *criadazgo*, que alcanza a una población de 60.298 de ellos, siendo el 70,5% de esta cantidad niñas y el 29,5% niños; igualmente se señala que existen más criadas de 10 a 14 años de edad que entre 15 a 17 años de edad (Céspedes, 2006)⁶.

Para determinar el trabajo formal –pese a su distorsión por la escasa cobertura social, a través del seguro médico y jubilación laboral– es importante tomar como parámetros la cobertura sanitaria y la inscripción al Instituto de Previsión Social (IPS) a fin de acercarnos a la cantidad de trabajadores formalizados. Así, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010 nos señala que la cobertura de seguro médico a nivel nacional⁷, el 76% de la población total del país no cuenta con cobertura de ningún tipo. En el área urbana el 66% de la población no posee ningún seguro médico y en el área rural este porcentaje asciende al 91,9% de la población. Por otra parte, el 16,4% de la población se encuentra asegurada en el IPS; en el área urbana la cobertura asciende al 23,7% de la población y en el área rural al 5,9%. En cuanto a otro tipo de seguro médico, tenemos que solamente el 7% de la población cuenta con ese servicio, alcanzando un porcentaje de cobertura del 10,3% de la población urbana y el 2,1% de la población rural. Por consiguiente, únicamente el 24% de la población cuenta con cobertura social (trabajo formalizado); en nuestro país predomina el trabajo informal.

3 Datos estadísticos contenidos en el material “La infancia cuenta Paraguay - Sistema de indicadores en niñez y adolescencia – Libro de Datos”, pág. 61. Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). *Encuesta Permanente de Hogares 2007, 2008 y 2009*. El indicador solo es representativo a nivel nacional. No tiene representatividad por departamentos participantes de la encuesta. No se realiza recolección de los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón.

4 Este apartado se halla elaborado conforme al “Estudio Nacional sobre la incorporación del objetivo de prevención y erradicación del Trabajo Infantil en las Políticas del Sector Educativo en Paraguay” de las consultoras Isolina Centeno y Sara Kries (2011) y el material elaborado por la CDIA, “La infancia cuenta Paraguay - Sistema de indicadores en niñez y adolescencia – Libro de Datos”.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010 – Total país. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

En cuanto a la educación, de la población comprendida entre los 6 a 14 años de edad, el 95,7% asiste a alguna institución educativa y el 4,3% no asiste a ninguna⁸; a su vez, de la población de 15 a 17 años de edad, 71,1% de esas personas asiste a alguna institución educativa y el 28,9% no asiste a ninguna⁹. Estas estadísticas demuestran que la población escolarizada a nivel nacional asciende, en un principio, a casi el 96%; sin embargo, respecto a la tasa de escolarización registrada en el rango comprendido entre los 15 a 17 años de edad, y que coincide con la franja etaria de la educación media, el índice de escolarización es de sólo el 71,1%, registrándose un decrecimiento en la escolarización de casi el 25%. Por consiguiente, y en concordancia con los datos estadísticos expuestos y tomando en consideración el estudio de Centeno-Kriess 2011¹⁰, tenemos que el 30% de los niños y adolescentes que realizan alguna actividad económica, remunerada o no, no asisten a la escuela; a su vez, el 40% que trabajan en edad escolar no está integrado al sistema educativo, y en el área rural cerca del 50% de los adolescentes de 15 a 17 años de edad que trabajan no estudia.

Tampoco debemos olvidar un sector muy vulnerable como lo constituye la población indígena, de la cual 18 de cada 100 niños de 7 a 17 años de edad trabaja o está buscando hacerlo (Medina 2008:20)¹¹; asimismo, el promedio de la población indígena cursó sólo los tres primeros años en la escuela. El 38,9% de las personas indígenas de 15 años y más, es analfabeta. Por otra parte, el promedio de años de estudio es más bajo según la familia lingüística, oscilando entre tres y tres años y medio de escolaridad, siendo el más alto entre los *Guaicurú* y el más bajo entre los *Guaraní* (Medina 2008:20)¹².

Con referencia al nivel de instrucción y el promedio de ingresos mensuales de la población paraguaya tenemos que el ingreso promedio mensual en nuestro país¹³ es de Gs. 1.521.000 (366,50 dólares EE.UU). Las personas sin instrucción alguna perciben un ingreso mensual promedio de Gs. 764.000 (184 dólares EE.UU); las que poseen entre 1 a 6 años de estudios perciben un ingreso mensual promedio de Gs. 1.116.000 (269 dólares EE.UU); las que poseen entre 7 a 12 años de instrucción Gs. 1.526.000 (368 dólares EE.UU) y las personas entre 13 a 18 años de estudio Gs. 2.662.000 (641,44 dólares EE.UU).

El promedio de años de estudio a nivel nacional de personas con más de 25 años de edad es de tan solo el 7,7 en el año 2010. Si hacemos una relación entre los años de estudio con los ingresos percibidos, tenemos que el promedio de ingresos de la población paraguaya mayor de 25 años de edad sería de tan solo Gs. 1.526.000 (368 dólares EE.UU). A esto hay que sumar la relación directa existente entre años de instrucción e ingresos percibidos que aumentan conforme a la cantidad de años de estudio. Este es un indicador que revela una realidad muy preocupante, ya que según organismos internacionales (por ejemplo, CEPAL) son necesarios cuanto menos 12 años de instrucción para que una sociedad pueda desarrollarse¹⁴.

Para concluir el marco educativo podríamos referir a una entrevista con una funcionaria pública del Sistema Penitenciario de Adolescentes en conflicto con la ley penal que nos señalaba que el 50% de los adolescentes reclusos a nivel país (julio 2012) no sabe leer ni escribir, lo que nos indica que todos ellos nunca fueron beneficiarios de políticas públicas educativas.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Ibidem.



PARTE II ELEMENTOS CONCEPTUALES

Trabajo infantil

Conforme a la legislación nacional y a la legislación internacional aceptada por el Estado paraguayo, el trabajo infantil que debe ser prevenido y erradicado se conforma con los siguientes componentes:

- **El trabajo realizado por un niño que no alcance la edad mínima de admisión al empleo de 14 años**, de conformidad con el Convenio núm. 138 de la OIT ratificado por Ley núm. 2332/2003.
- **Las peores formas de trabajo infantil** regladas por el Convenio núm. 182 de la OIT y la Recomendación núm. 190, ratificadas por Ley núm. 1657/2001, las cuales, de conformidad con su artículo 3.º, abarcan: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata 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 lo definen los tratados internacionales pertinentes; y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.
- El trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño o de la niña, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones que se realiza, y que se denomina **trabajo**

infantil peligroso, que ha sido precisado por el Estado paraguayo en el Decreto presidencial núm. 4951/2005, por el cual se reglamentó la citada Ley núm. 1657/2001, específicamente su artículo 3.º, determinando 26 actividades peligrosas terminantemente prohibidas hasta los 18 años de edad.

A nivel de codificación, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en su Libro I Título II legisla respecto a la protección de los adolescentes trabajadores. Por otra parte, el término *adolescente* de conformidad con la Ley núm. 2169/2003 refiere a toda persona humana desde los 14 hasta los 18 años de edad. El CNA, en concordancia con los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, ha legislado la protección del adolescente trabajador en razón de que estrictamente el trabajo de niños y niñas se encuentra prohibido.

Diversas formas de trabajo infantil conforme a la legislación paraguaya

18 años					
14 años					
12 años					
	Trabajo excluido	Trabajo ligero	Trabajo sin riesgo	Trabajo peligroso	Peores formas de trabajo infantil

* La zona sombreada corresponde a las formas de trabajo infantil que deben ser erradicadas.

Acceso a la educación gratuita y de calidad

El **derecho a la educación** constituye un derecho humano de primera generación y su tutela y promoción se encuentran legisladas en la Constitución Nacional¹⁵, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pactos internacionales, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados y declaraciones internacionales debidamente ratificados por el Paraguay¹⁶, constituyendo un eje transversal en las políticas sociales, tanto del Estado como de la sociedad civil.

Tomando en cuenta los principios expuestos por la UNESCO, el derecho a la educación es un presupuesto esencial para el acceso y el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos y cul-

¹⁵ Constitución Nacional del Paraguay, artículos 73 al 85.

¹⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, artículo 26.
Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre de la Organización de Estados Americanos (OEA), artículo 12.
Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas. Ley núm. 4/92, artículo 13, inciso 1.
Convención sobre derechos del niño de las Naciones Unidas. Ley núm. 57/90, artículos 28 y 29.
Convención Americana sobre derechos humanos de la Organización de Estados Americanos. Ley núm. 1/89, artículo 26.
Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Organización de Estados Americanos, artículo 13, incisos 1 y 2.

turales mediante el derecho a un estándar de vida adecuado, el derecho a trabajar y recibir una remuneración digna, el derecho a la toma de decisiones y políticas dentro de una comunidad, entre otros.

El derecho a la educación no solamente implica el acceso a la instrucción formal sino también a una buena educación acorde a la realidad social del entorno, a una educación participativa que supera las consideraciones meramente pedagógicas y que incide en el desarrollo de las comunidades. Diversos indicadores demuestran una relación directa entre la educación y la pobreza que indica de forma unánime que la educación es una herramienta indispensable para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más necesitados y factor determinante para el desarrollo, en razón de que a mayor cantidad de años de estudio, mayores son los ingresos a percibir.

A esto se debe agregar que el derecho a la educación no solamente implica la instrucción, la enseñanza y la alfabetización sino el aprendizaje considerando al mismo como el entendimiento comprensivo de los conocimientos impartidos y la capacidad de poner en práctica todo lo aprendido; por ende, el derecho a la educación constituye igualmente un derecho al aprendizaje. A su vez, no sólo implica la educación impartida en los niveles oficiales de instrucción formal (educación inicial, básica, media y superior) y el acceso de niños y adolescentes a los mismos, sino también al aprendizaje a lo largo de la vida mediante programas de capacitación así como también a la instrucción de adultos. Otro eje muy importante consiste en la inclusión de colectivos que por diversas razones no pueden acceder a la educación formal que se imparte en los establecimientos formales de instrucción (escuelas, colegios) promoviendo mecanismos de acceso y reinserción de esos grupos vulnerables, como por ejemplo la población de niños y adolescentes en situación de calle.

Por consiguiente, **el derecho a la educación es un derecho humano fundamental** que debe garantizar el acceso universal a la enseñanza y aprendizaje de calidad, de forma sostenida y participativa, y constituye un presupuesto base para el desarrollo de una sociedad más equitativa, el mejoramiento de la calidad de vida y el ejercicio de otros derechos humanos como los civiles, políticos, socio-económicos y culturales.

Pese a que el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso (TIP) siguen bastante invisibilizados, desde el año 2005 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través del Programa SCREAM del IPEC ha iniciado un proceso sustantivo de sensibilización (formación de docentes, directivos y alumnos), y que ha probado la posibilidad de articular al Estado con la sociedad, o sea, a los niños y adolescentes, docentes, familias, autoridades y comunicadores. La ejecución de este programa es el reconocimiento expreso por parte del Estado de que el trabajo infantil influye negativamente en la educación de los niños y adolescentes, puesto que llegan a las aulas cansados, a veces desnutridos, con problemas afectivos, etc., que se producen a causa del trabajo que desarrollan contra hora de la escuela o colegio y que, conforme a las entrevistas realizadas, se constituye en uno de los principales motivos de deserción y bajo rendimiento escolar.

Legislación para asegurar el derecho al acceso de la educación gratuita y de calidad

La Constitución Nacional en el artículo 76¹⁷, primer párrafo, establece la obligatoriedad de la educación escolar básica (EEB) y la gratuidad de la misma en las escuelas públicas, aparte del fomento estatal de la enseñanza media.

17 Artículo 76. De las obligaciones del Estado. 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.

La Resolución núm. 2034, del 29 de diciembre de 1993, por la cual se establece la edad de ingreso a la EEB de nivel primario, resuelve establecer la edad de seis años cumplidos hasta el 2 de marzo del año lectivo para el ingreso al primer grado, que de conformidad con lo establecido por el artículo 32 de la Ley General de Educación¹⁸ consta de nueve grados, concluyendo eventualmente este nivel académico a los 14 años de edad.

La Ley núm. 4088/2010, que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media, y el Decreto Reglamentario núm. 6162, del 15 de febrero de 2011, establecen la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media en las escuelas públicas de gestión oficial establecidas en los artículos 29 y 37 de la Ley General de Educación¹⁹, en perfecta concordancia con el mencionado artículo 76 de la Constitución Nacional en atención a la obligación estatal del fomento de la enseñanza media.

La sanción de la Ley núm. 4.088/2010 y su reglamentación, el Decreto núm. 6162/2011, transforman el marco de la obligatoriedad y gratuidad de la educación en el Paraguay. Así, a partir de dicha ley, la enseñanza inicial y la enseñanza media son obligatorias y gratuitas. Estas disposiciones legales constituyen una ampliación de las garantías contenidas en el artículo 76 de la Constitución Nacional y una forma de cumplimiento del fomento de la educación media establecida por el citado artículo.

18 Artículo 32. La educación escolar básica comprende nueve grados y es obligatoria. Será gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, con la inclusión del preescolar. La gratuidad se extenderá progresivamente a los programas de complemento nutricional y al suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos. La gratuidad podrá ser ampliada a otros niveles, instituciones o sujetos atendiendo a los recursos presupuestarios.

19 Artículo 29. La educación formal se estructura en tres niveles: el primer nivel comprenderá la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo nivel, la educación media; el tercer nivel, la educación superior.

Artículo 37. La educación media comprende el bachillerato o la formación profesional y tendrá tres cursos académicos.



PARTE III ANÁLISIS NORMATIVO

■ Edad mínima de admisión al empleo

El Convenio núm. 138 de la OIT, ratificado por Ley núm. 2332 “Que aprueba el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima” del año 1973, forma parte de nuestro ordenamiento positivo desde el año 2003 y, por consiguiente, su vigencia es posterior a la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) del año 2001. Sin embargo, esta ley, por ratificar un convenio internacional, se encuentra en un orden de prelación directamente posterior a la Constitución Nacional, y por encima de los códigos vigentes.

El Convenio núm. 138 en su artículo 2.º inciso 3²⁰ establece que la edad mínima de admisión al empleo (EMAE) no podrá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o en todo caso a los 15 años de edad. En este sentido, la Cancillería de nuestro país ha procedido al depósito de un instrumento legal, fijando la EMAE en 14 años, amparándose en las disposiciones del artículo 2.º incisos 4 y 5 del citado Convenio²¹.

20 Artículo 2.º inciso 3: la edad fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo a del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los 15 años.

21 Inciso 4. No obstante las disposiciones del párrafo 3 de este artículo, “el miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de 14 años”.

Inciso 5. “Cada miembro que haya especificado una edad mínima de 14 años con arreglo a las disposiciones del párrafo precedente deberá declarar en las memorias que presente sobre la aplicación de este Convenio, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: a) que aún subsisten las razones para tal especificación, o b) que renuncia al derecho de seguir acogiéndose al párrafo 1 anterior a partir de una fecha determinada”.

Debe quedar claro que la excepción contemplada se funda en un dispositivo que exige que los estados tengan “...una economía y medios de educación ... insuficientemente desarrollados...”. Es una sola condición compuesta de dos elementos: economía y educación, insuficientemente desarrollada. Superadas ambas o una de ellas, cede la excepción y sólo puede ser aplicada la norma convencional ordinaria, o sea, aquella establecida por el artículo 2.º inciso 3 del Convenio núm. 138 de la OIT. Por este motivo, verificado el cambio de uno de los supuestos, educación media obligatoria, cada vez que Paraguay presenta sus memorias –que lo hace cada dos años– debe justificar porque la EMAE sigue siendo 14 años y no la edad ordinaria, 15 años.

Volviendo sobre el artículo 3.º del Convenio, se verifica que se encuentra relacionado con las disposiciones contenidas en el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil²² que constituyen un complemento de este. En su inciso 1 habla del trabajo peligroso y la prohibición del mismo hasta los 18 años de edad, concordando con lo establecido por la legislación nacional (artículo 125 inciso d del Código del Trabajo) vigente a la fecha²³. El inciso 2 refiere a la determinación por parte de la legislación nacional de los trabajos peligrosos que se encuentra en relación directa con el fundamento jurídico del ya referido Convenio núm. 182 de la OIT que a su vez ha sido ratificado por nuestro país mediante la Ley núm. 1657/2001, que a su vez fue reglamentado en su artículo 3.º inciso d, mediante el Decreto núm. 4951/2005 que establece las actividades prohibidas para adolescentes menores de 18 años, además del artículo 54 del CNA. A su vez, el inciso 3 establece la autorización para el empleo o trabajo a partir de los 16 años siempre que queden garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes y que estos hayan recibido instrucción o formación adecuada en la rama de actividad correspondiente, lo cual concuerda con el artículo 4.º del Decreto núm. 4951/2005, que dispone esta autorización únicamente para el trabajo doméstico²⁴. Se verá más adelante el tratamiento de este punto por parte del Decreto núm. 4951/2005.

En su artículo 7.º²⁵ dispone que se podrá permitir el empleo de personas de 13 a 15 años de edad en trabajo ligeros (que no sean susceptibles de perjudicar su salud, desarrollo o la asistencia a la escuela y programas de orientación o formación profesional), pudiendo sustituir estas edades por 12 y 14 años cuando las condiciones económicas y de educación de un país no se encuentren suficientemente desarrolladas. En relación, tanto en el CNA como en las disposiciones vigentes del Código del Trabajo no existe una definición de trabajo ligero, ni mucho menos se establece una edad mínima para el mismo. El Estado tampoco lo reglamentó –a través de los mecanismos establecidos por la Convención–, por lo que en el Paraguay el trabajo ligero se encuentra vigente pero no es aplicable.

22 El mismo en el tercer párrafo establece textualmente que: “Considerando la necesidad de adoptar nuevos instrumentos para la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, principal prioridad de la acción nacional e internacional, incluidas la cooperación y la asistencia internacionales, como complemento del Convenio y la Recomendación sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, que siguen siendo instrumentos fundamentales sobre el trabajo infantil”.

23 Artículo 125. Se prohíbe la ocupación de menores de 18 años en trabajos tales como: “...d) Trabajos peligrosos o insalubres”.

24 Artículo 4.º. Las autoridades competentes podrán autorizar el trabajo doméstico a partir de la edad de (dieciséis) 16 años, siempre que queden plenamente garantizadas la educación, salud, seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específicamente en la rama de la actividad correspondiente.

25 Artículo 7.º. La legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de 13 a 15 años de edad en trabajos ligeros a condición de que éstos: a) no sean susceptibles de perjudicar la salud o desarrollo; y b) no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben. Inciso 2. La legislación nacional podrá también permitir el empleo o el trabajo de personas de 15 años de edad por lo menos, sujetas aún a la obligación escolar en trabajos que reúnan los requisitos previstos en los apartados a) y b) del párrafo anterior. Inciso 4. No obstante las disposiciones de los párrafo 1 y 2 del presente artículo el Miembro que se haya acogido a las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 podrá, durante el tiempo en que continúe acogiéndose a dichas disposiciones, sustituir las edades de 13 y 15 años, en el párrafo 1 del presente artículo, por las edades de 12 y 14 años, y la edad de quince en el párrafo 2 del presente artículo, por la edad de 12 años.

Código de la Niñez y la Adolescencia. El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) contiene un título denominado “De la protección a los adolescentes trabajadores”, estableciendo en su artículo 52 el ámbito de aplicación de sus disposiciones a los adolescentes que trabajan por cuenta propia, a los que trabajan por cuenta ajena y a los niños que se ocupan del trabajo familiar no remunerado. A su vez, el artículo 1.º de la Ley núm. 1702, “Que establece el alcance de los términos niño, adolescente y menor adulto”, establece que se entenderá como niño a toda persona humana desde la concepción hasta los 14 años de edad y adolescente, a toda persona desde los 14 hasta los 17 años de edad, norma posteriormente modificada por la Ley núm. 2169/2003 de mayoría de edad.

Por otra parte, dentro de las Disposiciones Generales referentes a la protección de los trabajadores adolescentes no se establece una edad mínima de admisión al empleo (EMAE) y, a su vez, las disposiciones contenidas en los artículos 119 y 120 del Código del Trabajo que refieren a una edad de admisión se encuentran derogadas por el artículo 257 del CNA.

En relación a este punto, el artículo 58 del CNA legisla sobre el horario de trabajo de los trabajadores adolescentes por cuenta propia y en donde sí aparecen referencias concretas a edades, estableciendo que los adolescentes que hayan cumplido los 14 años de edad y hasta los 16 y quienes todavía asistan a instituciones educativas no podrán trabajar más de cuatro horas diarias; así también, los adolescentes que hayan cumplido los 14 años y hasta los 18 años, no serán empleados durante la noche²⁶.

Salvo en el inciso c del artículo 52, el CNA hace referencia continua al trabajo de adolescentes y el título concedido ha sido justamente el de protección a los adolescentes trabajadores, lo que nos lleva a la conclusión de que las disposiciones contenidas en el CNA establecen que el trabajo adolescente se encuentra en una franja etaria que va entre los 14 a 18 años de edad cumplidos; no hace mención alguna a la tutela del trabajo de niños con menos de 14 años, salvo el familiar no remunerado.

Leyes y resoluciones ministeriales referentes a la obligatoriedad de la educación escolar básica y la educación escolar media

La Constitución Nacional en su artículo 76, primer párrafo, establece la obligatoriedad de la educación escolar básica (EEB) y la gratuidad de la misma en las escuelas públicas, aparte del fomento estatal de la enseñanza media.

La Resolución núm. 2034, del 29 de diciembre de 1993, por la cual se establece la edad de ingreso a la EEB de nivel primario, resuelve establecer la edad de seis años cumplidos hasta el 2 de marzo del año lectivo para el ingreso al primer grado, que de conformidad con lo establecido por el artículo 32 de la Ley General de Educación consta de nueve grados, concluyendo eventualmente este nivel académico a los 14 años de edad.

La Ley núm. 4088/2010, que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media, y su Decreto Reglamentario núm. 6162, del 15 de febrero de 2011, establecen la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media en las escuelas públicas de gestión oficial establecidas en los artículos 29 y 37 de la Ley General de Educación, en perfecta concordancia con el mencionado artículo 76 de la Constitución Nacional, en atención a la obligación estatal del fomento de la educación media.

Las concordancias establecidas entre estos instrumentos legales nos demuestran que al quedar establecida como la edad de ingreso a la EEB los seis años de edad, y atendiendo a que la misma se encuentra compuesta por nueve grados, tenemos que los niños que han ingresado a la EEB a esta edad

26 Ver Convenio núm. 90 de la OIT. Norma ratificada por el Paraguay, según Ley núm. 998, del 31 de agosto de 1964.

terminarían la misma habiendo cumplido los 14 años e ingresarían a la educación media a la edad de 15 años. Por otra parte, tenemos que hoy en día el marco legal de gratuidad y sobre todo de obligatoriedad de la enseñanza media abarca también a la educación media. Por consiguiente, el adolescente que ha ingresado a la misma con 15 años cumplidos egresaría de la educación media –en caso de que no haya deserción u otros inconvenientes– a los 17 años de edad.

Nueva obligación del Estado paraguayo con respecto al Convenio núm. 138 de la OIT

La sanción de la Ley núm. 4088/2010 y su reglamentación, el Decreto núm. 6162/ 2011, transforman el marco de la obligatoriedad y gratuidad de la educación en el Paraguay. Así, a partir de dicha ley, la enseñanza inicial y la enseñanza media son obligatorias y gratuitas. Estas disposiciones legales constituyen una ampliación de las garantías contenidas en el artículo 76 de la Constitución Nacional y una forma de cumplimiento del fomento de la educación media establecido por el citado artículo.

Asimismo y tomando en consideración las normas referentes a la EEB, la educación media, la Ley General de Educación y el mencionado artículo 76, se puede afirmar que cesa la obligación del Estado paraguayo al momento de culminar la educación escolar media, o sea, a los 17 años de edad. Siendo así, el Estado paraguayo debería optar –conforme al artículo 2 inciso 3 del Convenio núm. 138 de la OIT– entre el momento del cese de su obligación escolar (17 años) o “en todo caso, a (los) 15 años”, para establecer la nueva edad mínima de admisión al empleo (EMAE).

Sostenemos que la EMAE establecida para la República del Paraguay debe ser modificada por el Poder Ejecutivo, a través del mecanismo establecido por el Convenio núm. 138 de la OIT, y así depositar un nuevo instrumento que exprese que la misma es de 15 o 17 años de edad cumplidos, ya que por el orden de prelación legal, al quedar establecida una nueva edad de cese de la obligación escolar, se vuelve inaplicable la edad depositada anteriormente por la Cancillería Nacional y ya no podría optarse por el artículo 2.º inciso 4 del Convenio núm. 138 de la OIT, ya que la condición de excepción ha sido superada (la obligatoriedad y la gratuidad del ciclo de EEB y educación media tornan suficiente la educación).

Finalmente, este nuevo escenario normativo genera una obligación urgente al gobierno paraguayo de renovar la EMAE, debiendo optar entre la edad de cese de la obligación escolar (17 años) o la edad establecida por el Convenio núm. 138 de la OIT (15 años).

Convenio núm. 138 de la OIT, vigente por Ley núm. 2332/2003

Disposiciones generales del convenio		Situación legal del Paraguay
Edad mínima de admisión al empleo (EMAE)	Art. 2, inciso 3: No deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los 15 años.	Se procedió al depósito de un instrumento legal, fijando la EMAE en 14 años, amparándose en las disposiciones del art. 2, incisos 4 y 5 del Convenio.
	Art. 2, inciso 4: Podrá ser a partir de los 14 años cuando economía y educación no se encuentren suficientemente desarrollados.	No se legisló sobre la EMAE en el CNA y el Código del Trabajo.

Disposiciones generales del convenio		Situación legal del Paraguay
Trabajo infantil peligroso	Art. 3, inciso 1: La edad mínima de admisión no deberá ser inferior a los 18 años.	Disposición legal vigente conforme al Convenio núm. 182 y reglamentada por el Decreto núm. 4951/2005. Se reconoce como excepción, a partir de los 16 años, al trabajo doméstico (art. 4, Decreto núm. 4951/2005).
Trabajo ligero	Art. 7: De 13 a 15 años de edad.	Disposición vigente, pero no aplicable. El CNA ni el Código del Trabajo definen ni prevén el trabajo ligero. No es aplicable ya que no se han determinado las actividades comprendidas, por decreto u otra norma legal interna.

Registro del adolescente trabajador

La forma como deben llevarse a cabo la carga, monitoreo y sistematización del Registro de Adolescentes Trabajadores se encuentra prevista en los artículos 55, 56, 57, 60 y 61 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), que constituye el marco legal que rige al mismo, junto con la Resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo núm. 701, del 3 de octubre de 2006, “Por el cual se aprueban los formatos y diseños para el Registro Especial del Adolescente Trabajador y se dispone la utilización obligatoria de los mismos”.

Dicho mecanismo se inicia cuando el adolescente trabajador o el responsable del mismo recurre a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) de la localidad y retira el formulario de Registro del Adolescente Trabajador para consignar toda la información respecto del adolescente, el empleador, así como la autorización de los padres adjuntando los documentos requeridos, tales como: certificado de nacimiento o fotocopia de la cédula de identidad del adolescente; fotocopia de la cédula de identidad de la madre o del padre, tutor o del responsable; constancia de salud, constancia de escolaridad expedida por la escuela, colegio o el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Una vez completado el formulario con todos los datos y documentos requeridos, este será presentado ante la CODENI, quien expedirá la Constancia de Registro del Adolescente Trabajador al recurrente, quien a su vez deberá entregársela al empleador para que el mismo la archive y sea exhibida en el caso de una eventual inspección.

Son las CODENI quienes se encargan del archivo de todos los formularios del Registro del Adolescente Trabajador, así como sus documentos adjuntos y su remisión periódica al Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, a través de una planilla, en la cual se consignan los nombres de los adolescentes trabajadores inscriptos en el citado registro, su escolaridad, los datos del empleador así como la naturaleza del trabajo a desempeñar.

Por otra parte, son los padres o tutores quienes autorizan a que sus hijos se desempeñen como trabajadores. Lo que hace la CODENI es, aparte de proceder al Registro del Adolescente Trabajador, corroborar que la actividad a desarrollar no constituya una modalidad de trabajo infantil y/o trabajo infantil peligroso. Las verificaciones o inspecciones laborales respecto de las condiciones en que los mismos se desarrollan corresponden al Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Igualmente, al verificarse la existencia de trabajadores adolescentes se debe solicitar al empleador que exhiba la constancia del Registro del Adolescente Trabajador.

Por consiguiente, el Registro del Adolescente Trabajador sirve como herramienta para desestimular el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso como para organizar futuras verificaciones del cumplimiento de las condiciones laborales en que se encuentran los adolescentes trabajadores registrados, a la hora de las inspecciones laborales programadas y a la posible detección de contravenciones laborales; sin embargo, no opera como un instrumento o mecanismo de detección de situaciones que implican trabajo infantil peligroso –salvo que sea una contravención laboral respecto del adolescente– porque de hecho sólo permite el registro y la expedición de constancias al ejercicio de trabajos permitidos.

Inspección del Trabajo y demás órganos jurisdiccionales

Las inspecciones regulares del Ministerio de Justicia y Trabajo se realizan en recintos formalmente establecidos (centros comerciales o industriales, establecimientos de trabajo como oficinas, tiendas, depósitos, etc.) y tienen como criterio principal la relación de dependencia. Como sabemos, esto deja de lado el problema de la informalidad laboral. Se agrega la necesidad de analizar las cadenas de producción, debido a que muchas actividades industriales, rurales –aún comerciales–, utilizan niños y adolescentes en las etapas productivas que normalmente se desarrollan fuera de los establecimientos formales de trabajo, como lo constituye por ejemplo la recolección de materia prima natural (canteras, campos agrícolas, etc.). El cuerpo legal directriz respecto de las inspecciones lo constituyen el Código del Trabajo, el Código Procesal del Trabajo, el Manual de Inspección del Trabajo (Resolución núm. 159 del 30 de abril de 1998), la Resolución núm. 1278 del 30 de septiembre de 2012, que establecen pautas y orientaciones respecto a los servicios de inspección y vigilancia y a los procedimientos de instrucción sumarial, y el principio rector que rige la intervención de los inspectores se sustenta en la relación de dependencia obrero-patrón. A esto debemos recordar que el inspector es un funcionario que solamente tiene facultades de verificación de las contravenciones laborales y que no está facultado a aplicar ningún tipo de medidas ni dar intervención a ningún otro órgano del Ministerio de Justicia y Trabajo, ni a los demás que debieran intervenir en los casos de trabajo infantil y trabajo infantil peligroso, siendo el director del trabajo el único facultado para autorizarlas.

Existen disposiciones vigentes en el Código del Trabajo, en el capítulo especial del trabajo de menores, y uno de ellos, quizá el más emblemático, refiere al enunciado de trabajos terminantemente prohibidos: el artículo 125 inciso d habla de los trabajos peligrosos e insalubres como terminantemente prohibidos hasta la edad de 18 años. Este inciso es de importancia capital, porque el mismo menciona en forma genérica a los trabajos peligrosos de los cuales se hace mención en el artículo 2, incisos 1 al 26, del Decreto núm. 4951/2005. Al establecer la prohibición de los trabajos peligrosos en el artículo 125 del Código Laboral, el mismo está determinando la autoridad administrativa responsable de la aplicación de sanciones laborales tanto en el Código del Trabajo como en el decreto de referencia, que es indefectiblemente el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Aparte del inciso d del citado artículo, existen otras concordancias con el Decreto núm. 4951/2005, por ejemplo, en lo que respecta al expendio de bebidas embriagantes de consumo con el inciso 14 del mencionado decreto. El inciso b referente a tareas o servicios susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres, con los incisos 2, 3, 19, y 24 del citado decreto. El inciso e del citado artículo con los incisos 13 y 23 del decreto, por citar algunos ejemplos. Por otra parte, varias de las actividades contenidas en el Decreto núm. 4951/2005 son desarrolladas en el campo de la informalidad. En concordancia, otro problema detectado es el de los trabajos desarrollados en establecimientos privados como los domicilios particulares.

Si bien en un principio no se puede establecer un mecanismo de intervención directa de la autoridad administrativa del trabajo en estas circunstancias, es importante recordar que el Código Procesal del Trabajo así como el Código de Organización Judicial prevén como órgano auxiliar de la admi-

nistración de justicia en el fuero laboral al Ministerio Público del trabajo (artículo 19 del Código Procesal del Trabajo). Recordemos lo establecido por el artículo 21 inciso g del referido cuerpo legal que textualmente dispone “*Recibir denuncia sobre incumplimiento de las leyes del trabajo o de los fallos judiciales y realizar investigaciones a su respecto, personalmente o por medio de funcionarios autorizados*”.

Es de notar que la labor del Ministerio Público ya se encuentra reglada en la Constitución Nacional en el artículo 268, el cual en su inciso 1 “*establece el velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales*”, disposición legal que no se encuentra limitada únicamente a las unidades fiscales en el área penal, ni al ejercicio de la acción penal pública, sino también a los demás fueros como el civil, administrativo y laboral. También debemos recordar lo reglado por el artículo 53 del Código Laboral que establece textualmente que “*El procedimiento será predominantemente verbal y actuado salvo las excepciones previstas*”, en concordancia con lo establecido en el artículo 58 del mismo cuerpo legal, que establece que desde la formulación de una demanda laboral hasta la sentencia, el procedimiento podrá ser impulsado de oficio por el juez o a petición del Ministerio Público, sin perjuicio de la facultad de las partes.

En atención a las normas expuestas anteriormente, tenemos un mecanismo perfectamente reglado en la Ley Procesal Laboral para proceder a la detección, procesamiento y si correspondiere su posterior sanción (jurisdiccional) de las disposiciones legales concernientes al trabajo infantil peligroso (legislado principalmente en la Convenio núm. 182 de la OIT, el Código Laboral, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), y el Decreto núm. 4951/2005) y que intrínsecamente determina una infracción laboral que habilita plenamente a la intervención y el ejercicio de la acción laboral, la cual puede darse plenamente de oficio por parte de esta instancia requirente.

Estas intervenciones de oficio, plenamente legitimadas y vigentes, constituirían un aliciente a las deficiencias estructurales y logísticas de las inspecciones del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) habilitando a la intervención en situaciones de calle e inclusive en recintos privados con la debida autorización jurisdiccional tal como lo dispone el artículo 189 del Código Procesal del Trabajo, referente a la inspección judicial. En este sentido, es importante aclarar que el fiscal del trabajo tiene una labor investigativa, mas no ejerce la representación del trabajador, tal como lo establece el artículo 67 del Código de Organización Judicial, que sí estará a cargo, en este caso particular, del defensor de la niñez y la adolescencia.

Tenemos entonces que las facultades investigativas del Ministerio Público en lo laboral son un perfecto complemento a las labores de inspección y sanción administrativas ejercidas por las autoridades del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social y, más que nada, facilitan la intervención jurisdiccional en todas y cada una de las actividades o trabajos reglados en el artículo 2.º del Decreto núm. 4951/2005, sustanciando diligencias investigativas tanto de oficio o a raíz de denuncias que permitan la sustanciación probatoria y la intervención jurisdiccional laboral efectiva en actividades en que no se pueda comprobar una relación de dependencia “formal” entre los niños y adolescentes víctimas de trabajo infantil peligroso (TIP) y los adultos responsables de estas circunstancias.

Por consiguiente, tenemos dos instancias, una administrativa y otra judicial, para proceder formalmente a la detección de labores que impliquen trabajo infantil y TIP. Ahora bien, en la práctica vemos que las inspecciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social –el Ministerio Público en lo laboral no las hace– no tienen mayores intervenciones de oficio, tal como las legitiman el Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo –salvo las realizadas por alguna denuncia periodística–. No hay articulación entre el MJT y las fiscalías laborales para realizar estas acciones de oficio. Sólo al verificarse dificultades en la labor de los inspectores, estos recurren al fuero laboral.

En relación y con referencia a las inspecciones del MJT (mediante sus direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad) es recomendable que las mismas realicen una programación calendarizada comenzando por los establecimientos registrados en el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, aparte de responder a las denuncias efectuadas, y establecer mecanismos de denuncias protegidas, las que debieran ser tramitadas con celeridad, de manera que los empleadores no se enteren de antemano de las inspecciones o sean manipulados políticamente sus resultados.

En cuanto a los agentes fiscales en lo laboral, hemos dicho que no poseen las mismas restricciones que los inspectores del trabajo debido a que su intervención se circunscribe a la esfera de un caso concreto judicializado o no, con competencias legales y, eventualmente, apoyo jurisdiccional. Es necesario que los mismos cuenten con mayores recursos humanos y materiales para que se encarguen de los trabajos en terreno, con la ayuda de las CODENI y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), que les permitirán individualizar por ejemplo las áreas de mayor concentración de niños trabajadores, así como otros establecimientos privados en donde se utiliza la mano de obra infantil (*criadazgo*, establecimientos rurales). Estas intervenciones de terreno deben proceder por denuncia o como investigaciones de oficio que sirvan de fundamento para la interposición de una acción en el ámbito laboral y puedan constituirse en herramienta efectiva para la detección, intervención y sanción del trabajo infantil y del trabajo infantil peligroso en las áreas formal e informal.

La SNNA constituye una instancia ministerial de concepción y coordinación de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, que posee una dirección de protección que también ejecuta trabajos en terreno. En el marco de una de las entrevistas realizadas, se ha denunciado que cuando los padres son beneficiarios de programas sociales, como Abrazo o Tekoporá, cuyos fondos comprenden asistencia social y subsidios, se refiere que son de ejecución local y no existen nexos con las dependencias del MEC para el control de la escolaridad de los hijos de los beneficiarios. Se hacen necesarias una articulación real entre la SNNA, la Secretaría de Acción Social (SAS) y el MEC y, por otra parte, la oportunidad de revisar cómo están funcionando las exigencias de dichas transferencias condicionadas en atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Finalmente, el sistema legal paraguayo permite una respuesta simple: las acciones programadas o de oficio que buscan la detección del trabajo infantil y del trabajo infantil peligroso (TIP) deben ser conjuntas entre el MJT y el Ministerio Público. Este procedimiento no existe pero podría constituirse en una herramienta útil de detección y persecución de hechos de trabajo infantil y de TIP, por lo que se recomienda su incorporación a las guías de coordinación intra como interinstitucional para la atención de menores de 18 años publicadas por el MJT.

Decreto presidencial que reglamenta el trabajo infantil peligroso: Análisis de su contenido utilizando técnica legislativa y contextualizándolo en el marco normativo general del Paraguay

El antecedente inmediato y fundamento legal del decreto presidencial lo constituye la Ley núm. 1657, del 10 de enero de 2001, por el cual la República del Paraguay ratifica el Convenio núm. 182 de la OIT, referente a las peores formas del trabajo infantil y su recomendación. A su vez, este decreto constituye una reglamentación del artículo 3.º inciso d del convenio de referencia y se encuentra por encima de los códigos vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, tales como el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), el Código del Trabajo y el Código Penal, disposiciones legales relacionadas directamente con el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso (TIP).

Este instrumento legal es de importancia capital para la prevención, la detección, la sanción y la erradicación del TIP. Las actividades listadas constituyen una tipificación bastante precisa de las diversas actividades y circunstancias que constituirían trabajo infantil peligroso en la República del Paraguay. Todas estas actividades constituyen cuanto menos ilícitos laborales y, en sus formas más graves, hechos punibles, que se verifican tanto en el sector formal como en el informal de la economía nacional.

Por otra parte, es importante establecer concordancias entre este marco legal y las disposiciones normativas de segundo orden vigentes, como es el Código del Trabajo, tales como el artículo 125

inciso d que textualmente refiere: “*Trabajos peligrosos e insalubres*”. Debe quedar claro que el decreto de referencia no constituye una reglamentación de la ley laboral –ya que el mismo reglamenta el Convenio núm. 182 de la OIT en su artículo 3.º inciso d– constituyendo una norma complementaria al Código del Trabajo. Tal como se ha mencionado con anterioridad, este artículo plenamente vigente –junto al Convenio núm. 182 de la OIT y su Recomendación núm. 190– establece el fundamento de intervención y sanción de estas actividades prohibidas. A su vez, legitima la intervención de las autoridades administrativas del trabajo, así como las jurisdiccionales representadas por los juzgados competentes en la materia, las defensorías de la niñez y la adolescencia y el auxilio del Ministerio Público en lo laboral. Así, el trabajo infantil peligroso constituye una problemática transversal y tanto su detección como la sanción de las actividades ilegales especificadas en el decreto de referencia se basan en un marco jurídico plurinormativo, necesitado de una labor coordinada entre diversos poderes y órganos del Estado.

La necesidad de coordinación entre diferentes carteras de Estado e instancias jurisdiccionales y sus auxiliares es indiscutible ya que las actividades descriptas por el decreto de referencia son infracciones normativas al orden laboral y, eventualmente, penal. Dichas infracciones habilitan de oficio la intervención administrativa y jurisdiccional, para una investigación seria y su sanción.

Este proceso de investigación de las infracciones que llegan a la autoridad administrativa por denuncia y/o eventualmente de oficio deben facilitarse ya que tienen una alta cuota de trabas burocráticas, tales como la habilitación de las inspecciones a partir de sendos dictámenes de asesorías administrativas y jurídicas y sólo por disposición de la más alta autoridad administrativa del trabajo.

Como se ha constatado, y sin dejar de lado la necesidad de sensibilizar a la población y de establecer mecanismos eficaces de denuncia con protección al denunciante, los mismos sólo serán efectivos a mediano plazo. Sin embargo, dentro de nuestro ordenamiento jurídico vigente tenemos mecanismos que habilitan las tareas de oficio que pueden ser fortalecidas. Es importante replantear administrativamente la intervención de la Dirección de Inspección y Vigilancia, así como la de Higiene y Seguridad del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, promoviendo las intervenciones programadas y de oficio de los establecimientos, centros de trabajo y todo lugar donde se pueda explotar laboralmente a los niños y adolescentes. Lo mismo debe ajustarse en el Ministerio Público en lo laboral, que tiene la potestad plena para proceder a investigaciones de oficio ante cualquier situación que implique la violación de una norma laboral más allá de que se establezca una relación formal de dependencia y de que las actividades especificadas en el decreto se desarrollen o no en un establecimiento o centro de trabajo.

Es importante atender que las actividades tipificadas como TIP en el artículo 2.º del decreto en estudio se agrupan dentro de diversas categorías. Algunas de estas actividades son desarrolladas en establecimientos específicos de trabajo y en donde sí se puede verificar una relación de dependencia formal; otras que se desarrollan en establecimientos privados (casas particulares, campos) en donde también se verifican una relación de dependencia formal (trabajo doméstico, cuidado de enfermos); ciertas refieren a los trabajos que se pueden desarrollar en un establecimiento definido pero que son desempeñados a modo de “cuentapropista” y, por último, tenemos los trabajos ambulantes, en calidad de “cuentapropistas” pero que se desarrollan en la calle.

Un escollo importante para la aplicación de la normativa pertinente lo constituye el nivel de informalidad con el cual estas actividades ilícitas son desarrolladas, ya que normalmente se encuentran fuera del control de las autoridades administrativas del trabajo. Sin embargo, esto no exime a los Estados, ya que los gobiernos una vez ratificado el Convenio núm. 182 de la OIT tienen la obligación de prevenirlas y erradicarlas, estén en el sector formal o en el informal. Tal como lo hemos mencionado con anterioridad, estas prácticas son importantes; así, empresarios, jefes de diversos establecimientos laborales, comerciales y afines en cierta manera se ingenian para servirse del trabajo de los niños y adolescentes, quienes son utilizados en las diversas etapas de la producción de bienes y servicios que se caracterizan por desarrollarse fuera de los establecimientos formales, como lo pueden ser la recolección y procesamiento de materia prima, la fabricación artesanal, el lavado de los productos de la tierra,

por mencionar algunos ejemplos. Debido a las circunstancias en que los mismos son aprovechados se puede afirmar que la figura del “cuentapropista” en puridad resulta en muchos casos completamente improcedente, debido a que en realidad de lo que se trata es del empleo de esta fuerza de trabajo sin las garantías laborales básicas, aprovechando que las mismas se encuentran fuera del alcance de los controles de las autoridades, sean estas las administrativas del trabajo, los funcionarios vinculados a la tutela de derechos de niños y adolescentes como la CODENI, SNNA, etc. Lo importante es dimensionar que el decreto no es uno destinado a la autoridad del trabajo, sino para todos los agentes del Estado, es decir, para todos los poderes, en su conjunto.

Se debe recordar que la interpretación de todo ordenamiento referente a los derechos de la niñez y la adolescencia debe dilucidarse en atención al principio de interés superior del niño, ya sea del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), del Código Laboral o del Código Procesal Laboral. En atención a este criterio rector, y en concordancia con lo dispuesto por el CNA, en el capítulo correspondiente al adolescente trabajador tenemos que efectivamente concurren las derogaciones de las siguientes disposiciones del Código del Trabajo como son los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124²⁷.

Resumiendo, la lectura llana del decreto revela la necesidad de establecer nuevos mecanismos de coordinación entre las diversas instituciones públicas para la prevención, detección, sanción y erradicación efectiva de estos ilícitos laborales y/o penales que vulneran directamente leyes laborales, de niñez y la adolescencia e inclusive la ley penal. La detección de los mismos resulta muy compleja, en primer lugar, por la invisibilidad de muchas de estas actividades (falta de conciencia en la población

27 Normas derogadas por el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), de la Sección I, Trabajo de Menores, del Código Laboral:

Artículo 119. Los menores que no hayan cumplido 15 años de edad no podrán trabajar en ninguna empresa industrial, pública o privada o en sus dependencias, con excepción de aquellas en las que estén ocupados únicamente miembros de la familia del empleador, siempre que por naturaleza del trabajo o por las condiciones en que se efectúe, no sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores.

Exceptúase también el trabajo en escuelas profesionales, ya sean públicas o establecidas por empresas privadas, siempre que se realice con fines de formación profesional, y sea aprobado y vigilado por la autoridad competente.

Artículo 120. Los menores entre 14 y 18 años de edad podrán ser empleados en empresas no industriales en las siguientes condiciones: a) Que hayan completado la instrucción primaria obligatoria o que el trabajo no impida su asistencia a la escuela; b) Que posean certificado de capacidad física y mental para el trabajo, expedido por la autoridad sanitaria competente; c) Que se trate de tareas diurnas, livianas, no peligrosas ni insalubres; d) Que medie autorización del representante legal del menor, visada por la autoridad competente; e) Que no trabajen más de cuatro horas diarias, ni más de 24 semanales.

Para los menores que todavía asistan a la escuela, las horas diarias de trabajo quedarán reducidas a dos y siempre que el número total de horas dedicadas a la escuela y el trabajo no excedan en ningún caso de siete diarias; y, f) Que no trabajen en domingo ni en los días de fiestas que la Ley señala.

Artículo 121. Para el trabajo de los menores de 15 a 18 años de edad será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: Presentación de: a) Certificado de nacimiento; b) Certificado anual de capacidad física y mental para el trabajo, expedido por la autoridad sanitaria competente; c) Autorización del representante legal; d) Limitación de la jornada diaria a seis horas y 36 horas en la semana; y, e) No ser ocupados en empleos peligrosos para la vida, salud o moralidad, especificados en leyes o reglamentos.

Los exámenes médicos estarán a cargo del empleador y no ocasionarán gasto alguno a los menores o a sus padres. La readaptación física y profesional de los menores corresponde al régimen de Seguridad Social.

Artículo 122. Los menores de 15 a 18 años de edad no serán empleados durante la noche en un intervalo de 12 horas consecutivas que comprendan desde las 22:00 a 6:00 horas.

Se excluye de esta disposición el trabajo doméstico, ejecutado en el hogar del empleador.

Los menores de 13 a 15 años no podrán ser empleados durante la noche en un período de 14 horas consecutivas, por lo menos, que comprendan el intervalo transcurrido entre las 20:00 y las 8:00 horas.

Artículo 123. Todo empleador que ocupe a menores o aprendices menores, está obligado a llevar un libro en el que hará constar los siguientes datos sobre ellos: nombre y apellido, edad, fecha de nacimiento, domicilio, labor que desempeña, horario de trabajo, fecha de entrada, situación escolar, número de inscripción en el seguro médico, fecha de salida, número y fecha de expedición del certificado de trabajo.

Artículo 124. El Libro de Registros, para su validez, deberá tener sus fojas numeradas, selladas y rubricadas por la Dirección General de Protección de Menores, debiendo ser llevado sin enmiendas, raspaduras ni anotaciones entre renglones. El libro será exhibido a los inspectores u otros funcionarios autorizados, cuando fuere requerido.

En los meses de enero y julio de cada año, el empleador deberá remitir a la Dirección General de Protección de Menores un resumen del movimiento registrado en el mencionado libro.

general sobre las actividades que constituyen trabajo infantil peligroso); en segundo lugar, por el bajo índice de denuncias (falta de compromiso social e ignorancia de los mecanismos legales); en tercer lugar, porque muchas de estas actividades son desarrolladas en lugares particulares (generalmente domicilios o campos privados); en cuarto lugar, porque existen inconvenientes administrativos en el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social en la tramitación de las denuncias y porque no se cuentan con recursos humanos y materiales suficientes en la entidad para proceder a una cobertura racional. Es similar el panorama que se vislumbra en la gestión del Ministerio Público (en lo laboral).

Es de notar que en cada una de las actividades regladas en el Decreto núm. 4951/2005 operan infracciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional; es por ello que dichas autoridades necesitan manejar la misma información y uniformar sus criterios para una adecuada actuación. Estas 26 actividades implican al menos una inobservancia administrativa que debe ser sancionada por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), y la vulneración de derechos laborales, que deben ser investigados, procesados y sancionados por las autoridades jurisdiccionales del fuero laboral y, ante la eventual comisión de hechos punibles, por las del fuero penal, todo lo cual refiere la necesidad de trabajo coordinado interinstitucional.

Un avance particular lo constituyen la aprobación y publicación de Guías de Coordinación Intra-institucional para el MJT e Interinstitucional, mediante las cuales se ha procedido a las capacitaciones pertinentes. Por de pronto, creemos que todavía es incompleto (por requerimientos normativos, falta establecer nuevas coordinaciones con el Ministerio Público en lo laboral y los juzgados laborales). Así mismo, pueden apreciarse otros inconvenientes, por ejemplo, en los recursos humanos –se debe propender a despolitizar los nombramientos de los inspectores y llamar en el futuro a selección vía concursos públicos–, recursos económicos –todos los organismos involucrados deben invertir más para operativizar las inspecciones en terreno a lo largo de toda la República del Paraguay, etc.

Tal como lo habíamos anticipado, el orden legal y sus artículos directamente relacionados con la operativización del Decreto núm. 4951/2005 relacionados a las 26 actividades tipificadas, son los siguientes:

- Constitución Nacional de la República;
- Los Convenios núm. 138 y 182 de OIT, junto con la Recomendación núm. 190, aprobados por ley;
- Código Laboral: artículos 125, 126, 127, 384, 385, 386, 387, 388 y 389;
- Código Procesal Laboral: artículos 19, 20, 21 (relativos específicamente al Ministerio Público en lo laboral, aparte de las disposiciones referentes a los procesos judiciales correspondientes);
- Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA): artículos 52 al 69, 257; y
- Código Penal: hechos punibles contra la integridad física, como lesión grave (artículo 112); hechos punibles relacionados con la exposición de determinada persona a peligro de vida e integridad física, como el abandono (artículo 119); hechos punibles contra la libertad como privación de libertad (artículo 124); extrañamiento de personas (artículo 125); hechos punibles contra la autonomía sexual, como la trata de personas (artículo 129); hechos punibles contra niños y adolescentes, tales como maltrato de menores (artículo 134); abuso sexual en niños (artículo 135); estupro (artículo 137); proxenetismo (artículo 139); rufianería (artículo 140); hechos punibles contra la seguridad de las personas frente a riesgos colectivos, tales como producción de riesgos comunes (artículo 203); exposición de personas a lugares de trabajo peligrosos (artículo 205).

Trabajo doméstico del adolescente

El Decreto núm. 4951/2005 dispone un tratamiento especial respecto a la prestación del trabajo doméstico; en este sentido entendemos que el artículo 4.º en realidad no se corresponde con una excepción respecto del inciso 22 del artículo 2.º del mismo decreto, que establece la prohibición absoluta del trabajo infantil doméstico y el *criadazgo*. El mismo pretende ser una habilitación administrativa extraordinaria, previo cumplimiento de manera conjunta de todos los requisitos establecidos en el artículo 4.º del Decreto núm. 4951/2005 y la Resolución núm. 701/2006; y es de notar que tiene un vacío en el sentido que dispone que la habilitación para el trabajo doméstico debe hacerse mediante una autorización administrativa, emanada de una autoridad competente, sin especificar sus requisitos mínimos y a qué autoridad concreta refiere.

Dicho procedimiento ni la autoridad de referencia han sido establecidos, y en la práctica se sigue el mismo procedimiento general establecido para el Registro del Adolescente Trabajador, el cual, luego de concluidas todas las gestiones de registro, queda archivado en la CODENI actuante, sin haber procedido a gestionar autorización alguna por parte de la autoridad competente, o sea, el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Por tanto, la práctica no se condice con el requisito normativo del artículo 4.º del Decreto núm. 4951/2005, existiendo una omisión por parte del Estado paraguayo.

Por consiguiente, se podría proponer que una vez concluidas las gestiones establecidas por la Resolución núm. 701, la CODENI no debería expedir directamente la constancia al empleador sino antes bien remitir todo el legajo del adolescente trabajador a la Dirección del Trabajo para que, luego de verificados los requisitos exigidos, sea esta dirección la que autorice el trabajo doméstico del adolescente que haya cumplido los 16 años de edad. En cuanto a los requisitos exigidos, al ser esta una actividad extraordinaria en el marco del decreto reglamentario, debe quedar claro que sólo se lo puede otorgar hasta por un año de vigencia y con un informe previo del docente sobre el rendimiento escolar del que pretenda desarrollar tareas domésticas. Siendo así, como conclusión final, se propone la redacción de un nuevo artículo ampliatorio del Decreto núm. 4951/2005, estableciendo el procedimiento necesario para que se armonice efectivamente a lo dispuesto por el artículo 4.º.

Criadazgo

El Decreto núm. 4951/2005 en su artículo 2.º inciso 22, cita al *criadazgo* como una de las formas del trabajo infantil peligroso. Esto no es suficiente a la hora de proteger efectivamente a los niños y adolescentes de la peor forma de trabajo infantil que existe contra los mismos. En primer lugar, el trabajo doméstico adolescente es una modalidad prohibida que puede tener excepciones –con el requisito previo de la autorización administrativa, conforme hemos referido más arriba– y la otra modalidad es la absolutamente prohibida: el *criadazgo*. Ahora bien, existen aquí básicamente dos problemas para su aplicación: a) lograr el concepto de *criadazgo* y b) saber qué tipo de sanción se debe aplicar ante el incumplimiento de esta norma.

Para el primer caso, –problema conceptual– el Estado paraguayo tiene el deber ineludible de hacerlo a través de la ley; creemos que lo más acertado sería la opción de una norma penal, ya que esto conecta con el segundo punto –la inexistencia de la sanción en caso de incumplimiento–, para lo cual, más allá de las posibilidades resarcitorias civiles y laborales, nos parece racional criminalizar la conducta de los “empleadores”. Esto de suyo surge dado que la ofensa al orden público radica en la violación de bienes jurídicos extremadamente apreciados por la sociedad, como son la libertad, la familia, la educación, el trabajo decente, y un largo etcétera. La propuesta más acertada sería propiciar

la sanción de una ley de trabajos forzados que la conceptualice y disponga una sanción privativa de libertad a los explotadores.

Todo esto sin excluir la responsabilidad del Estado en cuanto a las denuncias y/o inspecciones laborales por las que se pone a su conocimiento casos de *criadazgos*, donde deben intervenir el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y el Ministerio Público en lo laboral, independientemente de las responsabilidades civiles de los responsables.

Para terminar este capítulo, en el “Anexo: cuadro analítico del artículo 2.º del Decreto núm. 4951/2005”, y en atención a las consideraciones expuestas precedentemente, procederemos al análisis normativo de cada una de las actividades regladas, estableciendo las concordancias específicas, así como las principales características de cada actividad, las autoridades competentes y las observaciones y recomendaciones respecto a la aplicación de las mismas.



PARTE IV LA DENUNCIA

■ La denuncia

Concepto de denuncia. Se entiende como denuncia a toda comunicación verbal o escrita que puede realizar la víctima, sus familiares, representantes legales o cualquier otra persona que haya tomado conocimiento, en forma directa o indirecta, de la vulneración de los derechos y garantías de los niños y adolescentes o, en especial, de un hecho que se configure como trabajo infantil y trabajo infantil peligroso (TIP), ante un órgano público, autorizado por la Constitución Nacional, la ley u otra norma legal pública (gobierno central o local).

Obligación de denunciar. Existen personas que por su vinculación legal y cercanía con las posibles víctimas de trabajo infantil y de TIP se encuentran obligadas a denunciar, ya que las mismas son agentes encargados por la ley u otra disposición normativa (funcionarios públicos, municipales, familiares directos, representantes legales, etc.) o particulares (vecinos) en razón del conocimiento del hecho. Esta obligación puede ser genérica o especial.

En materia de la prevención y la erradicación del trabajo infantil y del TIP corresponde la aplicación de diversos cuerpos normativos. En cuanto a la obligación específica de denunciar tenemos dos disposiciones legales concretas. La primera corresponde al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), específicamente su artículo 5.º, de la obligación de denunciar; y la segunda, al Código Procesal Penal, en su artículo 286, los cuales serán analizados a continuación.

Artículo 5.º del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)²⁸. Este artículo, en principio, es una imposición legal para toda la ciudadanía, en razón de que su inicio dispone textualmente *“toda persona que tenga conocimientos...”*, no haciendo distinción si estas personas tienen o no un vínculo legal u obligación específica con la víctima (parientes próximos, tutores, curadores), afectando a particulares, como los vecinos.

Esta parte de la disposición legal es genérica porque impone a todos la obligación de denunciar la violación de los derechos y garantías de los niños y adolescentes, ya sean situaciones que van desde el desconocimiento de las obligaciones alimentarias, del derecho a la educación, de situaciones que tienen que ver con explotación laboral, sexual, entre otras.

Por otra parte, existen personas especialmente afectadas por esta obligación de denunciar; esta es una obligación especial, debido a que su labor se encuentra relacionada directa o indirectamente con la tutela de los derechos de los niños y adolescentes, como los trabajadores de la salud, los educadores, docentes (sin hacer distinción entre sector público o privado) y otros profesionales encargados de la guarda, educación, atención de niños y adolescentes, ya sea mediante programas gubernamentales, o por una disposición legal (tutela, curatela, entre otros).

Tres son las instancias de recepción de denuncias individualizadas, que son las CODENI, el Ministerio Público y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia; sin embargo, este enunciado no es taxativo, pudiendo efectuarse denuncias en los juzgados de paz y ante las comisarías, cuyos funcionarios tienen la obligación legal de recibirlas y procesarlas.

Artículo 286 del Código Procesal Penal²⁹. Existen tres colectivos exigidos a efectuar las denuncias en caso de tener noticia de la comisión de un hecho punible, siempre y cuando se encuentren en el ejercicio de sus funciones:

- Los funcionarios y empleados públicos, y haciendo una concordancia con el artículo 5.º del CNA tenemos a los educadores, docentes –sean del sector público o privado– y otros profesionales del sector público que mediante las políticas públicas y programas respectivos se encuentren encargados de la guarda, educación y atención de niños y adolescentes.
- Profesionales y auxiliares de la salud, respetando el secreto profesional; remitiéndonos nuevamente a los términos del artículo 5.º del CNA nos encontramos con los trabajadores de la salud.
- Quien en virtud de una disposición legal (como una ley de orden administrativo, una resolución judicial o un poder sea general o especial) les sea conferida la administración de bienes de terceros. Aquí encontramos nuevamente una concordancia con el artículo 5.º del CNA que impone la obligación de denunciar a toda persona que tenga conocimiento de la violación de

28 “Toda persona que tenga conocimientos de una violación de los derechos y garantías del niño o adolescente, debe comunicarla inmediatamente a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) o, en su defecto, al Ministerio Público o al Defensor Público. El deber de denunciar incumbe en especial a las personas que en su calidad de trabajadores de la salud, educadores, docentes o de profesionales de otra especialidad desempeñan tareas de guarda, educación o atención de niños o adolescentes. Al recibir la información, de la CODENI, el Ministerio Público y el Defensor Público adoptarán las medidas correspondientes, que les competen”.

29 Artículo 286. Obligación de denunciar. Tendrán obligación de denunciar los hechos punibles de acción pública:

1. Los funcionarios y empleados públicos que conozcan el hecho en ejercicio de sus funciones.
2. Los médicos, farmacéuticos, enfermeros y demás personas que ejerzan cualquier rama de las ciencias médicas, siempre que conozcan el hecho en ejercicio de su profesión u oficio y que éste no le haya sido confiado bajo secreto profesional, y
3. Las personas que por disposición de la ley, de la autoridad, o por algún acto jurídico, tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de los hechos punibles cometidos en perjuicio de éste o de la masa o patrimonio puesto bajo su control, siempre que conozcan del hecho por el ejercicio de sus funciones.

En todos estos casos la denuncia dejará de ser obligatoria si razonablemente arriesga la persecución penal propia, del cónyuge, conviviente o pariente dentro del cuanto grado de consanguinidad o por adopción, o segundo de afinidad, o cuando los hechos fueron conocidos bajo el secreto profesional.

derechos y garantías de niños y adolescentes, tales como parientes cercanos, vecinos, tutores, guardadores, curadores.

La disposición legal hace referencia a la obligación de denunciar respecto a los delitos de acción penal pública. En este sentido, es importante aclarar que al ser víctimas los niños y adolescentes menores de 18 años, cuando estas denuncias impliquen trabajo infantil peligroso y la comisión de hechos punibles, el Ministerio Público debe intervenir de oficio. Las instituciones ante las cuales deben formularse las denuncias son el Ministerio Público y las comisarías locales, de conformidad con lo establecido por el artículo 284 del Código Procesal Penal.

La denuncia formulada por los niños y adolescentes

En cualquier circunstancia que implique la vulneración de los derechos de los niños y adolescentes deberá primar el interés superior del niño por el que se considera a estos como sujetos de derechos y no como un objeto (un incapaz) como lo presentaba el antiguo derecho del menor (doctrina de la situación irregular). En este sentido el artículo 26 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) establece el derecho de petición cuya procedencia se da en cualquier circunstancia (sea ante instancias administrativas y judiciales), y consiste en la facultad de todo niño o adolescente de presentar y dirigir peticiones por sí mismos ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos de su competencia y a obtener una respuesta oportuna.

En concordancia, el artículo 27 del CNA establece el secreto de las actuaciones, disposición general y sin limitaciones en los fueros (civil, penal, niñez y adolescencia, administrativo), disponiendo que las autoridades que intervengan en la investigación y decisión de asuntos judiciales o administrativos vinculados a los niños y adolescentes se encuentran obligadas a guardar secreto sobre los casos en que intervengan y conozcan, debiendo mantenerse rigurosamente confidenciales y reservados. La violación de esta norma será sancionada conforme a la legislación penal.

La potestad de denunciar no tiene limitaciones en cuanto a la edad y puede formularla cualquier persona afectada, inclusive menor de edad, sin importar que esté o no acompañado por sus padres.

En el área del trabajo, el Manual de Inspección establece la confidencialidad de la denuncia, debiendo el inspector considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja o denuncia y no deberá manifestar al empleador o su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido una denuncia.

En el área de educación, el Reglamento de consolidación de denuncias en el Ministerio de Educación y Cultura establece textualmente en su artículo 10.º la obligación de todo funcionario de recibir denuncias inclusive de los niños y adolescentes debiendo aplicarse en este caso específico los mecanismos de protección de la identidad del denunciante.

Responsabilidad: Sanciones por falta de denuncia u omisión de auxilio y de denuncia

Denuncias ante instancias administrativas y sus sanciones

El artículo 5.º del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) prevé la formulación de denuncias ante las CODENI que pueden ser consideradas instancias administrativas —son órganos municipales

públicos— por no tener un carácter jurisdiccional, de conformidad con los términos establecidos en el artículo 48³⁰ del CNA.

Ahora bien, como instancia administrativa en lo laboral tenemos a las dependencias de la autoridad administrativa del trabajo, las cuales son:

- Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Dirección de Inspección y Vigilancia del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Teniendo en cuenta que tanto el trabajo infantil como el trabajo infantil peligroso constituyen violaciones de los derechos y garantías de los niños y adolescentes y estableciendo concordancias con el artículo 5.º del CNA, los funcionarios del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social tienen la obligación legal de recibir, procesar y derivar las mismas ante las autoridades competentes.

Tomando en cuenta que tanto el artículo 5.º del CNA como el artículo 286 del Código Procesal Penal no hacen mención a una sanción en caso de incumplimiento, es necesario remitirlos a los diferentes ordenamientos administrativos para verificar las sanciones establecidas en caso de omisión de esta obligación legal. Así también, respecto al deber de denunciar y, una vez formulada la correspondiente denuncia, tenemos una obligación emergente para las instituciones receptoras de las mismas, consistente en el proceso de las mismas. A continuación se procederá a analizar los principales instrumentos legales en la función pública relacionados con las sanciones administrativas en el caso de que no procesen las denuncias que llegan hasta su lugar de trabajo.

Ley núm. 1626/2000 de la Función Pública. Esta disposición legal constituye el marco general del ejercicio de la función pública y, tal como lo dispone su artículo 1.º, es aplicable a todos los funcionarios, empleados y auxiliares públicos, sean estos cargos de confianza, nombrados o contratados que desarrollan sus labores en la administración central, en los entes descentralizados, en los gobiernos departamentales y municipales, así como en la Defensoría del Pueblo, en la Contraloría General de la República y demás organismos y entidades estatales.

En relación con la obligación de denunciar establecida por el artículo 5.º del CNA tenemos que esta disposición afecta a los trabajadores de la salud, educadores y docentes de las instituciones públicas³¹, así como otros funcionarios o profesionales vinculados a la función pública que desempeñan tareas de guarda, educación o atención de niños y adolescentes. Por otra parte, y en relación con la obligación de procesar las denuncias tenemos a los funcionarios de las CODENI, los funcionarios del Ministerio Público, salvo el fiscal general del Estado y los agentes fiscales, cuyas responsabilidades y sanciones se encuentran legisladas en la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de Enjuiciamiento de Magistrados Judiciales, y los funcionarios de la defensa pública, salvo los defensores públicos, cuyas faltas están reguladas en la Ley Orgánica de la Defensa Pública y la Ley de Enjuiciamiento de Magistrados Judiciales.

El artículo 64 de la citada ley³² establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios

30 Artículo 48. De sus fines. Corresponderá a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) prestar servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente. No tendrá carácter jurisdiccional.

31 El deber de denunciar implica a los educadores de las instituciones públicas, privadas, subvencionadas así como a los del área informal.

32 Artículo 64. Los funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en esta ley y las leyes análogas, haciéndose pasibles de las sanciones disciplinarias determinadas en este capítulo.

públicos por incumplimiento de sus deberes y obligaciones. Para establecer una concordancia con las disposiciones legales contenidas en los artículo 5.º del CNA y el 286 del Código Procesal Penal, nos remitimos a este artículo cuando los funcionarios incurren en el incumplimiento de sus obligaciones al no proceder a formular las denuncias así como al no procesar las mismas, una vez llegadas a su conocimiento en ocasión a su función. Por otra parte, el artículo 65³³ de la Ley de la Función Pública establece que las medidas serán aplicadas de conformidad con la gravedad de la falta cometida atendiendo a las circunstancias atenuantes y agravantes que rodeen al hecho.

A su vez, y tomando en consideración tanto el artículo 5.º del CNA como el artículo 286 del Código Procesal Penal establecen la obligación de denunciar, podemos considerar que la omisión de formular las denuncias, así como de procesar las ya efectuadas, deviene en una falta grave, tal como lo expresa el artículo 68³⁴ de la Ley de la Función Pública, específicamente en su inciso e, referente al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

Estas faltas consideradas graves tendrán como sanción disciplinaria la suspensión del derecho de promoción por el periodo de un año y la suspensión sin goce de sueldo de hasta 30 días; sin embargo, no procederá la destitución del funcionario; tal como lo establece el artículo 69³⁵ del mencionado cuerpo legal, salvo el caso en que estas omisiones o negligencias se den de forma reiterada. Para la aplicación de estas sanciones administrativas será necesaria la apertura de un sumario administrativo, tal como lo señala el artículo 71³⁶ de esta ley.

■ Responsabilidades y sanciones por instituciones implicadas

CODENI

Ley de la Función Pública. Nos remitimos a los fundamentos expuestos respecto de los artículos 64, 65, 68, 69 y 71 de la Ley de la Función Pública.

Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). En el análisis de los términos establecidos por el artículo 5.º del CNA las CODENI tienen una doble responsabilidad respecto a la obligación de denunciar.

- La primera, en concordancia con el artículo 50 inciso d del CNA, atender las denuncias que ante ella se formulan y derivarlas ante la autoridad judicial en los casos de su competencia.
- La segunda, la de denunciar propiamente cuando desempeña labores de guarda, educación y atención a niños y adolescentes, en los términos establecidos por los artículos 5, 50 incisos a, d y h.

33 Artículo 65. Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes y agravantes que rodeen al hecho.

34 Artículo 68. Serán faltas graves las siguientes: e) incumplimiento de las obligaciones o trasgresión de las prohibiciones establecidas en la presente ley.

35 Artículo 69. Serán aplicadas a las faltas graves las siguientes sanciones disciplinarias: a) suspensión del derecho a promoción por el período de un año; b) suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta 30 días; c) destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años.
Las faltas establecidas en los incisos h, i, j y k del artículo anterior serán sancionadas con la destitución.

36 Artículo 71. Las sanciones disciplinarias correspondientes a las faltas graves serán aplicadas por la máxima autoridad del organismo o entidad del Estado en que el afectado preste sus servicios, previo sumario administrativo, sin perjuicio de remitir los antecedentes a la jurisdicción penal ordinaria, si el hecho fuese punible.

Ministerio de Justicia y Trabajo

Ley de la Función Pública. Nos remitimos a los fundamentos expuestos respecto de los artículos 64, 65, 68, 69 y 71 de la Ley de la Función Pública.

Ministerio de Educación y Cultura

Ley de la Función Pública. Nos remitimos a los fundamentos expuestos respecto de los artículos 64, 65, 68, 69 y 71.

Ley núm. 1725/2001 “Que establece el Estatuto del Educador”. Los artículos 47³⁷, 48³⁸, 49³⁹ y 50⁴⁰ del Estatuto del Educador establecen el régimen de medidas disciplinarias, que consisten en las siguientes:

- De primer orden, que serán aplicadas por el jefe inmediato superior y que consistirán en: a) una amonestación por escrito, b) en una multa de cinco a 15 días de salarios diarios y c) suspensión de goce de sueldo hasta 30 días.
- De segundo orden, que serán aplicadas por el juez administrativo, previo sumario administrativo, y consistirán en: a) suspensión sin goce de sueldo de hasta 180 días, b) separación del cargo, c) traslados a otro cargo de rango inferior y d) destitución.
- De tercer orden, que serán aplicadas por el Ministerio de Educación y Cultura previo sumario administrativo y consistirán en la casación de la matrícula profesional del educador y conlleva su destitución.

En cuanto a las medidas disciplinarias a ser aplicadas a los docentes que omiten las obligaciones legales contenidas en el artículo 5.º del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) y, eventualmente, el artículo 286 del Código Procesal Penal, el artículo 51⁴¹ inciso b del Estatuto del Educador nos previene de las sanciones de primer orden aplicadas a los educadores que incurran en negligencia. A su vez, el artículo 52⁴² inciso e dispone que serán pasibles de medidas disciplinarias de segundo orden quienes procedan a la reiteración o reincidencia en las causales previstas para las medidas de primer orden.

Por consiguiente, las sanciones previstas para estos extremos son diversas, debiendo tener en consideración las circunstancias atenuantes y agravantes para su aplicación (por ejemplo si el caso respecto del cual se ha omitido la denuncia correspondía a una situación de trabajo infantil peligroso que además presupone la comisión de un hecho punible, como se da en el caso de las peores formas de trabajo infantil, como la trata de personas, el trabajo forzoso, la pornografía infantil, entre otros).

37 Artículo 47. En el sector público de la educación, las medidas disciplinarias serán de primero, segundo y tercer orden; las de primer orden serán aplicadas por el jefe inmediato superior; y las de segundo orden por el juez administrativo; y las de tercer orden por el Ministerio de Educación y Cultura. Las de segundo y tercer orden serán aplicadas previa investigación administrativa.

38 Artículo 48. Son medidas disciplinarias de primer orden: amonestación por escrito; multa por un importe de cinco a 15 días de salarios diarios; y suspensión sin goce de sueldo hasta 30 días.

39 Artículo 49. Son medidas disciplinarias de segundo orden: suspensión sin goce de sueldo hasta 180 días; separación del cargo y traslado. El traslado se hará a otro cargo de rango inferior, si lo hubiese; y, destitución.

40 Artículo 50. La medida disciplinaria de tercer orden consiste en la casación de la matrícula del educador profesional y conlleva su destitución

41 Artículo 51. Serán pasibles de medidas disciplinarias de primer orden los educadores que incurran en una o varias de las siguientes faltas: asistencia tardía; negligencia; ausencia injustificada que no exceda de dos días consecutivos o tres alternados en el transcurso de un mes; y, falta de compostura debida en la institución o fuera de ella.

42 Artículo 52. Serán pasibles de medidas disciplinarias de segundo orden los educadores hallados culpables por la comisión de una o varias de las siguientes faltas: ausencia injustificada por más de dos días en forma consecutiva o tres alternada en el transcurso de un mes; abandono del cargo; incumplimiento de las disposiciones emanadas de la superioridad; violación del secreto profesional; y, reiteración o reincidencia en las causales pasibles de penas de primer grado.

Denuncias ante instancias judiciales y las sanciones. El desconocimiento de los derechos de los niños y adolescentes constituye una situación que habilita la intervención de las autoridades judiciales. El Ministerio Público así como la Defensoría Pública son entidades que por su naturaleza legal e institucional son los canales legítimos para la sustanciación y procesamiento de estas denuncias. En el caso del Ministerio Público, tal como se describirá más adelante, rige el principio de oficiosidad que sirve como imperativo legal para procesar las denuncias que se efectúan ante el mismo, ya sea en el fuero penal como en el fuero laboral. En cuanto a la Defensoría Pública, la Ley Orgánica respectiva en su artículo 42⁴³ ampara el deber de impulso procesal de las causas debiendo contrarrestar las demoras en el procedimiento.

Ministerio Público

Ley de la Función Pública. Nos remitimos a los fundamentos expuestos respecto de los artículos 64, 65, 68, 69 y 71.

Ley Orgánica del Ministerio Público. Ley núm. 1562/2000. Sus disposiciones atañen tanto al Ministerio Público en lo penal como a lo laboral. Ante una denuncia de trabajo infantil y de TIP el Ministerio Público tiene la obligación de proceder a la investigación pertinente y, más que nada, a dar protección a las víctimas, actuando de oficio en casos de hechos punibles de acción pública y de ilícitos laborales.

El artículo 5.^{o44} de la Ley Orgánica del Ministerio Público regla sobre la oficiosidad y la obligatoriedad y nos encontramos con la responsabilidad administrativa del fiscal general del Estado, los agentes fiscales, así como los funcionarios operativos y administrativos, por las faltas y omisiones en el ejercicio de sus funciones, teniendo como eje central el principio de oficiosidad, mediante el cual las denuncias deben ser necesariamente procesadas, y la acción pública promovida inmediatamente después de la noticia de su comisión, no pudiendo ser suspendidas, interrumpidas o concluidas, salvo las formas previstas expresamente en la ley (criterios de oportunidad, suspensión condicional de procedimiento, etc.).

Por su parte el artículo 82⁴⁵ legisla sobre la responsabilidad personal del fiscal general del Estado, así como los funcionarios del Ministerio Público (incluidos los agentes fiscales), empleados y auxiliares administrativos respecto a hechos punibles, faltas y omisiones que realicen en el ejercicio de sus funciones. Así mismo dispone textualmente la responsabilidad personal cuando por negligencia demoren el trámite de los procesos. A su vez, el artículo 83⁴⁶ de la Ley Orgánica del Ministerio Público

43 Artículo 42. Impulso Procesal. Los Defensores Públicos, cualquiera sea el fuero en que intervienen, deberán implementar los dispositivos procesales tendientes a contrarrestar las demoras en la realización de diligencias requeridas o en el dictado de las correspondientes resoluciones.

44 Artículo 5.º. Oficiosidad. Obligatoriedad. En el ejercicio de la acción pública, el Ministerio Público actuará de oficio, sin necesidad de solicitud o impulso, salvo los hechos punibles que requieran instancia de parte. La persecución penal de los hechos punibles de acción pública será promovida inmediatamente después de la noticia de su comisión y no se podrá suspender, interrumpir o hacer cesar, salvo en los casos y bajo las formas expresamente previstas por la ley.

45 Artículo 82. Responsabilidad. El Fiscal General del Estado, los funcionarios del Ministerio Público, los empleados y auxiliares administrativos serán responsables conforme a la Ley, por los hechos punibles, faltas y omisiones que realicen duran el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ellas. También tendrán responsabilidad personal cuando por negligencia demoren el trámite de los procesos de cualquier otra función del Ministerio Público

46 Artículo 83. Sanciones. El Fiscal General del Estado, previo dictamen del Tribunal de Disciplina, podrá imponer las sanciones administrativas siguientes: amonestación verbal o escrita; multa que no exceda el treinta por ciento de la remuneración mensual; suspensión del cargo o empleo hasta un mes, sin goce de sueldo; remoción, cuando se trate de otros funcionarios o empleados y auxiliares administrativos.

Para imponer las sanciones previstas en los incisos 1 y 3, no requerirá dictamen previo del Tribunal de Disciplina. Respecto de agentes fiscales, si el Fiscal General del Estado considerara que corresponde su remoción, elevará los antecedentes al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y podrá suspenderlo en el cargo, sin goce de sueldo, mientras dure el proceso.

establece el régimen de las sanciones, que en los casos de aplicarse una amonestación verbal o escrita no necesitarán un dictamen del Tribunal de Disciplina, que sí tendrá intervención cuando se trate de la imposición de una multa o la remoción de un funcionario, empleado o auxiliar administrativo. En cuanto a la remoción de los agentes fiscales, el fiscal general del Estado deberá elevar los antecedentes al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, pudiendo suspender al agente fiscal durante el proceso, sin goce de sueldo.

Un artículo de esta ley que merece atención es el 84⁴⁷, referente a las faltas que dispone, que en especial serán motivo de sanción disciplinaria el demorar indebidamente el despacho de los asuntos, ya sea por negligencia o por incumplimiento de las obligaciones legales o de las instrucciones. Esta disposición legal habilita plenamente a la aplicación de sanciones disciplinarias cuando no se dé el procesamiento de las denuncias efectuadas, en razón de que las mismas constituyen una omisión o conducta negligente en el desempeño de las funciones.

Defensoría Pública: Defensoría de la Niñez y la Adolescencia

Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Aparte de lo dispuesto por el artículo 5.º del CNA, el artículo 163⁴⁸ referente a las funciones del defensor de la niñez y adolescencia, específicamente en su inciso a, establece claramente la recepción de denuncias de transgresiones a los derechos de los niños y adolescentes y promover las acciones correspondientes; por consiguiente, esta instancia judicial tiene el imperativo legal de procesar las denuncias formuladas, haciendo uso de las atribuciones que le confiere el artículo 164⁴⁹ del CNA.

Ley de la Función Pública. Nos remitimos a los fundamentos expuestos respecto de los artículos 64, 65, 68, 69 y 71.

Ley Orgánica de la Defensoría Pública. Ley núm. 4423. El artículo 56 inciso 12 dispone que será motivo de sanción disciplinaria el demorar indebidamente el despacho de los asuntos ya sea por negligencia, por las obligaciones legales o de las instrucciones. Sin embargo, esta ley no hace mención a la naturaleza de las sanciones disciplinarias ni sus criterios de aplicación, así como las atenuantes y agravantes respecto de las faltas verificadas.

Autoridades competentes respecto a la obligación de denunciar y al procesamiento de las denuncias

Las autoridades competentes para los controles respecto del trabajo infantil se encuentran previstas en las siguientes disposiciones legales contenidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA):

47 Artículo 84. Faltas. En especial, será motivo de sanción disciplinaria los siguientes hechos u omisiones: Demorar indebidamente el despacho de los asuntos, ya sea por negligencia, por incumplimiento de las obligaciones legales o de las instrucciones.

48 Artículo 163. De las funciones del defensor de la niñez y adolescencia. Serán funciones del Defensor de la Niñez y la Adolescencia: a) recibir denuncias de transgresiones a los derechos del niño o adolescente y promover las acciones correspondientes.

49 Artículo 164. De las atribuciones. El Defensor de la Niñez y la Adolescencia está facultado a: a) solicitar informes, peritajes y documentos a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, así como requerir inspecciones y otras diligencias necesarias a sus investigaciones; b) requerir, por vía del Juzgado, informes y documentos a instituciones privadas o a particulares; c) requerir el concurso de los auxiliares especializados; y, d) acceder en cualquier momento a locales donde se encuentren niños o adolescentes que requieran su asistencia. Cuando se trate de residencias u oficinas particulares, el acceso requerirá autorización judicial previa.

Artículo 5.º, de la obligación de denunciar. De la obligación de formular denuncias:

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: cuando se hace referencia a los trabajadores de la salud, cuando los mismos brindan atención a niños y adolescentes que han sufrido accidentes de trabajo.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC): cuando se hace referencia a educadores, docentes.
- CODENI: cuando se refiere a las tareas de guarda, educación o atención de niños o adolescentes.
- Entes públicos de aplicación de políticas públicas y sociales relacionadas con la protección de los derechos de los niños y adolescentes: que contemplen en sus programas acciones de guarda, educación o atención.

Procesamiento de las denuncias. Otro aspecto legal contenido en la disposición legal de referencia consiste en las instancias ante las cuales se deben realizar las denuncias, las cuales, de conformidad con las disposiciones analizadas anteriormente, se encuentran obligadas a atenderlas y procesarlas, constituyendo su omisión una conducta considerada como falta administrativa grave. Las autoridades competentes para el procesamiento de estas denuncias son:

- CODENI: que a su vez y en concordancia con el inciso d del artículo 50 del CNA deben derivar a la autoridad judicial los casos de su competencia.
- Ministerio Público: sea tanto en lo laboral como en lo penal y en atención al principio de oficiosidad consagrado en su Ley Orgánica.
- Defensoría de la Niñez y Adolescencia: como representante de los niños y adolescentes.

Por otra parte, una oficina de reciente creación es la Dirección de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia⁵⁰, dependiente de la Dirección General de Asesoría Jurídica del MEC. Ante esta instancia se reciben denuncias contra educadores (docentes, directores, supervisores) que incumplen con su deber de procesar las denuncias recibidas en el ámbito educativo. En su caso, reciben denuncias directas que afectan a los niños y adolescentes en su relación con los directivos educacionales por el incumplimiento de normas establecidas por el MEC. Ejemplo de ello son los casos de inscripciones percibidas por las cooperadoras escolares, el de las adolescentes embarazadas, la falta de uniforme, etc., que impiden el derecho a la educación.

Ampliación del Decreto núm. 4951/2005: Autoridades competentes respecto a la obligación de denunciar y al procesamiento de las denuncias en el trabajo infantil peligroso

El artículo 5.º del Decreto núm. 4951/2005 refiere a la identificación y sanción, por parte de las autoridades competentes, de los responsables del incumplimiento de las disposiciones sobre la prohibición del trabajo infantil peligroso. Por otra parte, el artículo de referencia no hace mención concreta de las autoridades competentes ni de los mecanismos a ser utilizados para la identificación y sanción de los hechos denunciados. Sin embargo, al constituir el trabajo infantil peligroso un desconocimien-

⁵⁰ Los funcionarios de la Dirección de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia han expuesto que se encuentra en una fase de estructuración. El principal medio por el cual llegan a conocimiento de esta dirección los casos de vulneración del derecho a la educación lo constituyen las denuncias, no hacen intervenciones de oficio ni trabajos de terreno. Esta Dirección y las Jefaturas de Promoción y Protección se encuentran centralizadas en la Capital, teniendo únicamente dos funcionarios para la atención de todos los casos a nivel nacional.

to abierto de los derechos y garantías de los niños o adolescentes, por violar el interés superior del niño y constituirse como una de las peores formas del trabajo infantil, proceden igualmente las disposiciones contenidas en el artículo 5.º del CNA, así como las competencias de las autoridades señaladas en el mismo, tanto en la formulación y/o recepción de la denuncia como en su procesamiento posterior. No debemos olvidar que la gran mayoría de las 26 actividades reconocidas como trabajo infantil peligroso implican eventualmente la comisión de diversos hechos punibles, lo cual habilita la aplicación del artículo 286 del Código Procesal Penal.

Ampliación del decreto: Obligatoriedad de denunciar

A pesar de las normas vigentes tanto en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), en el Código Procesal Penal y en las diversas disposiciones administrativas analizadas, es necesario contar con una disposición legal propia dentro del Decreto núm. 4951/2005 que establezca la obligación de denunciar tanto para los ciudadanos como también para las autoridades implicadas, debido a que las actividades prohibidas en este decreto constituyen un tipo de las peores formas de trabajo de los niños y adolescentes e implican intrínsecamente el desconocimiento de diversas disposiciones laborales, de niñez y la adolescencia e inclusive penales. Lo propio puede referirse sobre la obligación de recibir y procesar dichas denuncias cuando se formulen en las instancias correspondientes bajo apercibimiento de aplicación de sanciones administrativas pertinentes, por negligencia u omisión de este deber legal.

Responsabilidad de los padres

Cuando el desconocimiento de algún derecho o garantía que protege a los niños y adolescentes y, en especial, los que protegen el trabajo o la educación proviene de los mismos padres, como podrían ser que impidan que asistan a clases, que consientan que trabajen en algún tipo de trabajo infantil o trabajo infantil peligroso, etc., este hecho implica, al menos, una causal de suspensión de la patria potestad. Este caso involucra un incumplimiento de los deberes de los padres establecidos en el artículo 71 incisos a y b del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). La suspensión de la patria potestad se encuentra legislada en el artículo 72 inciso f, que textualmente dice: *“por el incumplimiento de los demás deberes establecidos en el artículo anterior”*.

Conforme a una entrevista realizada, se indicó que la educación de los niños y adolescentes se encuentra inserta dentro de la obligación de proporcionar asistencia alimenticia, regulada en el artículo 97 del CNA. Por otra parte, la Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) deberá disponer –ante la noticia de la suspensión de la patria potestad por parte del juez competente– la inscripción de los niños y adolescentes dentro de una institución educativa pública, promoviendo su adecuación pedagógica pertinente, para la nivelación de los mismos con otros niños de su edad insertos dentro del sistema escolar.



PARTE V ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN NORMATIVA

■ Aplicación en el área de trabajo

Manual de Inspección. Resolución modificatoria. Resolución Ministerial núm. 159, del 30 de abril de 1998, por la cual se aprueba el Manual de Inspección del Trabajo y se dispone su uso obligatorio para los inspectores.

Breve descripción. En la primera parte, correspondiente a la introducción, se establece como uno de los objetivos de la Dirección de Inspección y Vigilancia del Trabajo que *“la inspección del trabajo... consiste en la verificación del cumplimiento de las leyes y normas laborales en un establecimiento y/o lugar de trabajo”*. Seguidamente, se describen las principales disposiciones legales que fundan la Inspección del Trabajo: la Constitución Nacional, artículo 99. Convenios Internacionales de la OIT: Convenio núm. 81 sobre la Inspección del Trabajo (ratificado por Ley núm. 1235, del 21 de junio de 1967) y el Convenio núm. 129 sobre la Inspección del Trabajo – agricultura; Código del Trabajo: Libro Quinto, Decreto núm. 8421, del 22 de enero de 1991, que establece las funciones de la Subsecretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social, Decreto núm. 3286, del 4 de marzo de 1964, que organiza la Dirección del Trabajo, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo; Decreto núm. 10047, del 8 de agosto de 1995, que reglamenta la inscripción del Registro Patronal.

En la segunda parte, referente al Servicio de Inspección Laboral y su ámbito de competencia, el manual de referencia textualmente dice: *“La inspección laboral se realiza en todo el territorio de la República. Corresponde a la Sección de Inspección y Vigilancia la inspección directa y permanente de los establecimientos industriales, comerciales, obrajeros agrícolas y ganaderos de la República, así como de todo centro*

o lugar de trabajo, cualquiera sea la actividad que en él se desarrolle a fin de velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo...”

Los aspectos laborales que son objeto de inspección refieren: *“al cumplimiento de las leyes del trabajo, de los contratos individuales y colectivos de trabajo, y en especial, la verificación de las condiciones laborales reguladas por las leyes del trabajo.*

El inspector está facultado para verificar la tenencia de documentaciones laborales, fijación de carteles indicadores, la provisión de dispositivos de seguridad y las condiciones en que se desarrolla el trabajo”.

Entre los aspectos que son objeto de verificación tenemos los siguientes: horario y jornada de trabajo, seguridad social del trabajador, trabajo nocturno, descansos legales, vacaciones, aguinaldo, salarios, asignación familiar, cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato individual, en el contrato colectivo, en el contrato de aprendizaje, del trabajo de menores, del trabajo de mujeres, del trabajo a domicilio, del trabajo doméstico, del trabajo rural.

Tipos de inspección laboral. Existen tres tipos de inspecciones: de oficio, programadas y de inspección por denuncias.

De oficio: Dispuestos periódicamente por la autoridad administrativa del trabajo. También se realizan de oficio las inspecciones como consecuencia de hechos de público conocimiento. Por ejemplo, casos de accidentes de trabajo publicados en medios de prensa.

Programadas: Mediante la elaboración de un plan nacional a ejecutarse en determinados sectores o zonas del territorio nacional, con base en consultas con las organizaciones sindicales y empresariales. Estas inspecciones se realizan para verificar el cumplimiento de metas específicas, como ser el mejoramiento del cumplimiento de las normas laborales en sectores como transporte, construcción, comercio, sector rural, zonas de frontera, etc.

Inspección por denuncias: Por comunicaciones y por pedidos procedentes de los trabajadores, los representantes sindicales, el empleador y representantes de gremios y organizaciones empresariales. Se establece, en atención a la Convención núm. 81 de la OIT, la confidencialidad de la denuncia. En el caso de los niños y adolescentes esta puede surgir de parte de cualquier persona, siendo los casos más usuales las que provienen de docentes y profesionales de salud.

En la tercera parte, referente a las Funciones y Atribuciones del Inspector, tenemos que entre las atribuciones del inspector de trabajo figura ingresar libremente y sin previa notificación a inspeccionar los lugares y/o establecimientos de trabajo en horas habilitadas para su funcionamiento, con el objetivo de verificar el cumplimiento de la ley laboral. Entre sus funciones se destacan la inspección laboral en establecimientos y/o lugares de trabajo, informar a la autoridad administrativa sobre las irregularidades detectadas, así como de los incumplimientos cuando fuera pertinente a los organismos interesados en la aplicación de las normas laborales y de seguridad social.

En la cuarta parte, referente al Procedimiento de Inspección, tenemos que la Inspección del Trabajo consiste en una función de verificación del cumplimiento de las normas laborales “en un establecimiento del trabajo”. El proceso de inspección consta de los siguientes pasos: acreditación, presentación, acompañamiento, entrevista, revisión de documentaciones laborales, observación de fijación de carteles, observación de condiciones de trabajo, preparación de actas e informes y la reinspección. En caso de negativa al acceso en el establecimiento de trabajo, el inspector debe advertir al responsable de la negativa que dicha actitud constituye una obstrucción a la labor inspectiva, debiendo labrar acta que, conjuntamente con el respectivo informe, será elevado al inmediato superior; en relación, la autoridad administrativa del trabajo solicitará al Juzgado correspondiente el allanamiento judicial en el establecimiento de trabajo (Decreto núm. 3286/1994).

Resolución núm. 1278 del 30 de septiembre de 2011, por la cual se establecen pautas y orientaciones de carácter técnico-legal que regulan los aspectos atinentes a los servicios de inspección y vigilancia y a los procedimientos de instrucción sumarial.

Breve descripción. Tiene por finalidad establecer un sistema de gestión institucional más ágil en los procesos administrativos respecto del control, fiscalización y sanción ante el incumplimiento de las leyes laborales.

Esta resolución se divide en dos partes; la primera, referente a los procesos inspectivos, reglando diversos trámites procedimentales tales como la orden de inspección, el acta de inspección, la realización de encuestas a los trabajadores en el momento de la inspección, el acceso al listado de trabajadores, a los libros laborales, así como también los requerimientos de informes a los departamentos y direcciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social para cotejar los datos obrantes en los registros de la institución o para obtener información correcta sobre la empresa inspeccionada.

Existen aspectos prioritarios a ser contemplados por la inspección; por ejemplo, la cantidad de trabajadores que prestan servicios en el establecimiento inspeccionado, discriminando en lo posible la cantidad de hombres, mujeres, nacionalidad, menores de edad, así como el exceso de la jornada de trabajo, el incumplimiento del pago del salario mínimo legal vigente, la falta de seguro social (IPS), el incumplimiento del pago de horas extras.

Se establece un plazo no mayor de siete días hábiles para todo el proceso de inspección, contados desde la constitución de los inspectores en el establecimiento de trabajo hasta el cierre del acta. Este cierre y el informe del inspector –que lo acompaña– ponen fin al procedimiento de inspección. Normalmente, la inspección y la revisión de los libros laborales se realizan en un solo acto; excepcionalmente, se establece el plazo de siete días para presentar los libros laborales en la Dirección de Inspección y Vigilancia o en las Direcciones Regionales del Trabajo, conforme lo dispone la citada Resolución núm. 1278/2011.

La segunda parte refiere al proceso de instrucción sumarial, el cual se fundamentará en un dictamen de la Asesoría Jurídica del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social basado en los informes de inspección. En el mismo se establecen las notificaciones del sumario, los descargos, el periodo de prueba, así como las resoluciones pertinentes, e intervendrá un juez sumariante, quien sustanciará el proceso, y la resolución será dictada por el Viceministro del Trabajo y Seguridad Social, que podrá absolver o condenar al empleador aplicándole las sanciones establecidas en el Código del Trabajo.

Guía de coordinación intrainstitucional. Trabajo infantil peligroso. Resolución núm. 580, del 16 de agosto de 2010, del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Breve descripción. Constituye un protocolo de articulación de las diferentes dependencias que involucran la atención de casos de trabajadores menores de edad y un material de consulta para las diferentes direcciones, departamentos y secciones con el fin de agilizar la atención inmediata a esos trabajadores cuyos casos demandan procedimientos específicos.

El artículo 1.º de este protocolo refiere a la atención de los trabajadores menores de 18 años de edad; el artículo 2.º, a la información sobre personas menores de edad; el artículo 3.º, al deber de atención a las personas trabajadoras menores de edad; el artículo 4.º, al procedimiento en caso de denuncias de niños menores de 14 años; el artículo 5.º, al procedimiento de mediación con la participación de adolescentes de entre 14 a 17 años de edad.

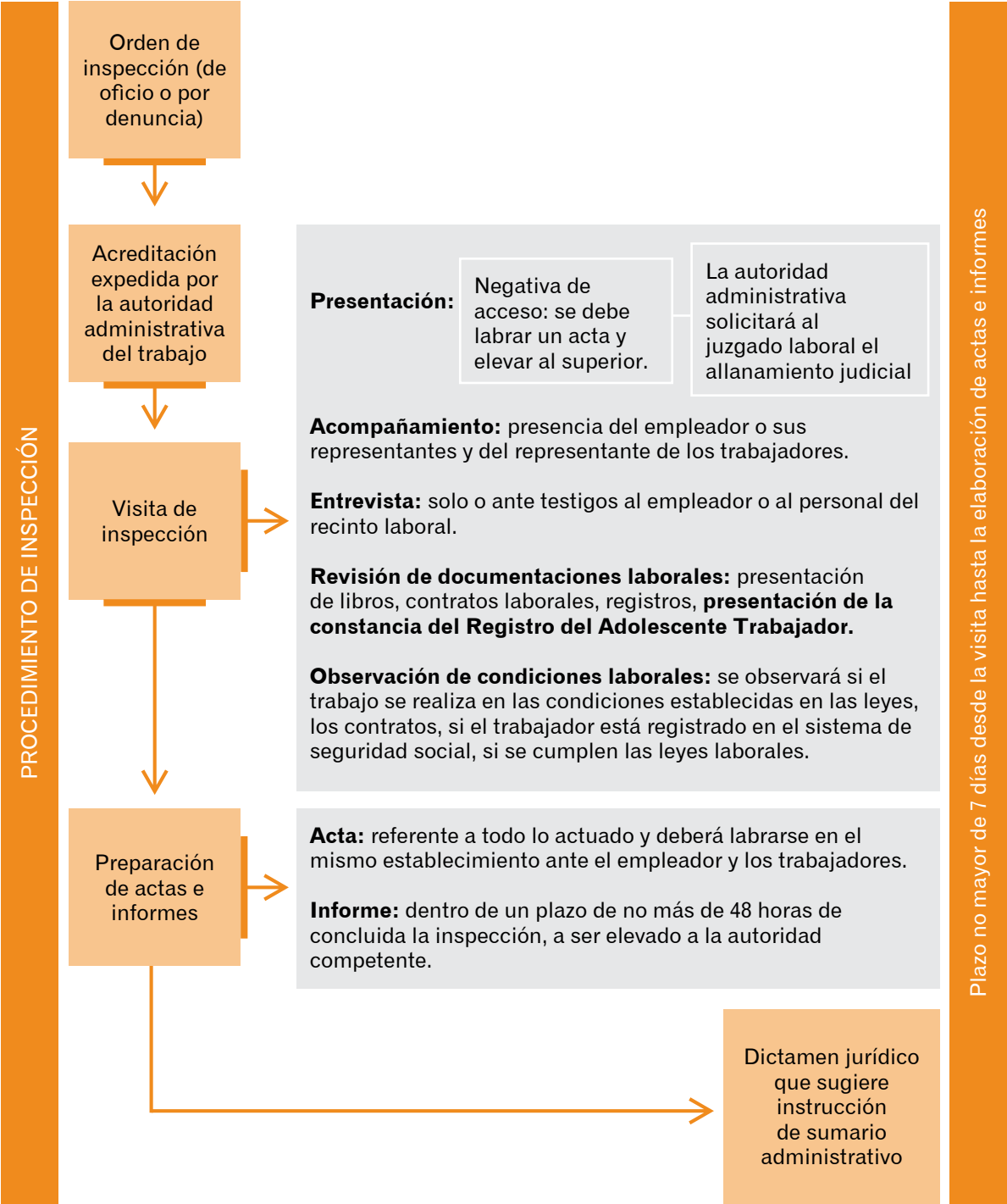
A su vez, el artículo 6.º refiere al procedimiento a seguir cuando la Jefatura de Inspección y Vigilancia o la Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional conocen la situación de las personas trabajadoras menores de edad, mediante inspección realizada por denuncia o de oficio. Por otra parte, el artículo 7.º dispone que los procedimientos establecidos en este protocolo deberán ser incorporados al Manual de Inspección del Trabajo. Respecto del trámite que debe seguir la Dirección General del

Trabajo, el artículo 8.º refiere a los casos particularmente graves y el artículo 9.º a los casos particularmente no graves. Finalmente los artículos 10, 11 y 12 refieren a los trámites de archivo de los datos estadísticos.

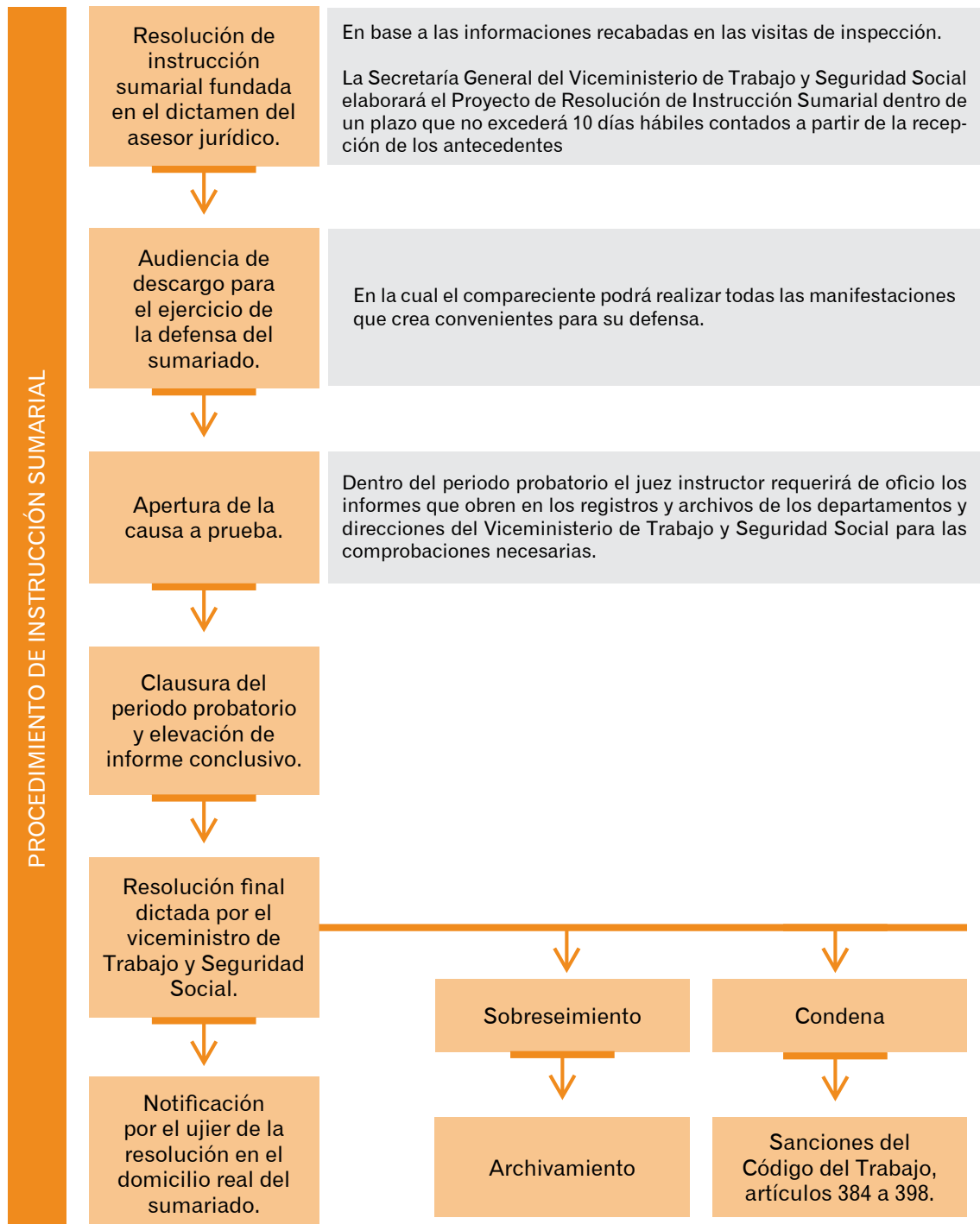
Principales dificultades:

- Las intervenciones de los inspectores de vigilancia son observadas por la sociedad civil como intervenciones políticas, ya que sólo se producen por orden directa del Viceministro del Trabajo y Seguridad Social y del director respectivo.
- El proceso de intervención de los inspectores de vigilancia se produce casi exclusivamente por denuncias y en centros laborales urbanos. Las intervenciones programadas no contemplan, además de los centros de trabajos, las cadenas de producción, sean naturales o industriales.
- El Manual de Inspección del Trabajo así como la Resolución núm. 1278/2011 detallan un complejo proceso que se instrumentaliza a través de actas e informes, que van dando intervención a la autoridad administrativa del trabajo y autoridades extraministeriales involucradas con una demora muy grande de tiempo para la intervención y la aplicación efectiva de sanciones respecto del trabajo infantil y del trabajo infantil peligroso (TIP).
- Las inspecciones, en promedio, tienen un tiempo excesivo de duración (siete días); sería recomendable que duren como máximo dos días, ya que cuanto más largo es el procedimiento de inspección, más posibilidades hay de que exista corrupción.
- Aunque se cuentan con mecanismos normativos de confidencialidad del denunciante, la identidad del mismo se ve expuesta ante el inspector y todos los funcionarios involucrados en la dependencia administrativa.
- En la práctica el sistema de inspecciones se funda casi exclusivamente en las denuncias recibidas, que a la vez son escasas. Para el caso de trabajo infantil y TIP, no puede esperarse que las denuncias provengan de los propios niños o adolescentes.
- En los casos de trabajo infantil y TIP no puede exponerse a los niños y adolescentes a reuniones tripartitas con la pretensión de conciliar intereses, ya que en estos casos se debe descartar la comisión de hechos punibles.
- Alta tasa de movilidad de los inspectores de vigilancia y escasa preparación académica. La profesionalización y la especialización siguen siendo una tarea pendiente, pese a los cursos puntuales que se llevan adelante.
- El acceso a los cargos de inspectores de vigilancia es consecuencia de un proceso politizado y no de concursos públicos controlados por la Secretaría de la Función Pública.

Procedimiento de inspección



Procedimiento de instrucción sumarial



■ Aplicación en el área de educación

Reglamento de consolidación de denuncias. Resolución núm. 21535, del 22 de noviembre de 2010, por la cual se aprueba el reglamento de consolidación de denuncias en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Breve descripción. Este reglamento se aplica en el caso de que llega a conocimiento del funcionario del MEC, por cualquier medio, una información que resultara indiciaria de la realización de una irregularidad que podría ameritar la instrucción de un sumario administrativo contra un funcionario del ministerio o la formulación de una denuncia ante los órganos de persecución penal, por la presunta realización de un hecho punible que pudiera afectar intereses del MEC y/o vulnerar derechos de los niños y adolescentes, con el objeto de consolidar dicha información inicial y verificar la existencia de méritos para la instrucción de sumarios o formulación de denuncias ante otros órganos.

La función de consolidar las denuncias está a cargo de los asesores jurídicos departamentales, los asesores jurídicos de nivel y los asesores jurídicos del departamento de consolidación de denuncias de la dirección interna de la Dirección General de Asesoría Jurídica.

En el artículo 3.º de la Resolución núm. 21535/2010 se establece la obligación de denunciar en los siguientes términos: *“Todo funcionario del MEC que tomara conocimiento de indicios de que un funcionario del MEC habría realizado una falta disciplinaria o de la presunta realización de un hecho punible que pudiera afectar los intereses del MEC o implicar maltrato o abuso contra los niños o adolescentes, tiene el deber de denunciar el hecho, en forma inmediata, ante alguno de los órganos de la entidad facultados a recibir denuncias, salvo que se tratara de presunta falta disciplinaria que ameritará la aplicación de una medida de primer orden y el que tomara conocimiento es el superior inmediato. En estos casos, el superior inmediato deberá aplicar la correspondiente sanción disciplinaria en forma directa, de conformidad al procedimiento establecido para el efecto”.*

Asimismo, el artículo 4.º establece que en caso de que cualquier funcionario del MEC tomase conocimiento de uno o más indicios de maltrato y abuso del que resulta víctima un niño o adolescente, deberá actuar conforme los procedimientos establecidos por este reglamento, debiendo caratular el caso bajo el título de “maltrato y/o abuso de niños y adolescentes”.

En cuanto a la recepción de denuncias, el funcionario encargado de recibir debe registrar los datos del denunciante, verificando que sus datos y los requisitos formales se encuentren consignados en forma correcta.

Todo escrito de denuncia deberá contener un relato circunstanciado de hechos en el que se indique la falta disciplinaria por parte de un funcionario del MEC o se haya realizado un hecho punible que podría afectar intereses de la institución y/o vulnerar derechos de los niños y adolescentes. También se puede solicitar al denunciante que se presenten las pruebas que acrediten los hechos denunciados así como testigos, documentos e informes.

En caso de que se señalen las personas que han realizado las faltas disciplinarias o la realización de un hecho punible, se solicitará que proporcione la mayor cantidad de información tendiente a individualizar a los denunciados, y en caso de recibir denuncias por parte de niños y adolescentes, activarán los mecanismos de protección al denunciante.

Seguidamente se establece un proceso de análisis de los antecedentes y, en caso de que se cuente con evidencias suficientes para la aplicación de una medida disciplinaria de primer orden, se elaborará un informe destinado a la instrucción de un sumario disciplinario.

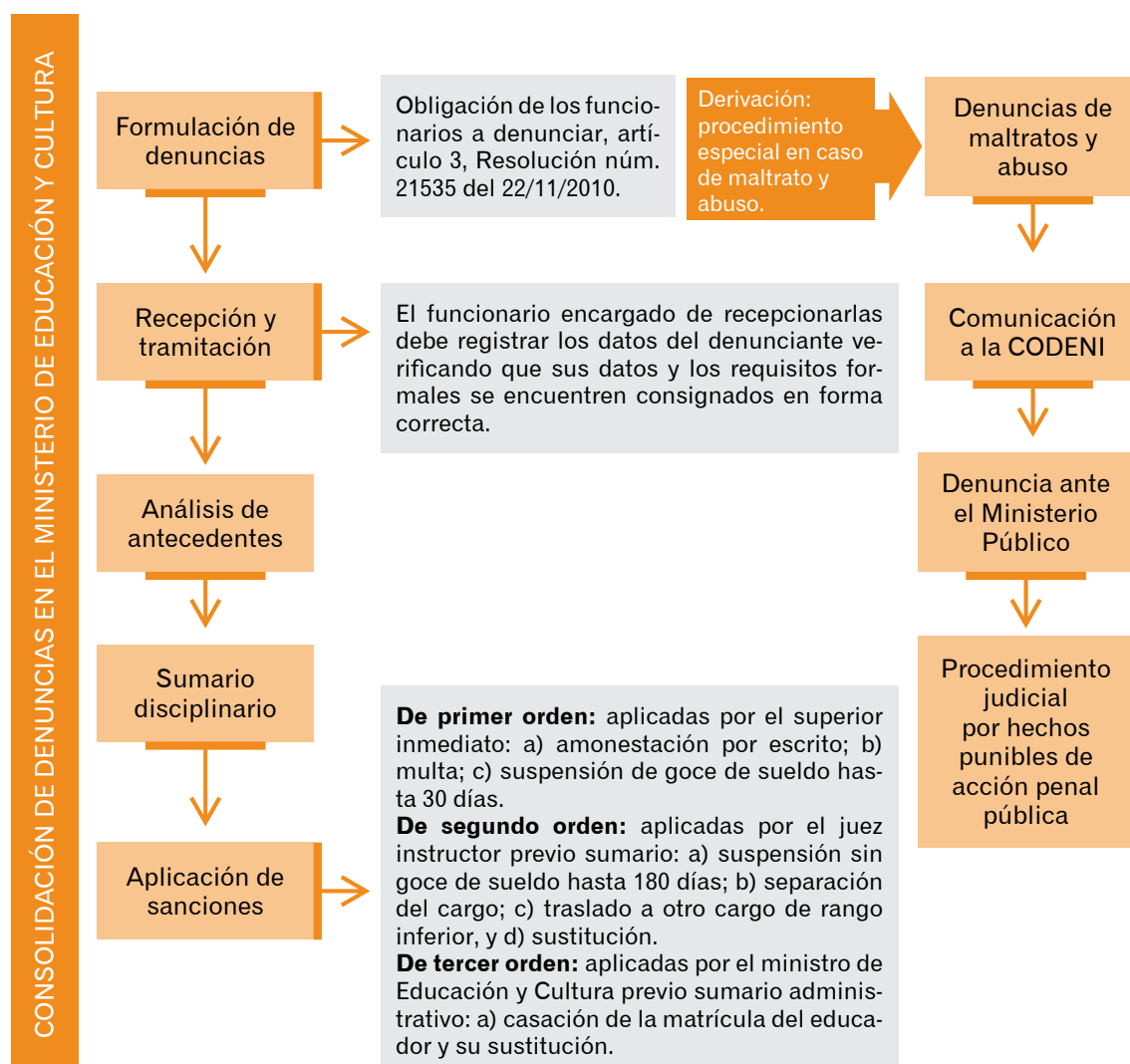
Esta resolución prevé un procedimiento especial en caso de verificarse maltratos y/o abuso físico o psicológico a niños y adolescentes, debiendo comunicar del hecho a la CODENI más cercana, disponiendo la remisión de la víctima a un centro de salud, si fuese necesario, y comunicar inmediatamente

al Ministerio Público en caso de verificarse un hecho punible de acción pública, y si es de acción privada, asistir a la víctima y sus representantes.

Principales dificultades:

- Centralización. Las denuncias son canalizadas en exclusividad a la Dirección General de la Asesoría Jurídica del MEC. Se podría afirmar que el excesivo centralismo y la poca difusión social e intrainstitucional de las funciones de esta oficina en nada ayudan a que los niños, adolescentes y la ciudadanía colaboren en la denuncia de los diversos problemas de acceso y derecho a la educación.
- Falta de recursos humanos y económicos. Su reciente creación y ejecución hace que las oficinas encargadas carezcan de casi todo recurso.
- El sistema solo se basa en la denuncia. Solo reciben denuncias y las sustancian. No operan de oficio ni en terreno.
- No cuentan con sistemas informatizados de denuncia protegida.

Consolidación de denuncias. Ministerio de Educación y Cultura





PARTE VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

■ Conclusiones generales

1. Del análisis expuesto, conforme a los instrumentos normativos como a las entrevistas realizadas, se ha llegado a la conclusión de que el Estado paraguay tiene la obligación urgente de aumentar la edad mínima de admisión al empleo (EMAE). Queda claro que la última reforma legal por la que el Estado se obliga en materia educativa –llevar la educación obligatoria y gratuita hasta los 17 años de edad– impone esta nueva obligación en el marco del cumplimiento de lo establecido en el Convenio núm. 138 de la OIT.

Ciertamente, la EMAE actual es de 14 años de edad y se encuentra fundada en los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 138 de la OIT –que permiten esta excepción–. Pero recordemos que la edad mínima regular de la citada convención fue establecida según dos criterios: desde el momento en que cesa la obligación del Estado a la educación (repetimos, en el caso paraguay a los 17 años de edad) o a los 15 años de edad. Las circunstancias han variado con la nueva legislación sobre el derecho a la educación, por lo que el Estado paraguay debe optar cuanto antes por entre las citadas variables.

Más allá de las disposiciones contenidas en el Código Civil o en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) y debido a que el punto en discusión no es el concepto normativo de minoridad o adolescencia, sino a partir de qué edad una persona menor de 18 años puede ser admitida a un empleo, con los derechos que de esto se desprenda; entre otros, la garantía a la educación integral de niños y adolescentes, previniendo la deserción escolar y propiciando la reinserción de los mismos al sistema educativo.

De las entrevistas realizadas se ha observado una relación entre la deserción escolar y el trabajo infantil. Se ha manifestado que el trabajo a temprana edad no ayuda a mitigar las necesidades básicas del entorno familiar y que en realidad prolonga la situación de pobreza. Igualmente, de las entrevistas realizadas, se ha resaltado que el sistema educativo promueve que los niños y adolescentes se alejen del trabajo infantil y trabajo infantil peligroso.

2. El Decreto núm. 4951/2005 reglamenta jurídicamente los contenidos normativos derivados del Convenio núm. 182 de la OIT sobre el trabajo infantil peligroso. Desde la doctrina o el principio de interés superior del niño esgrimido por la Constitución Nacional de la República, pasando por la Convención del Niño de Naciones Unidas, el Convenio núm. 182 de la OIT, junto a la Recomendación núm. 190, y el Código Laboral, es claro que la legislación receptada e interna propone límites etarios para el trabajo infantil peligroso; la legislación positiva establece que el trabajo infantil peligroso abarca hasta los 18 años de edad. En este sentido es importante recordar que el decreto de referencia no constituye una regulación de nuestro Código del Trabajo, sino una norma reglamentaria del Convenio núm. 182 de la OIT, por lo que debe entenderse como una norma superior al Código Laboral.
3. Igualmente, debemos recordar que el trabajo infantil peligroso constituye una vulneración manifiesta de los derechos y garantías de los niños y adolescentes que desconocen el interés superior del niño e implica una modalidad de las peores formas de trabajo infantil, razón por la cual procede el artículo 5.º del CNA, habilitando la competencia de autoridades tales como la CODENI, el Ministerio Público o la Defensoría Pública, para la formulación y/o recepción de denuncias, como su procesamiento hasta la consecución de la sanción de los responsables.
4. Así, se debe prestar atención a lo dispuesto por el artículo 5.º del Decreto núm. 4951/2005, que textualmente dispone cuanto sigue: *“Las autoridades competentes deberán identificar y sancionar a los responsables del incumplimiento de las disposiciones sobre la prohibición del trabajo infantil peligroso”*. Es de notar que la identificación, procesamiento y sanción de estas actividades ilícitas comprenden una tarea sistemática e interinstitucional de los operadores del Estado. Para la correcta toma de los hechos descriptos por el decreto, la articulación de dicha información y la acción entre las diversas instancias estatales, es necesario objetivar mejor sus mecanismos e involucrar al Ministerio Público en lo laboral y los juzgados laborales. De la transcripción textual del artículo de referencia se puede concluir que es una disposición normativa cuya redacción resulta por demás genérica. Por ello es importante establecer los alcances del mismo, mediante una redacción más específica, atendiendo a las concordancias que puedan verificarse entre ambas normas legales.
5. Otra cuestión que debe ser atendida incumbe al trabajo doméstico de adolescentes que hayan cumplido los 16 años de edad y la autorización que debe ser provista por la autoridad competente, según el artículo 4.º del Decreto núm. 4951/2005. Al respecto se puede verificar que este procedimiento no ha sido regulado debidamente, ya que se siguen los mismos procedimientos establecidos para cualquier otra actividad laboral, siendo esta claramente una actividad laboral extraordinaria. Conforme a las entrevistas se verificó que una vez finalizados todos los trámites exigidos para el Registro del Trabajador, el formulario correspondiente queda archivado en la CODENI, sin que el mismo pase por la instancia competente, como lo constituye el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, para que el mismo expida –si procediere– la autorización correspondiente. Proponemos que el decreto citado sea ampliado –con nuevos requisitos– con el objeto de llenar este vacío legal en beneficio de los trabajadores adolescentes domésticos.
6. En la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso (TIP) son necesarias nuevas medidas de carácter administrativo (mejoramiento del sistema de inspección, habilitar denuncias protegidas, etc.) y de carácter jurisdiccional (participación del Ministerio Público en lo laboral en las investigaciones en terreno, etc.) que deben ser concretadas indistinta o conjuntamente, en razón de que la verificación de una de estas habilita la otra. Tampoco debemos dejar

de lado nuevas articulaciones de gestión administrativa que promuevan la verificación de las diversas modalidades (centros laborales, industriales, urbanos, rurales, etc.) y recintos en los cuales las mismas tienen lugar (públicos y privados, por ejemplo bares en domicilios particulares) y el hecho de la informalidad y la *callejización* laboral.

7. Se puede afirmar que existen diversos mecanismos de identificación del trabajo infantil y del TIP, tales como: *a) Denuncias, ante las autoridades competentes:* CODENI, SNNA, MJT (Inspección del Trabajo), Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, Juzgados en lo laboral, Ministerio Público en lo laboral y en lo penal (para cuando se verifican la comisión de hechos punibles), para las cuales –la potestad de denunciar– no existen limitaciones personales y pueden formularla cualquier persona afectada, inclusive menores de edad, sin importar que estén o no acompañados por sus padres; y, *b) Trabajos de terreno,* como lo desarrollan las CODENI, la SNNA a través de sus diversos programas y proyectos, y/o la sociedad civil.
8. En cuanto a las sanciones, podemos encontrar: *a) Administrativas:* a cargo del Viceministerio de Justicia y Trabajo (a través de sumarios administrativos generados por denuncias y la labor de los inspectores de vigilancia); y, *b) Judiciales:* en lo laboral (dando intervención al Ministerio Público en lo laboral y al juzgado laboral, a través del proceso laboral ordinario) y en lo penal, para el caso de la comisión de hechos punibles. También son posibles procesos civiles por daños y perjuicios, aunque no puedan considerarse sanciones propiamente, sino consecuencias de las ilicitudes laborales y/o penales.
9. Igualmente las diversas instancias administrativas y judiciales deben proceder a ajustes operativos; hemos mencionado que el Ministerio de Justicia y Trabajo no posee la cantidad de inspectores necesarios para operativizar la cobertura de estas actividades ilícitas; que el mecanismo para proceder a las inspecciones se basa en una denuncia (es lo más usual) cuyo trámite suele tomar tiempo y en muchas ocasiones permite que los dueños de los establecimientos laborales se enteren de antemano. También se ha mencionado insistentemente que la autoridad del trabajo, a pesar de ser la autoridad administrativa competente en cada una de estas actividades, se encuentra limitada jurídicamente para hacer inspecciones en la calle o en recintos privados. El Ministerio Público del trabajo sí puede proceder a investigaciones de oficio, incluyendo a los trabajos que se desarrollan en situación de calle y la intervención de recintos privados con autorización jurisdiccional, aunque no cuenta con los suficientes recursos humanos (únicamente existen dos fiscales en lo laboral en toda la circunscripción de la capital) y su tarea se halla reducida a la redacción de dictámenes fiscales, como control de constitucionalidad y de legalidad en los procesos abiertos en ese fuero, sin que desplieguen trabajo de terreno ni investigaciones de oficio.

A más de los organismos competentes en materia laboral, tenemos a las CODENI que han expresado serias dificultades de gestión debido a que las mismas, conforme a la entrevistas realizadas, son consideradas políticamente como dependencias marginales en las municipalidades, a pesar de las atribuciones conferidas por el artículo 50 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), como la intervención preventiva en caso de transgresión de los derechos del niño y adolescente, brindar orientación especializada para evitar situaciones críticas o derivar a la autoridad judicial los casos de su competencia⁵¹. Las CODENI constituyen una instancia indispen-

51 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 transgresión 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.

sable no sólo para la recepción de denuncias, sino para la detección de oficio de situaciones que impliquen trabajo infantil y trabajo infantil peligroso, mediante trabajos de terreno. Así, surge la necesidad –en primer lugar– de que cuenten con una partida presupuestaria mínima dentro de sus propios municipios. El efectivo cumplimiento de estas atribuciones legales se halla impedida, por las mismas razones esgrimidas por los inspectores de vigilancia, relacionadas con sus recursos económicos y humanos, que, además de insuficientes, en su mayoría son funcionarios o voluntarios asignados, remunerados o no. Cuando lo son, están comisionados de otras dependencias y por ello, totalmente faltos de la formación requerida. Conforme a las entrevistas, se ha comprobado la falta de coordinación entre esta entidad y la autoridad administrativa del trabajo para la toma de datos (ya que el MJT no provee regularmente los formularios a ser utilizados) y para la sistematización de la información concerniente al Registro de Adolescentes Trabajadores.

10. En cuanto al Ministerio de Educación y Cultura, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y la Secretaría de Acción Social en el manejo de los programas sociales, como Abrazo o Tekoporá, queda pendiente la articulación entre las mismas y, por otra parte, la oportunidad de revisar las exigencias de dichas transferencias monetarias condicionadas en atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil.
11. Todo lo expuesto nos lleva a la conclusión de que se necesitan diversas medidas para incrementar la correcta identificación y sanción de estas actividades ilícitas: a) En primer lugar, es de notar que nuestro ordenamiento jurídico vigente es bastante completo y cubre las diversas circunstancias de detección y sanción del trabajo infantil y del TIP. b) Es destacable la reciente articulación de las autoridades administrativas y judiciales estableciendo un mecanismo intra e interinstitucional de coordinación y articulación de la información que permita la detección, procesamiento y la sanción de las mismas, aunque sea todavía incompleto. c) Se debe incluir al Ministerio Público en lo laboral y a los juzgados laborales, como a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, en los trabajos de campo.
12. Conforme a las entrevistas realizadas, debe destacarse la escasa aplicación de los mecanismos que permiten a los dispositivos legales vigentes ser ejecutados en debida y legal forma y dentro de un plazo razonable, todo lo cual favorece la impunidad de los casos concretos denunciados, como el crecimiento vegetativo del trabajo infantil y del TIP.
13. El mayor inconveniente para la ejecución de las políticas públicas de detección, atención y sanción del trabajo infantil y del TIP lo constituyen las deficiencias en la aplicación normativa de la gestión pública (administrativa y judicial); para ello, la modificación normativa (por ampliación y nueva reglamentación) es un camino básico. Así, es necesario que la legislación utilizada sea ampliada para hacerla más concreta y expeditiva respecto a la autoridad de aplicación, o las funciones del Ministerio Público en lo laboral, etc. Entonces, sólo resta recurrir a la ampliación del decreto de referencia, identificando las autoridades responsables, promoviendo la celeridad en los procedimientos, incluyendo sanciones respecto a una gestión deficiente y sobre todo el deber de allanar las trabas burocráticas que impiden la identificación y sanción del trabajo infantil y del TIP.
14. En cuanto al trabajo doméstico adolescente, la práctica no se condice con el requisito normativo del artículo 4.º del Decreto núm. 4951/2005, por el que se requiere la autorización de la autoridad administrativa del trabajo, existiendo una omisión por parte del Estado paraguayo.
15. El *criadazgo* sigue siendo una realidad lacerante que escapó hasta la fecha de toda legislación u ordenamiento legal en nuestro país que lo conceptualice y lo sancione.

Su sola mención en el Decreto núm. 4951/2005 es insuficiente para una lucha seria y sostenida para su prevención y erradicación.

Recomendaciones generales

Reformas normativas

Decreto núm. 4951/2005, artículo 3.º inciso d. Convenio núm. 182 de la OIT

Autoridades de aplicación. El Poder Ejecutivo debe dictar una ampliación del Decreto núm. 4951/2005; la principal tal vez es la que recae sobre la individualización de las autoridades de aplicación. A la fecha, como no se encuentran concretamente definidos, los operadores del sistema y, sobre todo, los posibles usuarios tienen dificultades para individualizarlos. Esto resulta en la escasa cantidad de denuncias y la difusión de las responsabilidades funcionales de las autoridades, que por negligencia u omisión en el tratamiento de las mismas debieran recibir sanción. La propuesta se puede leer en los siguientes términos:

Art. ...: “Autoridades competentes. Las autoridades administrativas, judiciales, fiscales y sus auxiliares, respecto de la tutela de los derechos de los niños y adolescentes trabajadores, de conformidad con el ordenamiento positivo vigente, deberán establecer mecanismos de gestión, articulación y coordinación basados en el interés superior del niño, debiendo facilitar cualquier inconveniente administrativo y operativo para proceder a la efectiva y rápida identificación, procesamiento y sanción de los hechos que configuran trabajo infantil peligroso, bajo el apercibimiento de las sanciones administrativas por el mal desempeño en sus funciones.

Las autoridades de aplicación serán: El Viceministerio del Trabajo, los juzgados de los fueros laboral, niñez y adolescencia, y penal, las defensorías de los fueros laboral y de la niñez y la adolescencia y el Ministerio Público en lo laboral y penal, sin perjuicio de las competencias asignadas por este decreto o por la ley a otras instancias institucionales. Las diversas autoridades de aplicación que requieran dictar un reglamento interno de actuación lo deberán hacer en un plazo no mayor de 30 días a partir de la publicación del decreto ampliatorio.

Una vez recibida la denuncia por cualquier autoridad pública señalada en la ley o en los decretos respectivos, las mismas deberán darle trámite de inmediato y procederán a instruir sumario, ordenando la inspección del local y la comunicación a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia que podrá disponer el abrigo urgente del niño o adolescente, a fin de resguardarlo en su integridad psicofísica y seguridad personal.

Igualmente, comunicará al Centro de Salud más cercano o al IPS a fin de que se resguarde la salud de la víctima y se realice una evaluación médico legal”.

Obligación de denunciar. Adicionar un artículo en el citado decreto en el cual se disponga la obligación de denunciar la existencia de estos hechos una vez conocidos por parte de las personas señaladas, sin perjuicio de las sanciones administrativas previstas por el régimen legal vigente.

Art. ...: “De la obligación de denunciar. Toda persona que tenga conocimiento de un hecho que configure trabajo infantil peligroso respecto de cualquier niño o adolescente debe comunicar inmediatamente a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), al Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, al Ministerio Público, a la Defensoría Pública, al Juzgado de Paz o a la comisaría local. Tendrán especial obligación de denunciar, las siguientes personas:

Los trabajadores de la salud;

Los educadores y docentes; y,

Los demás funcionarios públicos, municipales, empleados y contratados que tengan conocimiento de este hecho, en ejercicio de sus funciones.

Los funcionarios públicos, municipales, empleados y contratados que omitan el deber de denunciar o que no procesen las denuncias formuladas ante los mismos serán pasibles de las sanciones administrativas y

penales correspondientes. A los efectos administrativos las omisiones y la negligencia en el deber serán consideradas como una falta grave”.

Mediación y conciliación judicial. Adicionar un artículo en el citado decreto en el cual se disponga la improcedencia de la mediación y la conciliación judicial en los casos descriptos por este decreto, debido a que los mismos constituyen una inobservancia al interés superior del niño que instituye un principio de orden público y porque muchas de estas actividades llevan implícitas la comisión de hechos punibles.

Art.: *“Mediación y Conciliación. Las autoridades administrativas, judiciales y fiscales no podrán plantear ni aceptar propuestas de mediación ni conciliación en los hechos que provengan de las actividades descriptas como trabajo infantil peligroso sólo será admisible la mediación civil en el marco de un proceso judicial o extrajudicial de indemnización de daños y perjuicios”.*

Trabajo doméstico del adolescente. El artículo 4.º del Decreto núm. 4951/2005 dispone un tratamiento especial respecto a la prestación del trabajo doméstico del adolescente, que no se corresponde con una excepción respecto del inciso 22 del artículo 2.º del citado decreto, que establece la prohibición del trabajo infantil doméstico y el *criadazgo*. Se debe hacer notar que tiene un vacío en el sentido de que dispone que la habilitación para el trabajo doméstico del adolescente deba hacerse mediante una autorización administrativa emanada de una autoridad competente sin especificarla ni regular sus requisitos particulares.

Para subsanar este vacío se propone la ampliación del citado decreto, en el cual se establezca un nuevo artículo que disponga que una vez reunidos los requisitos documentales solicitados en el formulario correspondiente, la CODENI deberá remitir los antecedentes completos a la autoridad administrativa del trabajo, la cual, previo dictamen del asesor jurídico sobre los requisitos exigidos, podrá homologar y registrar el contrato por el término de un año.

El texto a ser incluido en el citado decreto debería ser: Art.: *“Trabajo doméstico adolescente. Autorización. “Reunidos los requisitos documentales exigidos por la Resolución núm. 701/2006 del MJT, la CODENI deberá remitir todos los antecedentes a la autoridad administrativa competente, para expedir la autorización al empleador, quien previo dictamen favorable del asesor jurídico de la citada repartición sobre los requerimientos dispuestos por este decreto, dispondrá la homologación del contrato y su registro. El contrato no podrá exceder de un año; excepcionalmente, podrá extenderse por dos años, con autorización de la autoridad administrativa del Trabajo, en resolución fundada y con los mismos requisitos exigidos para el primer año. Serán requisitos para la fase de autorización administrativa:*

- a. para el trabajador adolescente: un informe circunstanciado del centro educativo donde asiste sobre su rendimiento escolar y la forma en que afectaría su desempeño escolar la labor pretendida;*
- b. para el empleador: 1) antecedentes judiciales; 2) antecedentes policiales; y 3) Hoja de Condiciones anual del trabajador adolescente, que incluya fecha de inicio laboral, actividades laborales, remuneración, días de trabajo, días de descanso, horas laborales, horas de estudio, horas de descanso, tiempo de traslado al colegio, horas de recreación y firma del empleador. Esta hoja no tendrá requisitos formales, salvo la reunión de todos sus requisitos, y será realizada bajo declaración jurada, con la advertencia de que en caso de que se constatare falsedad en la declaración, tendrá consecuencias penales”.*

Ministerio Público. Agentes fiscales del trabajo

Es necesario que el Ministerio Público reglamente las atribuciones de los agentes fiscales del trabajo, específicamente respecto del inciso g del artículo 21 del Código Procesal Laboral, que textualmente dice: *“Recibir denuncia sobre incumplimiento de las leyes del trabajo o de los fallos judiciales y realizar a su*

respecto, personalmente o por medio de funcionarios autorizados” estableciendo textualmente la posibilidad de intervención de los mismos –de oficio o en los casos de denuncias puestas a su conocimiento– a fin de evitar que los hechos produzcan mayores daños a los afectados, como la facultad de establecer abrigos en carácter de urgencia, hasta que la autoridad judicial disponga la guarda por fallo fundado, entre otros. Igualmente, se deberán reglamentar las funciones de los asistentes y secretarios fiscales del trabajo, a efectos de que puedan colaborar eficientemente. Finalmente, se deberá pensar en una oficina de atención permanente para favorecer las denuncias sobre trabajo infantil y trabajo infantil peligroso.

Ministerio Público. Unidad especializada

Es urgente la rehabilitación de las unidades penales especializadas en atención de niñez y la adolescencia que ya funcionaban en Asunción y Ciudad del Este. Esta unidad especializada es la llamada a colaborar con las unidades fiscales en lo laboral en el trabajo de campo.

Ministerio de Educación y Cultura

Promover la reforma del Estatuto Docente, a fin de que incluya la obligación concreta de los maestros, supervisores y asesores jurídicos departamentales, respecto de:

- a. el monitoreo de las deserciones escolares en aula o los casos donde los niños y adolescentes tienen diferencias entre su edad biológica y el grado de instrucción que le correspondería; y,
- b. la obligación de denunciar ante las autoridades competentes (administrativas o judiciales) las situaciones de trabajo infantil y trabajo infantil peligroso (TIP) que lleguen a su conocimiento.

Establecer por resolución ministerial el ajuste curricular del nivel de EEB (en sus tres ciclos), con el objeto de incluir el estudio de las diversas formas de trabajo infantil, el TIP y otros tipos de explotación de niños y adolescentes.

Establecer por resolución ministerial la vigencia de la hoja de vida del estudiante, pendiente de aprobación. Esta resolución ministerial deberá disponer que las mismas sean remitidas a las direcciones de nivel para su aplicación inmediata a través de las supervisiones, a todas las escuelas públicas y privadas de la República del Paraguay. Finalmente, la Dirección de Estadísticas del MEC deberá procesarlas para su comunicación al MJT –para realizar las inspecciones a los locales u hogares donde se producen las actividades ilícitas– y a la Dirección General de Educación Inclusiva para la reinserción de los niños y adolescentes que han desertado a causa del trabajo infantil y del TIP.

Recomendaciones particulares

A continuación, se detallan las recomendaciones para cada institución.

Congreso Nacional

1. Sancionar el proyecto de ley de creación de un Ministerio del Trabajo que contemple una Dirección General de Erradicación del Trabajo Infantil.
2. Asistir a los municipios en la elaboración de una Ley Orgánica para las CODENI que las regule institucionalmente, garantice los recursos humanos y económicos mínimos. Esta ley deberá establecer un rubro específico anual dentro del presupuesto de todos los municipios (según sean las categorías municipales).

3. Se debe promover una ley que disponga que las municipalidades que no cuentan con CODENI serán sancionadas con la imposibilidad de acceder a las transferencias de fondos provenientes de los royalties de los entes binacionales Itaipú y Yacyretá.
4. Promover la sanción de una ley sobre trabajos forzados que conceptualice el *criadazgo* y lo reprima penalmente con pena privativa de libertad.

Ministerio de Justicia y Trabajo

1. Impulsar la promulgación de la Ley Integral contra la Trata de Personas. Este proyecto incluye normas de protección de mujeres, niños, adolescentes y víctimas en general de explotación laboral, sexual, entre otros.
2. Hasta tanto no sea creado el Ministerio del Trabajo se debe establecer una dirección específica en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) destinada exclusivamente a los trabajadores adolescentes o ampliar las funciones de la Dirección de Empleo Juvenil, que tenga entre sus principales funciones:
 - a. Promover, coordinar y articular interinstitucionalmente las políticas públicas nacionales aprobadas para la erradicación del trabajo infantil;
 - b. Promover la instalación del concepto de trabajo infantil como eje transversal a la Política Nacional de Empleo;
 - c. Promover la intervención conjunta con el Ministerio Público en lo laboral y penal como de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia para realizar inspecciones u otras actividades, de oficio o programadas, para la detección, procesamiento y sanción, rápida y eficaz del trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso (TIP);
 - d. Sistematizar y actualizar permanentemente un registro de los niños y adolescentes trabajadores que cruce la información provista por las CODENI y el Ministerio de Educación y Cultura;
 - e. Establecer y regular mecanismos especiales de detección de actividades que impliquen trabajo peligroso, especialmente con las direcciones de denuncias y mediación, inspección y vigilancia e higiene y seguridad. En ese mismo sentido, brindar apoyo a los agentes fiscales en lo laboral en sus trabajos de campo;
 - f. Coordinar con el Viceministro del Trabajo las actividades de inspección, a nivel nacional, y en particular, ordenar personalmente las inspecciones de locales y de campo, debiendo dar cuenta de los resultados en un plazo breve;
 - g. Promover la capacitación permanente de los funcionarios del MJT y/o operadores del Estado, respecto del trabajo infantil; y,
 - h. Formular los mecanismos adecuados de inspección para el tema de trabajo infantil en la Dirección de Inspección y Vigilancia y en la de Higiene y Seguridad del MJT.
3. Establecer un mecanismo de denuncia de trabajo infantil y trabajo infantil peligroso informatizado, que posibilite la protección al denunciante (no debe confundirse con denuncia anónima, que nuestra legislación positiva prohíbe).
4. Promover la reforma del título primero del Libro V, del Código Laboral, referente a la cuantía de las sanciones aplicables a empleadores y/o dueños de establecimientos que empleen a los niños y adolescentes en trabajo infantil y TIP, dado lo irrisorio de las mismas.
5. Suministrar a tiempo los formularios del Registro del Adolescente Trabajador a las CODENI, a objeto de que las mismas puedan inscribirlos y coadyuvar en la sistematización de los datos a nivel nacional sobre adolescentes trabajadores.

6. En lo que respecta al servicio de inspección de vigilancia:

- Las diligencias de inspección y vigilancia deben ser breves, actuadas como si fueran un acta de constatación o una inspección judicial, que se inicie, se realice, se labre acta y se informe a la autoridad administrativa en un plazo no mayor de dos días.
 - Los denunciantes de trabajo infantil y TIP deben beneficiarse con mecanismos de protección que resguarden su identidad a lo largo de todo el proceso de inspección y sustanciación de las denuncias.
 - Se deben establecer mecanismos obligatorios de participación de instancias sindicales y gubernamentales encargadas de los niños y adolescentes, para que proyecten –junto con el MJT– y acompañen las inspecciones programadas.
 - Se deben promover y ampliar la cobertura de las inspecciones de oficio.
 - Se deben promover y ampliar las inspecciones programadas (calendarizadas).
 - La inspección debe abarcar toda la cadena de producción a fin de llegar a los niños y adolescentes en situación de trabajo infantil y TIP, conforme a la actividad económica y a la región o comunidad donde se realizan las labores; para ello es necesario contar con personal idóneo no sólo en la Capital sino en las direcciones del trabajo.
 - A más de las denuncias protegidas de las víctimas, la ciudadanía debe contar con un servicio de fonodenuncia protegido.
 - Se deben promover concursos públicos de admisión para los inspectores de vigilancia, conforme con las resoluciones adoptadas a nivel de MERCOSUR (Decisión núm. 32/2006 del Consejo del Mercado Común) y al Convenio núm. 81 de la OIT. En estos concursos públicos de admisión se preferirá a los especializados, siendo un requisito básico su profesionalización. Igualmente, se deberá propender a la designación de funcionarios con criterios de igualdad de género.
 - La dignificación salarial de los inspectores de vigilancia deberá ser acorde a los requerimientos de especialización y/o profesionalización.
- 7. En lo que respecta a la Dirección de Higiene y Seguridad, se deben promover y ampliar las inspecciones programadas (calendarizadas) y para ello se deben aumentar el número de inspectores especializados.**
- 8. Se debe contar con un sistema de comunicación inmediato con las otras instituciones implicadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil y del TIP con un sistema adecuado de guardias por 24 horas.**

Ministerio de Educación y Cultura

- 1. Fortalecer la profundización del Programa SCREAM del IPEC, a objeto de promover la capacitación y movilización de la comunidad educativa en la detección y denuncia ante las autoridades competentes (administrativas o judiciales) de las situaciones de trabajo infantil y trabajo infantil peligroso (TIP).**
- 2. Establecer canales de coordinación y articulación interinstitucional entre las direcciones de nivel (educación escolar básica, educación media), así como la Dirección General Jurídica, las direcciones de Educación Inclusiva, Atención Educativa a Niños y Adolescentes en Situación de Riesgo, la Dirección de Protección a los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la Dirección General de Educación Indígena, la Dirección de estadísticas y afines, para el monitoreo respecto al acceso a la educación formal de los niños y adolescentes trabajadores y la deserción escolar de los mismos.**

3. Fortalecer la oficina de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, dependiente de la Dirección General Jurídica, a objeto de que la misma reciba y procese las denuncias de los niños y adolescentes en conflicto con directivos y docentes de las instituciones públicas y privadas de enseñanza que pretende conculcar el derecho a la educación.
4. Regionalizar (descentralizar) la oficina de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, a objeto de que reciba las denuncias y quejas de los niños y adolescentes, padres e interesados, en caso de que existan situaciones de trabajo infantil, TIP o cualquier conculcación del derecho a la educación.
5. La oficina de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia debe prever mecanismos de protección al denunciante que resguarden su identidad a lo largo de todo el proceso de instrucción sumarial.
6. La oficina de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia debe promover las inspecciones de oficio y en terreno apoyando la labor de las CODENI.
7. La oficina de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia debe contar con un sistema de comunicación con las oficinas departamentales y de nivel de toda la República del Paraguay.
8. Se debe promover la difusión de las funciones de la oficina de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, poniendo énfasis en detección y denuncia de casos de trabajo infantil y de TIP.
9. Fortalecer la Dirección de Educación Inclusiva y Atención Educativa a Niños y Adolescentes en Situación de Riesgo, así como los programas destinados a la educación informal o fuera de aula y la reinserción escolar de adolescentes en peligro de *callejización* y explotación, expandiendo los mismos a los principales distritos de nuestro país, en coordinación con las CODENI.

CODENI

1. Promover la elaboración de una Ley Orgánica para las CODENI que las regule institucionalmente, garantice los recursos humanos y económicos mínimos, y que prevea un capítulo especial referente a la obligación del registro de adolescentes trabajadores, la articulación interinstitucional de esta información con los diversos organismos del Estado, como el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Esta ley deberá establecer un rubro específico anual destinado a las CODENI dentro del presupuesto de todos los municipios (según sean las categorías municipales).
2. Proseguir los trabajos en terreno (barrios, calles, asentamientos) para la detección y promoción de la denuncia de trabajo infantil y trabajo infantil peligroso (TIP).
3. Establecer sistemas de articulación con el Ministerio de Justicia y Trabajo, la SNNA, el Ministerio Público y las autoridades judiciales cuando se registren situaciones de trabajo infantil y TIP.
4. Promover la capacitación de funcionarios municipales en la detección y denuncia ante las autoridades competentes (administrativas o judiciales), de las situaciones de trabajo infantil y TIP que lleguen a su conocimiento.

Ministerio Público (en lo penal y en lo laboral)

1. Reinstalar la unidad penal especializada en atención a niños y adolescentes.
2. Reformular toda la intervención del Ministerio Público en lo laboral, en los casos que involucre a niños y adolescentes para que el mismo pueda cumplir con las disposiciones legales que le atribuyen competencia de oficio para casos en que se verifique trabajo infantil y trabajo infantil peligroso (TIP).

3. Establecer mecanismos intrainstitucionales de coordinación entre las unidades fiscales penales, unidades penales especializadas de trata de personas y las unidades fiscales laborales cuando se detecte la comisión de posibles hechos punibles en el marco del trabajo y del TIP.
4. Establecer mecanismos interinstitucionales –que incluyan las intervenciones conjuntas– de las unidades laborales y penales del Ministerio Público, con las direcciones de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Justicia y Trabajo, la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y los juzgados competentes, para promover la detección e intervención de casos de trabajo infantil y TIP, en recintos públicos, privados o en situación de calle.
5. Dotar a las unidades fiscales en lo laboral de mayores recursos humanos y materiales para que puedan proceder a las intervenciones de oficio, mediante trabajos de terreno.

Poder Judicial

1. Dictar una acordada de la Corte Suprema de Justicia que promueva y establezca sistemas de coordinación y asistencia permanente para la presentación y tratamiento de denuncias urgentes, como el apoyo jurisdiccional para casos de solicitudes de allanamientos urgentes que versan sobre trabajo infantil y TIP, en materias laboral y penal.
2. Dictar un informativo por parte de la Corte Suprema de Justicia que recuerde a los magistrados judiciales la improcedencia de cualquier mecanismo de mediación, conciliación o arbitraje respecto a situaciones que implican trabajo infantil peligroso, hasta tanto no sea esclarecido la posible existencia de hechos punibles, salvo las mediaciones civiles, judiciales o extrajudiciales, que tengan por objeto la indemnización de daños y perjuicios a la víctima.

Ministerio de la Defensa Pública

1. Dictar una resolución del Ministerio de la Defensa Pública que establezca sistemas de coordinación y asistencia permanente a las denuncias, sean urgentes o no, como el apoyo para casos de allanamientos urgentes que versan sobre trabajo infantil y TIP, en materia laboral.
2. Dictar un informativo que recuerde a los defensores de la niñez y en lo laboral la improcedencia de cualquier mecanismo de mediación, conciliación o arbitraje respecto a situaciones que implican trabajo infantil peligroso, hasta tanto no sea esclarecida la posible existencia de hechos punibles, salvo las mediaciones civiles, judiciales o extrajudiciales que tengan por objeto la indemnización de daños y perjuicios a la víctima.



BIBLIOGRAFÍA

Instrumentos legales

Constitución de la República del Paraguay

Tratados internacionales ratificados por la República del Paraguay

- Ley núm. 1/1989: que aprueba y ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.
- Ley núm. 57/1990: que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
- Ley núm. 1657/2001: que aprueba el Convenio núm. 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación y la Recomendación núm. 190.
- Ley núm. 2332/2003: que aprueba el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo del año 1973.
- Ley núm. 234/1993: que aprueba el Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Códigos y leyes

- Ley núm. 213/1993: que establece el Código del Trabajo.
- Ley núm. 742/1961: que sanciona el Código Procesal del Trabajo.
- Ley núm. 1680/2001: Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley núm. 1702/2001: que establece el alcance de los términos niño, adolescente y menor adulto.
- Ley núm. 1657/2001: que aprueba el Convenio núm. 182 de la OIT y la Recomendación sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.
- Ley núm. 2332/2003: que aprueba el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima.
- Ley núm. 1160/1997: Código Penal.
- Ley núm. 3440/2008: que modifica varias disposiciones de la Ley núm. 1160/1997 Código Penal.
- Ley núm. 1286/1998: Código Procesal Penal.
- Ley núm. 1183/1985: Código Civil.
- Ley núm. 2169/2003: que establece la mayoría de edad.
- Ley núm. 879/1981: Código de Organización Judicial.
- Ley núm. 1264/1998: Ley General de Educación.
- Ley núm. 3231/2007: que crea la Dirección General de Educación Indígena.
- Ley núm. 4088/2010: que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media.
- Ley núm. 4423/2011: Ley Orgánica de la Defensa Pública.

Decretos y resoluciones administrativas

- Decreto núm. 14390 del 28 de julio de 1992: por el cual se aprueba el reglamento general técnico de seguridad, higiene y medicina en el trabajo.
- Decreto núm. 2616 del 31 de mayo de 2004: por el cual se declaran de interés nacional las actividades conmemorativas del día mundial contra el trabajo infantil, instaurado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se incorporan planes nacionales en ese ámbito.
- Decreto núm. 4951 del 22 de marzo de 2005: por el cual se reglamenta la Ley núm. 1657/2011 y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso.
- Decreto núm. 5649 del 16 de diciembre de 2010: por el cual se adopta el listado de enfermedades profesionales acorde al Convenio núm. 121 de la OIT relativo a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y a la Recomendación 194 de la Conferencia General de la OIT, referente a la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Decreto núm. 6162 del 15 de febrero de 2011: por el cual se reglamenta la Ley núm. 4088/2010 que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media.
- Resolución núm. 7202 del Ministerio de Educación y Cultura del 17 de agosto de 1992: por la cual se deja sin efecto la obligatoriedad de la presentación de la cédula de identidad paraguaya a estudiantes connacionales provenientes del extranjero y extranjeros que cursan sus estudios en instituciones de los distintos niveles de enseñanza.

- Resolución núm. 2034 del Ministerio de Educación y Cultura del 29 de diciembre de 1993: por la cual se establece la edad para el ingreso a la educación escolar básica del nivel primario.
- Resolución núm. 3631 del Ministerio de Educación y Cultura del 7 de junio de 2004: por la cual se incorpora al calendario escolar el “Día mundial contra el trabajo infantil” establecido por la OIT a conmemorarse el día 12 de junio de cada año.
- Resolución núm. 1161 del Ministerio de Educación y Cultura del 3 de diciembre de 2004: por la cual se establece la matriculación automática de alumnos de la educación escolar básica en instituciones educativas públicas de gestión social.
- Resolución núm. 191 del Ministerio de Educación y Cultura del 20 de junio de 2005: por la cual se aprueba la ficha de inscripción de los alumnos de la educación inicial y educación escolar básica y se dispone el uso obligatorio en todas las instituciones educativas públicas de gestión oficial, privada y privada subvencionada.
- Resolución núm. 8756 del Ministerio de Educación y Cultura del 7 de setiembre de 2006: por la cual se declara de interés educativo el material “Módulo de trabajo en aula para docentes” elaborado por la Lic. Diana Serafini, con los auspicios de la OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
- Resolución núm. 4256 del Ministerio de Educación y Cultura del 11 de agosto de 2009: por la cual se reconoce el funcionamiento del espacio educativo “Aula hospitalaria” en los hospitales públicos en forma gradual que atiende a niños y adolescentes con largos periodos de internación.
- Resolución de la CONAETI núm. 3 del 13 de octubre de 2010: por la cual se aprueba la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo del Adolescente en el Paraguay y la Guía de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Trabajadores Menores de 18 años presentado ante el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Resolución núm. 4858 del Ministerio de Educación y Cultura del 8 de abril de 2011: por la cual se reglamenta la habilitación del servicio de atención educativa compensatoria en centros comunitarios, centros abiertos, hogares y albergues dirigidos a niños y adolescentes de sectores sociales desfavorecidos que viven en zonas de riesgo y en contexto de calle.
- Resolución núm. 358 del Ministerio de Educación y Cultura del 27 de septiembre de 2011: por la cual se aprueba el reglamento para matricular alumnos en instituciones educativas de nivel medio.

Formularios, instrumentos de recopilación de datos

- Formulario de inspección y vigilancia del Viceministerio del Trabajo.
- Registro del adolescente trabajador de la CODENI.
- Ficha de inscripción de educación inicial y educación escolar básica del Ministerio de Educación y Cultura.
- Formulario núm. 3 de la Dirección General de Educación Media del Ministerio de Educación y Cultura, preestablecida por la Resolución Ministerial núm. 358 del 27 de septiembre de 2011 “por el cual se aprueba el reglamento para matricular alumnos en instituciones educativas del nivel medio”.
- Hoja de vida del estudiante del Ministerio de Educación y Cultura (pendiente de aprobación).

■ Textos nacionales e internacionales

- Aguilera Méndez, Raúl (2008). *Ordenamiento Legal de la Educación Inicial y Escolar Básica*, II Edición Ampliada y actualizada. (Asunción, Paraguay).
- Almirón Prujel, María Elodia y Pettit, Horacio Antonio (2008). *Digesto de Derechos Humanos, Principios e Instrumentos Normativos*. Editora y Gráfica Marben. (Asunción, Paraguay).
- Altamirano, José V. (2001). *Primeros Auxilios Legales, Derecho del Trabajo*. Séptima Edición Revisada y Actualizada. Editorial Litocolor S.R.L. (Asunción, Paraguay).
- Burga, Cybele. (2009). *De los conceptos y definiciones de trabajo infantil* (presentación PPT). Taller Salta. (Buenos Aires, Argentina).
- Centeno U. Isolina y Kries, Sara. (2011). *Estudio sobre la incorporación del Objetivo de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en las Políticas del Sector Educativo en Paraguay*. (Asunción, Paraguay).
- Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A). (2011). *Propuesta de Política Nacional de Desarrollo con Énfasis en la Generación de Empleo Decente y Expansión de Agroindustrias Alimentarias*. (Asunción, Paraguay).
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA). Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia. (2011). *La Infancia Cuenta - Paraguay*. Sistema de Indicadores de niñez y la adolescencia. Libro de Datos. (Asunción, Paraguay).
- Frescura y Candia, Luis P. (1975). *Derecho Paraguayo del Trabajo y de la Seguridad Social (Estudio de Doctrina y Legislación)*. Segunda edición corregida, ampliada y actualizada. Editorial Heliasta SRL. (Buenos Aires, Argentina).
- IPEC (2004). López Benítez, V.: *Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay*. Serie: Documento de Trabajo núm. 183. (Lima, OIT).
- IPEC (2002). Material Didáctico SCREAM. ¡Alto al Trabajo Infantil! Defensa de los Derechos del Niño a través de la educación, las artes y los medios de Comunicación.
- López, Verónica. (2012). “Rol de Inspectores y fiscalizadores en la función pública”, en AA.VV. *La Administración Pública Paraguaya: una radiografía*. (Asunción, Paraguay).
- OIT (2002). *Un futuro sin trabajo infantil*. Informe Global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 90ª. Reunión, Ginebra, 2002. (Ginebra).
- OIT (2008). *Paraguay, Los Derechos Internacionales del Trabajo*. (Asunción, Paraguay).
- Pettit, Horacio Antonio. (2006). *Código del Trabajo. Exposición de Motivos de la Comisión Nacional de Codificación. Antecedentes Legislativos. Concordancias. Conceptos de la Doctrina Ius Laboralista. Legislación Complementaria y Código Procesal del Trabajo*. Editorial BIJUPA SRL. (Asunción, Paraguay).
- República del Paraguay. Ministerio de Justicia y Trabajo - CONAETI (2010). *Guía de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Trabajadores Menores de 18 Años*. (Asunción, Paraguay).
- República del Paraguay. Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia, Secretaría de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Justicia y Trabajo, CONAETI. (2011). *Guía de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Trabajadores Menores de 18 Años*. (Asunción, Paraguay).

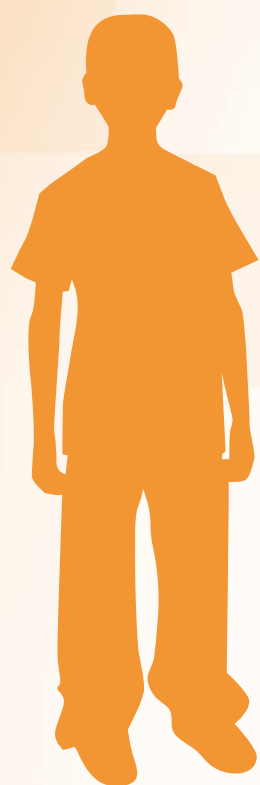
República del Paraguay. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y Ministerio de Justicia y Trabajo (2011). *Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay 2010-2015*. (Asunción, Paraguay).

Torres, María Rosa – “Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la Escuela”. Disponible en: <http://www.observatorio.org/colaboraciones/2007/6DerechoEducacion-RosaMaTorres010107.pdf>

Entrevistados

- Elena García, Directora de Empleo Juvenil y Coordinadora Nacional de la CONAETI.
- Verónica López, Jefa del departamento de normas internacionales, Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Elsa Bogado, Directora de la Dirección de Inspección y Vigilancia del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- María Teresa Saldívar, Directora de la Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional del Viceministerio de Justicia y Trabajo.
- Isabel Peralta, Directora DIGAAI, Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Celsa Ojeda, Representante ante la CONAETI del Ministerio de Educación y Cultura.
- Emilio Fernández, Director de la Dirección General de Educación Inclusiva y Dirección de Atención Educativa a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Riesgo, del Ministerio de Educación y Cultura.
- Marciano Cruzabie, Director de Educación Media de Comunidades Indígenas del Ministerio de Educación y Cultura
- Alba Martínez, Jefa de Promoción de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Dirección General Jurídica del Ministerio de Educación y Cultura.
- Haydée Aquino, Jefa de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Dirección General Jurídica del Ministerio de Educación y Cultura.
- María Elena Verdún, Coordinadora de la Unidad de Trabajo Infantil de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.
- Norma Duarte, Directora de Protección del Programa Abrazo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Carolina López, Coordinadora Técnica de la CODENI de Asunción.
- Paola Sosa, Coordinadora Técnica de la CODENI de Fernando de la Mora.
- Marina Soerensen, Defensora de la Niñez y Adolescencia de la Capital.
- Miriam Peña, Miembro del Tribunal de Apelaciones en lo Laboral, 2da. Sala de la Capital.
- Tadeo Zarratea, Juez Laboral de Primera Instancia de la Capital.
- Graciela Elizabeth Congo, Secretaria de Educación y Cultura de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A).
- Andreza Ortigoza, Coordinadora de la Fundación DEQUENÍ.
- Mónica Romero, Técnica de la Fundación DEQUENÍ.

- Aurora Figueredo, Coordinadora de FortaleSer.
- Vanessa Stanley, Técnica de FortaleSer.
- Marcelo Alas, Técnico de FortaleSer.



ANEXO

Cuadro analítico del artículo 2.º del Decreto núm. 4951/2005

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	1. Los trabajos de vigilancia pública y privada, que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- Se verifica una relación de dependencia formal entre un empleador y un empleado - Se desarrolla tanto en empresas públicos como privados, casas particulares y establecimientos rurales - Implica el manejo de armas de fuego y la exposición a diversas lesiones, maltratos e inclusive homicidios.	- Denuncias ante las CO-DENI. - Denuncias ante las oficinas de mediación, denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de inspección y vigilancia e higiene y seguridad cuando estas actividades se desarrollan en recintos que no son privados. - Denuncias antes la Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: Es competencia del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social porque se verifica claramente una relación de dependencia, aplicando las inspecciones correspondientes (Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad) y en caso de contravenciones la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 384 al 398 y concordantes del Código del Trabajo. Así también, por constituir una contravención a las normas laborales, específicamente al artículo 125 inciso d del Código del Trabajo es competente el Ministerio Público en lo laboral; especialmente cuando estos trabajos de vigilancia se llevan a cabo en un recinto privado. En lo penal: En caso de confirmarse la comisión de un hecho punible, intervendrán el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. Los hechos punibles que pueden identificarse en consideración a la naturaleza de estas labores serían: 105 homicidio doloso, 107 homicidio culposo, 110 maltrato físico, 110 lesión, 112 lesión grave y 134 maltrato de menores.	- Cuando estas labores son desarrolladas en recintos privados, resulta prácticamente imposible la intervención de las Direcciones de Higiene y Seguridad e Inspección y Vigilancia del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, salvo que se cuente con una orden judicial. En todo caso, procederá la intervención del Ministerio Público en lo laboral quien puede iniciar una investigación fiscal, solicitando la autorización judicial correspondiente para allanar recintos privados. - Es importante recordar que éste así como cada uno de los incisos del artículo 2.º corresponden una inobservancia a preceptos laborales que habilitan plenamente la intervención de autoridades fiscales y jurisdiccionales para su sanción en el fuero laboral, y eventualmente en el penal ante la comisión de hechos punibles.	Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad: - Estas direcciones deben establecer intervenciones de oficio programadas, debido a que son muy pocas las denuncias recibidas, tanto de los afectados como de compañeros que temen perder sus empleos. - Las denuncias deben ser desburocratizadas y no hacerlas depender de dictámenes previos, como el de asesoría jurídica, y de la autorización del Viceministro del Trabajo para habilitar las inspecciones. - También se debe propender a la especialización de los inspectores, de acuerdo a la realidad económica de cada región, y descentralizar las mismas; contar con inspectores de higiene y seguridad, en cada dirección regional del trabajo. Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas: - Se debe desarrollar un sistema de fonoayuda gratuita, con mecanismos de protección y confidencialidad de los denunciantes. Ministerio Público en lo laboral: - Esta dependencia fiscal, de conformidad a las leyes vigentes, tiene potestad para intervenir de oficio, iniciar investigaciones y solicitar la autorización judicial correspondiente para proceder al allanamiento de locales privados; debiendo dotar de mayor personal al mismo así como proceder a más unidades fiscales en lo laboral especialmente en el interior del país.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	2. Trabajo en la vía pública y trabajo ambulante que genera riesgos respiratorios, neurológicos y de piel debido a la contaminación ambiental y radiación solar; riesgo de abuso psicológico y sexual, estrés, fatiga, trastornos psicosomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción, embarazo precoz y otros.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- Muchas de estas actividades pueden implicar situaciones de calle. - Entre las mismas se pueden citar la venta ambulante, los lustrabotas, los limpiavidrios e inclusive los recolectores de desechos depositados en las veredas. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CO-DENI. - Denuncias ante las oficinas de mediación, denuncias y relaciones públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la comisión de hechos punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: Hemos señalado que la disposición legal contenida en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo es de orden general e implica la intervención de la Autoridad Administrativa del Trabajo. Sin embargo y debido a que estas actividades no se desarrollan dentro de un establecimiento o centro formal y determinado de trabajo, las intervenciones de las Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad no suelen operativizarse. Ahora bien, sí se puede recurrir a la intervención de oficio por parte del Ministerio Público del trabajo, quien puede iniciar las investigaciones concernientes sin la necesidad de proceder a una denuncia concreta ni tampoco contar con documentación precedente como los informes de las inspecciones. En lo penal: Existen diversos hechos punibles que pueden ser perpetrados en este contexto son: 110 lesión, 112 lesión grave, 119 abandono, 129 trata de personas, 134 maltrato de niños y adolescentes, 135 abuso sexual en niños, 139 proxenetismo, 140 pornografía relativa a niños y adolescentes, 223 tráfico de menores y 226 violación del deber de cuidado y educación todos del Código Penal constituyendo estos hechos punibles citados de acción penal pública porque las víctimas implicadas son niños y adolescentes, lo que habilita plenamente a la intervención de oficio del Ministerio Público en lo penal, y también a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	- En un principio no existe formalmente relación de dependencia, debido a la asimilación que hacen la mayoría de los laboralistas al igual que las autoridades administrativas del trabajo a la figura del “cuentapropista”. - Gran parte de las actividades comprendidas en este inciso se corresponden con el comercio informal; en donde podemos reconocer productos de diversas empresas nacionales y multinacionales. - Las referidas empresas se apoyan en el trabajo ambulante de niños y adolescentes para la venta masiva de sus productos (juegos de azar, bebidas alcohólicas, gasificadas, etc.) respecto de las cuales sí se podrían indagar sobre su responsabilidad debido a que se beneficiarían económicamente y establecer las sanciones laborales correspondientes contenidas en los artículos 384 al 398 y concordantes del Código del Trabajo. - También está el caso de la venta de materiales de contrabando que es moneda corriente en las ventas ambulantes, cuya sanción no puede circunscribirse únicamente en lo penal y lo tributario sino que incumbe la vulneración de los derechos laborales de niños y adolescentes por parte de los responsables.	Poder Legislativo: - Es necesario sancionar una ley penal que proteja a niños y adolescentes de la explotación laboral interna (trata interna) para contribuir a la erradicación del trabajo infantil peligroso en situación de calle. Poder Ejecutivo: - El Poder Ejecutivo debe dictar un decreto por el que se aumente la EMAE a 15 años (Convenio núm. 138 de la OIT) instruyendo a la Cancillería sobre su depósito ante la OIT. Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social: - En este sentido debe replantearse la relación de dependencia laboral'. Existen criterios formales muy rígidos para definir la relación de dependencia que es el factor determinante para proceder a la intervención por parte de las autoridades administrativas del Trabajo. - Es necesario que las inspecciones sean replanteadas, se especialicen de acuerdo a las diversas categorías laborales (mujeres, niños y adolescentes, comercio, trabajo industrial, rural, etc.). Ministerio Público en lo laboral: - La intervención del Ministerio Público del trabajo es fundamental. Debemos recordar que todas y cada una de las actividades listadas en el decreto de referencia son actividades ilícitas que automáticamente legitiman la intervención fiscal y jurisdiccional; razón por la cual y en atención a sus facultades legales, no cuenta con los inconvenientes normativos que sí tienen las inspecciones a cargo del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. CODENI, SNNA, MEC, MSPYBS: - Otro auxiliar muy importante lo constituye el trabajo de campo de las CODENI, la SNNA, el MEC, el MSPYBS para la detección de actividades que implican TIP. Por consiguiente, y en relación a este numeral específico que abarca una amplitud de actividades así como circunstancias que pueden significar situaciones de calle y la comisión de hechos punibles, es necesario determinar mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para que las autoridades responsables de la detección y la sanción de estas actividades puedan proceder.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	3. Labores de cuidado de personas y enfermos, que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- Son actividades que se desarrollan en recintos privados. - Las mismas están legisladas en el Código del Trabajo como una de las labores comprendidas dentro del trabajo doméstico según el artículo 148 inciso h.². - Son actividades que se desarrollan en un marco de una relación de dependencia formal entre un empleador y un empleado. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - Es competencia del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social porque se verifica claramente una relación de dependencia, pudiendo aplicar las inspecciones correspondientes (Diligencias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad) y en caso de contravenciones la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 384 al 398 y concordantes del Código del Trabajo. - Sin embargo, al tener lugar en un recinto privado, la Autoridad Administrativa del Trabajo no puede ingresar en el mismo. En estas situaciones deberá intervenir de oficio el Ministerio Público en lo laboral, solicitando la autorización judicial para proceder al allanamiento y las investigaciones correspondientes; estableciendo canales de coordinación con la Autoridad Administrativa del Trabajo. En lo penal: - En caso de verificarse un hecho punible intervendrá el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. Los hechos punibles que pueden tener lugar en este contexto pueden ser: 110 lesión, 112 lesión grave, 119 abandono, 134 maltrato de niños y adolescentes, 135 abuso sexual en niños, 139 proxenetismo, 140 pornografía relativa a niños y adolescentes, 223 tráfico de menores, 226 violación del deber de cuidado y educación.	En lo laboral: - Estas labores se desarrollan en un recinto privado y si bien no implican tareas relacionadas con el servicio doméstico estrictamente (lavado, planchado, barrido, etc.) son muy difíciles de identificar, y pueden configurar un criadazgo encubierto. - Estas labores no se desarrollan en calidad de auxiliares de la salud, como las enfermeras o los fisioterapeutas, cuyas labores se encuentran regladas en el Código Sanitario.	- En la gran mayoría de los casos no son los trabajadores domésticos quienes denuncian, sino terceros como vecinos y docentes. - Es aquí donde tienen preponderancia los mecanismos de denuncia vigentes y la celeridad con las que las denuncias son tratadas, debiendo allanar los inconvenientes administrativos tales como los dictámenes de asesoría jurídica y de la autorización del Viceministro del Trabajo para proceder a las inspecciones. - Una alternativa para acelerar la intervención de la autoridad administrativa del trabajo lo constituiría una línea de fonoyuda gratuita en la Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, con protección a la confidencialidad de los denunciantes.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
4. Trabajos que impliquen traslados de dinero y otros bienes	- Existe una relación de dependencia formal entre un empleador y un empleado. - En el caso específico del transporte de caudales; la prestación de estas labores implican el uso de armas de fuego, traslados desde los bancos, financieras, comercios y afines, hasta las correspondientes tesorías. - También se verifica la necesidad de mayores conocimientos, como el informático, para recargar cajeros automáticos.	- Denuncias ante las CO-DENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - Es competencia del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social porque se verifica claramente una relación de dependencia, aplicando las inspecciones correspondientes (Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad) y en caso de contravenciones la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 384 al 398 y concordantes del Código del Trabajo. Así también, por constituir una contravención a las normas laborales, específicamente al artículo 125 inciso d del Código del Trabajo es competente el Ministerio Público en lo laboral. En lo penal: - En caso de confirmarse la comisión de un hecho punible; intervendrá el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. Los hechos punibles que pueden identificarse en consideración a la naturaleza de estas labores serían: 105 homicidio doloso, 107 homicidio culposo, 110 maltrato físico, 110 lesión, 112 lesión grave y 134 maltrato de menores.	En este sentido vemos la procedencia plena de las inspecciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, sin embargo nos encontramos con los inconvenientes logísticos u administrativos de esta institución, que hasta el día de la fecha basa la mayoría de sus intervenciones mediante denuncias (de terceros y no de los afectados), que deben ser sustentadas vía asesoría jurídica y contar con una autorización del Viceministerio del Trabajo para intervenir, lo cual, en razón al tiempo transcurrido, propicia que los dueños de los establecimientos laborales sepan de antemano y adecuen sus establecimientos laborales a las mismas.	Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad: - Estas direcciones deben contar con intervenciones de oficio programadas, debido a que son muy pocas las denuncias recibidas, tanto de los afectados como de compañeros que temen perder sus empleos. - Las denuncias deben ser operativas y no depender de un dictamen de asesoría jurídica y de la autorización del Viceministerio del Trabajo para habilitar las inspecciones. - También se debe proceder a la especialización de los inspectores de acuerdo a la realidad económica de cada región y descentralizar las mismas, contar con inspectores de higiene y seguridad en cada Dirección Regional del Trabajo. Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas: - Fonoayuda gratuita con mecanismos de protección y confidencialidad de los denunciantes.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	5.Actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases tóxicos y al contacto con productos, sustancias u objetos de carácter tóxico, combustible, carburante, inflamable, radiactivo, infeccioso, irritante o corrosivo.	
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes
Observaciones	Recomendaciones	
- No es posible determinar con exactitud una relación de dependencia formal entre empleador y empleado. - Pueden desarrollarse tanto en un recinto cerrado, como también al aire libre; pueden tener lugar en establecimientos laborales, comerciales, rurales, etc. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CO-DENIS - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - El Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, mediante las Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad, por más que muchas veces no se pueda identificar una relación de dependencia formal. - Este tipo de actividades merecen una especial atención por parte de los funcionarios de la Dirección de Higiene y Seguridad del MJT, debido a son causales directas de muchas de las enfermedades profesionales contenidas en el Decreto núm. 5649/2010. - En caso de que se lleven a cabo en un recinto privado, se puede proceder a la intervención del Ministerio Público en lo laboral quien mediante auxilio jurisdiccional puede acceder a estos recintos y proceder a las investigaciones correspondientes; siempre en forma coordinada con las autoridades administrativas del trabajo. En lo penal: - En caso de accidentes de trabajo con derivación fatal o con lesiones graves y en la eventualidad de cumplirse los presupuestos establecidos en el artículo 203 “producción de riesgos comunes” y 205 “exposición a personas a lugares de trabajo peligrosos” del Código Penal, procede de pleno la intervención del Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. A su vez, el Ministerio Público en lo penal debe comunicar al Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social para que proceda a la verificación y aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.
		Observaciones - Resulta muy difícil la identificación de una relación de dependencia formal por parte de la Autoridad Administrativa del Trabajo porque los propietarios de las empresas, de los recintos laborales en donde se desarrollan estas tareas, están conscientes de que estas son actividades prohibidas cuanto menos por el Código del Trabajo y dicen no conocer la contratación de niños y adolescentes; que son tercerizados, que el personal operativo los emplea. Enonces cuando se dan las inspecciones en estos locales no se encuentran niños o adolescentes debido a que muchas veces las inspecciones no llegan a verificar todo el recinto y las cadenas de producción. Estas situaciones llegan a conocimiento de la autoridad administrativa del Trabajo mediante las escasas denuncias que son derivadas a las Direcciones de Inspección y Vigilancia y de Higiene y Seguridad, previos dictámenes de la Asesoría Jurídica y del Viceministro del Trabajo. - Las denuncias registradas en su mayoría provienen de terceros no vinculados con esta actividad (vecinos del establecimiento) y no de los niños y adolescentes afectados o sus compañeros de trabajo.
		Recomendaciones Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad: - La Dirección de Higiene y Seguridad del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social debe contar con inspecciones de oficio programadas de conformidad a un Plan Anual que tenga en consideración el ciclo agrícola (zafra, cosechas), debido a que son muy pocas las denuncias recibidas, tanto de los niños y adolescentes implicados y mucho menos de sus compañeros de trabajo que están con el temor de perder sus empleos. - Deben suprimirse los trámites administrativos en el procesamiento de las denuncias que deben ser más operativas y no depender de un dictamen de asesoría jurídica y de la autorización del Viceministro del Trabajo para efectuar las inspecciones correspondientes. - También se debe proceder a la especialización de los inspectores de acuerdo a la realidad económica de cada región y descentralizar las mismas; contar con inspectores de higiene y seguridad en cada dirección regional del trabajo. Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas: - Fonoyuda gratuita con mecanismos de protección y confidencialidad de los denunciantes. CODENI, SNNA, MEC, MSPYBS: - Otro auxiliar muy importante lo constituye el trabajo de campo de las CODENI, la SNNA, el MEC, el MSPYBS para la detección de actividades que implican TIP. Por consiguiente, y en relación a este numeral específico que abarca una amplitud de actividades así como circunstancias que pueden significar situaciones de calle y la comisión de hechos punibles, es necesario determinar mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para que las autoridades responsables de la detección y la sanción de estas actividades puedan proceder.

6. Trabajos con agroquímicos: manipulación, transporte, venta, aplicación y disposición de desechos.				
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones
	- No es posible determinar con certeza una relación de dependencia formal. - Estas tareas pueden comprender diversos estados de la producción, razón por la cual la mayoría de las veces no se llevan a cabo dentro de los establecimientos formales de trabajo; generalmente tienen lugar en espacios abiertos. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	Nos remitimos a las expuestas en el numeral 5.	Nos remitimos a las expuestas en el numeral 5.
7. Recolección de desechos y materiales reciclables.				
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951				
	- No es posible determinar con precisión una relación formal de dependencia entre empleador y empleado, salvo que esta actividad se lleve a cabo o sean administradas desde un establecimiento específico como una planta recicladora. - La recolección también es una actividad que se realiza de forma ambulante, siendo esta modalidad la más extendida; y puede tener como lugar de trabajo a los vertederos. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad, cuando estas actividades son administradas desde un centro o establecimiento formal de trabajo. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	8. Trabajos de fabricación, manipulación y venta de sustancias u objetos explosivos o pirotécnicos, que producen riesgo de muerte, quemaduras, amputaciones y otros traumatismos.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- En la mayoría de los casos es difícil de identificar una relación de dependencia formal y un establecimiento o centro de trabajo. - La fabricación de productos pirotécnicos constituye una actividad artesanal muy extendida en nuestro país, y su producción suele tener lugar en hogares particulares. - La venta de estos productos puede tener lugar en establecimientos comerciales, más en la mayoría de los casos, éstos son comercializados en la calle, lo cual puede constituir como un trabajo ambulante.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social medianamente sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad cuando tienen lugar en un establecimiento de trabajo. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fo-noayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren en un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren en un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren en un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951		9. Trabajos insalubres	
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones
- Estas son actividades regladas de forma genérica en el Decreto núm. 4951/2005, por lo tanto también pueden ser consideradas como trabajos insalubres otras actividades regladas en este decreto como: 3) labores de cuidado de personas y enfermos que pongan en riesgo su salud, 5) actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases 6) trabajos con agroquímicos, 7) recolección de desechos y materiales reciclables, por citar algunos ejemplos. - Al ser una disposición de orden genérico, pueden implicar la prohibición de otras actividades no regladas dentro de este decreto como pueden ser: el trabajo en mataderos, faenamiento de animales, en funerarias, morgues, cementerios, hospitales, clínicas. - Es importante recordar que en cuestiones de salubridad el eje de salud mental es transversal. - Esta actividad ya se encuentra reglada en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo. - Pueden tener lugar o no dentro de un establecimiento formal de trabajo. - Lo mismo sucede con la relación de dependencia que puede ser formal o no.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fo-noayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren en un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5 del presente Decreto.
			En lo penal: Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	10. Trabajos de explotación de minas, canteras, trabajos subterráneos y en excavaciones.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
• El factor determinante para la prohibición de esta actividad lo constituye el recinto en el cual se desarrollan. • El establecimiento o centro de trabajo está plenamente identificado; aunque pueden estar situados en una propiedad privada • También se puede identificar una relación de dependencia formal entre empleador y empleado. • Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	• Denuncias ante las CODENI. • Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. • Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. • Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. • Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. • También procede el mecanismo de fo-noayuda 147 de la SNNA. • En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: • Cuando son establecimientos formales de trabajo son procedentes las inspecciones de las Direcciones de Inspección y Vigilancia y la de Higiene y Seguridad quienes tienen plena competencia, para que se procedan de oficio. • En la eventualidad de que las minas o canteras se encuentren en una propiedad privada se deberá acudir al Ministerio Público en lo laboral quien con la autorización jurisdiccional correspondiente podrá intervenir estos lugares de oficio e iniciar las investigaciones pertinentes en coordinación con la Autoridad Administrativa del Trabajo. En lo penal: • La Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y el Ministerio Público en caso de que se verifiquen hechos punibles como exposición a personas a lugares de trabajo peligrosos y producción de riesgos comunes.	En lo laboral: • Las direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad tienen como inconveniente la escasez de funcionarios y la falta de recursos, no pudiendo proceder a una cobertura adecuada debido a que muchos de estos establecimientos se encuentran alejados de la capital y las principales ciudades del interior. Lo mismo sucede con el Ministerio Público en lo laboral. En lo penal: • A su vez, este numeral constituye un caso típico en la configuración de los hechos punibles de exposición de personas a lugares de trabajo peligrosos (Artículo 205 del Código Penal) y de “Producción de Riesgos Comunes” (Artículo 203 del Código Penal).	• Para los casos de denuncia, en este caso particular (lejanía de las minas y canteras), se debería concebir un mecanismo de articulación y coordinación entre las Direcciones de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio Público en lo laboral así como las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio Público en lo penal (en caso de verificarse un hecho punible) y las autoridades civiles de aviación para proceder en un plazo razonable a la inspección y aplicación de sanciones administrativas y judiciales. • Así también nos remitimos a las recomendaciones contenidas en el numeral 5 referentes a la necesidad de establecer un Plan Anual de Inspecciones y la especialización de los inspectores, entre otros.

11. Trabajos con exposición a temperaturas extremas de frío y calor.				
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones
	- Se verifica una relación de dependencia formal entre un empleador y un empleado - Estas labores son desarrolladas generalmente en establecimientos industriales: elaboradoras de alimentos, bebidas, farmacéutica, recuchutaje de ruedas, acrías, y las que dependen de calderas. - El factor determinante para la sanción lo constituyen las oscilaciones térmicas sin determinar los trabajos implicados ni los recintos en donde tienen lugar. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - También procede el mecanismo de fonoayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo Penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	- Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto. - En la eventualidad de que estas labores se desarrollen en un recinto privado, las potestades de intervención de oficio por parte del Ministerio Público en lo laboral son indispensables para la detección y sanción de las mismas, así como también los mecanismos de denuncia vigentes.	Nos remitimos a las recomendaciones contenidas en el numeral 5 referentes a la necesidad de establecer un Plan Anual de Inspecciones y la especialización de los inspectores, entre otros.
12. Trabajos que requieran el uso de máquinas y herramientas manuales y mecánicas de naturaleza punzocortante, aplastante, atrapante y triturante.				
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	- El factor determinante en la prohibición de esta actividad lo constituye las herramientas de trabajo y no tanto el recinto, establecimiento laboral o centro de trabajo. - Sin embargo, la mayor parte de estas actividades se encuentran relacionadas con la construcción o con la industria, lo cual facilita la determinación de las relaciones de dependencia.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo Penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en los numerales 10 y 11.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	13. Trabajos en ambientes con exposición a ruidos y vibraciones constantes, que producen síndrome de vibraciones mano-brazo y osteolisis del hueso semimodular.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- La prohibición se centra en las características de los medios empleados y del recinto. - Los mismos sin embargo no están especificados, por lo cual pueden constituir un espacio público o privado. - Sin embargo pueden estar asimilados en su mayoría a las canteras, a las fábricas, construcciones, en cuyos casos la relación de dependencia entre un patrón y un empleado sí puede ser determinada. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fo-noayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo Penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	- Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto. - En la eventualidad de que estas labores se desarrollen en un recinto privado, las potestades de intervención de oficio por parte del Ministerio Público en lo laboral son indispensables para la detección y sanción de las mismas, así como también los mecanismos de denuncia vigentes.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	14. Trabajos en producción, repartición y venta exclusiva de bebidas alcohólicas y de tabaco.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- La producción de bebidas alcohólicas y tabaco se desarrolla en la mayor parte de los casos en establecimientos industriales. - Sin embargo la venta de bebidas alcohólicas puede hacerse y muchas veces se hace en casas particulares. Muchos “copenines” son habilitados en casas particulares que no declaran esta actividad en el registro correspondiente. Por consiguiente, estos recintos son considerados como propiedad privada donde no proceden las inspecciones de las Autoridades Administrativas del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - Tal como lo hemos expuesto con anterioridad, si estas actividades se desarrollan en recintos industriales o comerciales formalmente establecidos no existen inconvenientes para la intervención plena de las Direcciones de Inspección y Vigilancia y de Higiene del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. En lo penal: - Esto en atención al hecho de que en los lugares de comercialización de bebidas alcohólicas se proceda al consumo de las mismas, circunstancias que exponen a la comisión de diversos hechos punibles, especialmente los relacionados con la integridad física (lesión y lesión grave) y hechos punibles contra niños y adolescentes (maltrato de menores, abuso sexual en niños, estupro, proxenetismo, rufanería, trata de personas) lo cual habilita plenamente a la intervención del Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia para intervenir, debiendo coordinar sus labores con el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social Justicia para la aplicación de sanciones Administrativas.	En lo laboral y lo penal: Si tienen lugar en una casa particular, se deberá acudir a las intervenciones de oficio del Ministerio Público en lo laboral, quien puede solicitar el auxilio jurisdiccional para intervenir en estos recintos. Sin embargo, como sucede con todos los trabajos que tienen lugar en casas de familia, estos resultan prácticamente invisibles a las autoridades administrativas y jurisdiccionales, razón por la cual es de suma importancia fortalecer los mecanismos de sustanciación de las denuncias existentes tanto dentro del Viceministerio del Trabajo, como el de fonoayuda gratuita de la SNNA, así como prever este mismo sistema en la Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social.	Para el caso de que estas tengan lugar en un establecimiento formalmente reconocido nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 5, y para el caso de que tengan lugar en una casa particular, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 3; en atención a los peligros que puede significar la exposición de niños y adolescentes en ambientes de consumo de bebidas alcohólicas.

15. Trabajos que impliquen el traslado a otros países y el tránsito periódico de las fronteras nacionales.				
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones
	- El criterio determinante para la sanción consiste en la movilidad transnacional y puede implicar actividades lícitas como ilícitas. - En cuanto a las actividades lícitas se pueden citar por ejemplo las empresas de transporte terrestre, aéreo y fluvial. - Las actividades ilícitas se encuentran directamente legisladas en el artículo 129 del Código Penal referente a la trata de personas, específicamente en sus incisos 1º y 2º “Trata de Personas con fines de su explotación sexual” y artículo 7 inciso 3 “Trata de personas con fines de su explotación personal y laboral”.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo Penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - Si nos encontramos ante una actividad comercial lícita como el transporte de personas, se encuentran habilitadas las correspondientes inspecciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social y la intervención del Ministerio Público en lo laboral y en caso de verificarse contravenciones a este decreto se procederán a las sanciones administrativas y laborales correspondientes. En lo penal: - Cuando nos encontramos ante la comisión de un hecho punible, específicamente el de trata de personas.	- El hecho punible de trata de personas constituye un delito de acción penal pública, cuya persecución procede de oficio por parte del Ministerio Público en lo penal, no existe una unidad especializada de trata de personas en el Ministerio Público. - Esta constituye una actividad ilícita a cualquier edad. - Su realización suele ser clandestina y muchas veces pueden hallarse encubiertas detrás de actividades formalmente lícitas (agencias de modelos, agencias de viajes, comercios, bares, pubs).
16. Trabajos que se desarrollan en terrenos en cuya topografía existan zanjas, hoyos o huecos, canales, cauces de agua naturales o artificiales, terraplenes y precipicios o tengan derrumbamientos o deslizamientos de tierra.				
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	- El factor determinante para la sanción de esta actividad lo constituye la topografía accidentada del establecimiento en donde se desarrollan estas actividades. - Es importante determinar si los mismos han de ser comprendidos como establecimientos de trabajo, si se encuentran en espacios públicos o en propiedad privada. - La mayor parte de estos trabajos, en un principio se relacionan con la construcción, la obtención de materias primas para la construcción así como también la minería. - También se dan en casos de plantaciones de arroz u otros cultivos que utilicen canales artificiales, desvíos de ríos, etc.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de Oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	- Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto. - En la eventualidad de que estas labores se desarrollen en un recinto privado, las potestades de intervención de oficio por parte del Ministerio Público en lo laboral son indispensables para la detección y sanción de las mismas, así como también los mecanismos de denuncia vigentes. - En caso de que se verifiquen la comisión de hechos punibles tales como actividades peligrosas en la construcción y exposición de personas a lugares de trabajo no peligrosos procederá a la intervención de oficio del Ministerio Público en lo penal.	Como se ha dicho anteriormente, tanto el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social como el Ministerio Público en lo laboral tienen inconvenientes estructurales que limitan su función. Es importante establecer un plan operativo respecto a las intervenciones de oficio que puedan hacer estas dos instituciones, mediante un estudio conjunto y minucioso de las actividades económicas de cada región para ajustar a las mismas las inspecciones en lo laboral, solamente así se podrán llegar a estos establecimientos y se podrán identificar y sancionar estas actividades ilícitas.
				- Nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto. - Así mismo, la Secretaría del Ambiente (SEAM) debe notificar al MJT las licencias de impacto ambiental para las plantaciones que utilicen canales o cauces de agua.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951					
Características		Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
17. Trabajo nocturno, comprendido entre las 19.00 y las 07.00 del día siguiente.					
- Esta disposición colisiona con el artículo 58 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que en su última parte establece textualmente “El adolescente trabajador que haya cumplido los 14 años y hasta cumplir los 18 años no será empleado durante la noche en un intervalo de 10 horas, que comprenderá entre las 20 a las 6 horas”. - Creemos procedente esta ampliación del horario de prohibición por encima de lo dispuesto en el CNA. - Este decreto debe ser aplicado ya que es la reglamentación de un convenio internacional.		- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 3.	- Por otro lado se debe poner que el decreto es la norma más favorable para el niño o adolescente por lo tanto procede su aplicación teniendo en cuenta el interés superior del mismo. - Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 3.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 3.
18. Trabajos que se desarrollan con ganado mayor.					
- Es una actividad que también se encuentra tipificada como una de las modalidades del trabajo rural de conformidad con las disposiciones del artículo 157 y siguientes del Código del Trabajo”. - Generalmente no son directamente contratados o empleados niños y adolescentes para estas tareas, sin embargo se involucran en las mismas en razón de que muchas veces acompañan a sus padres en estas faenas. - También debe analizarse desde la perspectiva del trabajo insalubre, legislado en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.		- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	- Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto. - En la eventualidad de que estas labores se desarrollen en un recinto privado, las potestades de intervención de oficio por parte del Ministerio Público en lo laboral son indispensables para la detección y sanción de las mismas, así como también los mecanismos de denuncia vigentes, que deben ser descentralizados y ofrecer en lo posible una cobertura nacional, en razón de que estas labores tienen lugar lejos de los principales centros urbanos. - En caso de que se verifiquen la comisión de hechos punibles tales como actividades peligrosas en la construcción y exposición de personas a lugares de trabajo no peligrosos procederá a la intervención de oficio del Ministerio Público en lo penal.	- Nos remitimos a las observaciones expuestas en los numerales 9 y 10. - Cuando estas tareas incluyan el faenamiento de animales, la limpieza de los establecimientos ganaderos y actividades afines, deben ser también consideradas como un trabajo insalubre.	Nos remitimos a las recomendaciones expuestas en los numerales 9 y 10. del presente decreto.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	19. Trabajos de modelaje con erotización de la imagen que acarrea peligros de hostigamiento psicológico, estimulación sexual temprana y riesgo de abuso sexual.				
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones	
- Generalmente no se verifica una relación de dependencia formal entre un empleador y un empleado, porque son trabajos por comisión. - Otras veces se enmascaran como actividades artísticas lícitas, como cine, teatro, circo, etc. - Estas labores pueden tener lugar en establecimientos formales de trabajo que se dedican a actividades lícitas (comercios, bares, discotecas, agencias de modelos, agencias de publicidad).	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - También procede el mecanismo de fonoayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - Proceden las inspecciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social en caso de que estas actividades tengan lugar en un establecimiento formal de trabajo. - Si las mismas se llevan a cabo en una propiedad privada se puede acudir al Ministerio Público en lo laboral. En lo penal: - Procede la intervención del Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia principalmente en el caso de la comisión hechos punibles contra niños y adolescentes (trata, abuso sexual en niños, pornografía infantil).	- Es difícil establecer la autoridad competente, generalmente las mismas agencias publicitarias son cuidadas respecto a la selección de personal (mayores de 18 años). - Si se verifica una relación de dependencia podrá intervenir el Viceministerio del Trabajo mediante su Dirección de Inspección y Vigilancia; sin embargo, existen inconvenientes tanto para la denuncia como la inspección debido a que esta labor suele desarrollarse en su gran mayoría en recintos privados. - Por consiguiente, y por constituir esta una actividad laboral y penalmente ilícita, es completamente procedente la intervención del Ministerio Público tanto en lo laboral como en lo penal. - Debemos recordar que estos trabajos orillan la pornografía infantil. Constituyen situaciones muy solapadas, encubiertas y algunas de ellas pueden estar relacionadas con redes internacionales de trata, pederastas y pornografía infantil. - También estamos ante la eventualidad de la comisión de hechos punibles contra la autonomía sexual.	- En este caso es necesario reforzar los mecanismos de denuncia existentes, principalmente el fonoayuda gratuita 147 de la SNNA. También se puede establecer este mismo mecanismo en la Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - También se puede ver la posibilidad de recurrir al trabajo de terreno mediante las CODENI y el MEC proporcionando información respecto a la existencia de estos trabajadores, así como su escolaridad. - Es importante, a parte de las sanciones establecidas en lo jurisdiccional, proceder a la concienciación respecto a la exploración de la imagen de niños y adolescentes con fines comerciales. Está muy extendida el modelaje y la erotización de las adolescentes ("lolas") en el ámbito publicitario. También tenemos que la carrera de modelaje constituye una actividad que muchas veces conlleva a la prostitución; razón por la cual es importante concienciar a los involucrados en actividades como marketing, modelaje, forman parte de cierto tipo de espectáculos.	

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951				
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
20. Trabajos que impliquen el transporte manual de cargas pesadas, incluyendo su levantamiento y colocación.	El factor determinante para la prohibición constituye la actividad desarrollada sin especificar el establecimiento o el recinto en el cual han de tener lugar. La carga fluvial y marítima, las cargas del transporte por carretera o la carga industrial es poco visible. Es difícil establecer una relación de dependencia porque la contratación no siempre es mensual sino muchas veces temporal. Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	Denuncias ante las CODENI. Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. También procede el mecanismo de fonoadyuda 147 de la SNNA. En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren en un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5 del presente decreto.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5 del presente decreto.
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	21. Trabajos que se desarrollen en espacios confinados.	Denuncias ante las CODENI. Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. También procede el mecanismo de fonoadyuda 147 de la SNNA. En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren en un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5 del presente decreto.	En lo laboral: - En caso de que se verifique una relación de dependencia y estas labores se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 5. - En caso de que NO se verifique una relación de dependencia y estas labores NO se lleven a cabo o se administren desde un establecimiento de trabajo, nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 2. En lo penal: - Nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2 y 5 del presente decreto.
El factor determinante para la sanción de esta actividad lo constituye la inaccesibilidad a los recintos en donde se desarrollan sin detallar el tipo de trabajo. Es importante determinar si los mismos han de ser comprendidos como establecimientos de trabajo, si se encuentran en espacios públicos o en propiedad privada. La mayor parte de estos trabajos en un principio se relacionan con la construcción, la obtención de materias primas para la construcción, así como también la minería.	Denuncias ante las CODENI. Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. También procede el mecanismo de fonoadyuda 147 de la SNNA. En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 16 del presente decreto. En la eventualidad de que estas labores se desarrollen en un recinto privado, las potestades de intervención de oficio por parte del Ministerio Público en lo laboral son indispensables para la detección y sanción de las mismas, así como también los mecanismos de denuncia vigentes. En caso de que se verifiquen la comisión de hechos punibles tales como actividades peligrosas en la construcción y exposición de personas a lugares de trabajo no peligrosos procederá a la intervención de oficio del Ministerio Público en lo penal	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las recomendaciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	22. El trabajo infantil doméstico y el <i>criadazgo</i> .			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
• Es una de las modalidades más extendidas de trabajo infantil • Está socialmente aceptada, por ello muchos progenitores confían sus hijos a personas cercanas, inclusive a familiares, en la confianza de que los mismos se encontrarán en mejores condiciones que en sus lugares de origen y podrán completar su instrucción escolar. • Tienen lugar exclusivamente en casas particulares. • Existe relación de dependencia. • El artículo 68 del CNA hace una remisión al Código del Trabajo de todo lo que no esté previsto para el trabajo de adolescente en relación de dependencia⁴.	• Denuncias ante las CO-DENI. • Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. • Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. • Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. • Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. • También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. • En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	En lo laboral: • Nos remitimos a las observaciones contenidas en el numeral 3. En lo penal: • Nos remitimos a las observaciones contenidas en el numeral 3.	• Resulta muy difícil la detección de oficio de estas actividades, ya que se desarrollan a puertas cerradas y, como se ha dicho, son aceptadas socialmente, no llama la atención en los barrios de nuestras ciudades que los vecinos tengan criaditos; al contrario, a sus patrones muchas veces se les tiene estima, son vistos como si hicieran un bien. • Los niños y adolescentes utilizados en estas tareas no tienen compañeros de trabajo y salvo que los mismos tengan acceso a la escolaridad, se desenvuelven en un ambiente de mucha soledad y a la vez de completo desarraigo. • Estos trabajadores domésticos no tienen posibilidades de acercarse a las instancias jurisdiccionales y administrativas del Trabajo a denunciar su situación, debido a que muchas veces no están conscientes de sus derechos y, más que nada, porque se encuentran permanentemente encerrados y controlados. • Se debe definir legalmente el concepto de criadazgo en el marco de una ley penal.	• En la gran mayoría de los casos no son los trabajadores domésticos quienes denuncian, sino terceros como vecinos y docentes. • Es aquí donde tienen preponderancia los mecanismos de denuncia vigentes y la celeridad con las que las denuncias son tratadas, debiendo allanar los inconvenientes administrativos tales como los dictámenes de asesoría jurídica y de la autorización del Viceministro del Trabajo para proceder a las inspecciones. • Una alternativa para acelerar la intervención de la autoridad administrativa del trabajo lo constituiría una línea de fonoyuda gratuita de la Oficina de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, con protección a la confidencialidad de los denunciantes; así como también derivar estos casos al Ministerio Público en lo laboral quien puede iniciar investigaciones de oficio y recurrir ante las autoridades jurisdiccionales para intervenir en recintos privados. • Esto sin perjuicio de los procedimientos en el área penal, en caso de verificarse la comisión de hechos punibles contra la integridad de las personas, la autonomía sexual, contra la seguridad de las personas entre otros. • En estas situaciones resulta fundamental el auxilio de los docentes debido a la invisibilidad de esta actividad, los mismos constituyen agentes fundamentales a la hora de denunciar, debido a que tienen contacto directo con los afectados. También es importante que los mismos realicen monitoreos permanentes respecto a la escolaridad de los niños y adolescentes trabajadores y en caso de encontrar la comisión de una de estas contravenciones denuncien las mismas a las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes. • Es por esto que recomendamos se legisle la obligatoriedad de denunciar a los docentes cuando estos detecten situaciones de trabajo peligroso en sus alumnos, sancionando en caso de omisión de conformidad al Estatuto Docente. • Se debe promover la sanción de una ley sobre trabajo forzoso, estableciendo la tipificación y la sanción penal del <i>criadazgo</i>. • Se debe tipificar el delito de trata interna con fines de explotación laboral.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	23. Trabajos que generen daños a la salud por la postura ergonómica, el aislamiento y el apremio del tiempo.			
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones
- No se especifica en qué recinto o qué tipo de actividad está afectada por esta prohibición, sino que se señalan directamente las condiciones ambientales y las consecuencias nocivas en la salud de los trabajadores. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo. - Pueden incluir una amplia gama de actividades que van desde el trabajo empaquetado hasta las actividades relacionadas con la confección, la operación de máquinas industriales, la construcción, el trabajo en canteras, entre otras afines.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	24. Trabajos bajo el agua y trabajos que se desarrollen en medio fluvial, que generan riesgo de muerte por ahogamiento, lesiones por posturas ergonómicas inadecuadas y exposición al abuso psicológico y sexual.			
- El factor ambiental es determinante para la sanción, sin hacer una mención específica al tipo de actividades específicas. - Tiene que ver con trabajos de reparación de buques u otros medios marítimos y fluviales. Muchas veces, por falta de diques secos, los navíos se reparan desde fuera en el agua, soldando bajo agua. - Esta disposición también debe ser analizada desde la perspectiva del trabajo insalubre, que también se encuentra previsto en el artículo 125 inciso d del Código del Trabajo.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Mediación, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - También procede el mecanismo de fonoyuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo Penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	- Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto. En lo penal: - La disposición es clara respecto a la comisión de hechos punibles contra niños y adolescentes, siendo los mismos de Acción Penal Pública debiendo de intervenir de oficio el Ministerio Público y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. También presupone la comisión de otros hechos punibles contra la integridad física como pueden ser lesión, lesión grave y hechos punibles contra la seguridad de las personas (producción de riesgos comunes y exposición de personas a lugares de trabajo peligrosos).	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.

Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	25. Trabajos en las alturas y especialmente aquellos que impliquen el uso de andamios, arnés y líneas de vida.					
Características	Mecanismos de detección vigentes	Autoridades competentes	Observaciones	Recomendaciones		
- Los factores que determinan la prohibición de esta actividad lo constituyen el ambiente en que se desenvuelven y las herramientas de trabajo utilizadas. - En la mayoría de los casos son trabajos que se desarrollan en el área de la construcción y mantenimiento de edificios en altura. - También aquellos que impliquen el levantamiento de torres y el mantenimiento de los sistemas eléctricos de media tensión, telefónicos y/o afines.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - También procede el mecanismo de fo-noayuda 147 de la SNNA. - En el caso de la Comisión de Hechos Punibles intervienen de oficio el Ministerio Público en lo penal y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.		
Ítem artículo 2.º del Decreto núm. 4951	26. Trabajos con electricidad que impliquen el montaje, regulación y reparación de instalaciones eléctricas de alta tensión.					
- Los factores que determinan la prohibición de esta actividad lo constituyen el ambiente en que se desenvuelven y los riesgos que implican la manipulación de la electricidad de alta tensión. - En la mayoría de los casos son trabajos que se desarrollan en el área de montajes de redes eléctricas, la construcción y servicios. - Se suele presentar con personal técnico de mando medio, lo cual es determinante para poder detectar una relación de dependencia formal o no.	- Denuncias ante las CODENI. - Denuncias ante las Oficinas de Medición, Denuncias y Relaciones Públicas del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Denuncias ante las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. - Intervenciones del Ministerio Público en lo laboral, de oficio o a partir de denuncias. - Las intervenciones del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante sus instancias de Inspección y Vigilancia e Higiene y Seguridad. - También procede el mecanismo de fo-noayuda 147 de la SNNA.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.	Nos remitimos a las consideraciones expuestas en el numeral 10 del presente decreto.		

- 1 Luis P. Frescura y Candia. *Derecho Paraguayo del Trabajo y la Seguridad Social*. Segunda Edición. Editorial Heliasta. Páginas 130 y 131. 3º) Relación de subordinación o dependencia personal del trabajador frente al empleador: el elemento característico del contrato de trabajo, es decir, el que lo distingue de otras relaciones jurídicas es la idea de subordinación o dependencia personal del trabajador respecto del empleador, esto es, el primero debe estar bajo la dirección del segundo y cumplir las órdenes e instrucciones de él. La interpretación correcta del texto legal es que el término dependencia equivale a subordinación. En consecuencia, para que haya contrato de trabajo es necesario que quien presta el servicio o ejecuta la obra, no lo haga con independencia absoluta y a su leal saber, sino por orden y bajo subordinación del empleador. La dirección ejercida por este puede ser inmediata o delegada. Puesto que la subordinación es elemento distintivo del contrato de trabajo, la norma legal transcrita deja, por exclusión, fuera de su contenido, el trabajo autónomo, es decir, el realizado por el trabajador, por cuenta propia y a su completo arbitrio. La dependencia mediata o inmediata del trabajador ha de ser efectiva durante el tiempo de la ejecución de la obra o la prestación del servicio. En la doctrina del Código, tiene carácter jurídico, porque existe el derecho del empleador para dar órdenes e instrucciones y la obligación del trabajador de acatarlas. En síntesis, cuando exista la subordinación o sometimiento del trabajador como obligación legal a la autoridad del empleo como poder jurídico, habrá contrato de trabajo. Si falta este elemento, estamos en presencia de un contrato del Derecho Civil. Páginas 146 y 147. El aspecto vital de la distinción entre relación de trabajo y contrato de trabajo radica, para los defensores de la teoría de la relación de trabajo en que el contrato no es necesario para la producción de los efectos típicos de ésta, que pueda existir sin aquel y aún cuando se haya declarado su nulidad. No se requiere, por consiguiente, que el contrato de trabajo exista o sea válido, para que se apliquen las normas de Derecho Laboral a una situación objetiva por la cual alguno suministra trabajo a otro, mediante remuneración y bajo dependencia. En tales casos, el objeto de las normas legislativas reguladoras es el hecho del trabajo, más que el contrato o conjunción de voluntades, resultante del acuerdo verbal o escrito. No hay acto jurídico, afirman, sino una mera situación de hecho que determina los efectos jurídicos comprendidos por la relación laboral. Los derechos y las obligaciones surgidos entre las partes por el hecho del trabajo y derivados de la aplicación de las normas legales y las que le son supletorias, constituyen la relación de trabajo.
- 2 Artículo 148. 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: a) chóferes del servicio familiar; b) amas de llave; c) mucamas; d) lavanderas y/o planchadoras en casas particulares; e) niñeras; f) cocineras de la casa de familia y sus ayudantes; g) jardineros en relación de dependencia y ayudantes; h) cuidadoras de enfermos, ancianos o minusválidos; i) mandaderos; y, j) trabajadores domésticos para actividades diversas del hogar.
- 3 Artículo 157. Estarán regulados por este Capítulo las relaciones de trabajo de todas las personas, de uno u otro sexo, que ejecuten labores propias o habituales de un establecimiento agrícola, ganadero, forestal, tambo o explotaciones similares, y sus respectivos empleadores. Artículo 158°. También son considerados trabajadores rurales:
 - a) Los artesanos que trabajen permanentemente en los establecimientos de campo, tales como carpinteros, herreros, albañiles, pintores y los que realicen tareas afines;
 - b) Los cocineros del personal, dispenseros, panaderos, carniceros, y ayudantes que se encuentran en iguales condiciones; y,
 - c) El personal permanente que realice tareas auxiliares de las enumeradas en los incisos a) y b).Estos trabajadores serán remunerados de conformidad a la escala de salarios que les corresponda por su calificación profesional.
- 4 Artículo 68. "En todo lo que no esté previsto en el presente Código para el trabajo de menores en relación de dependencia, se aplicarán las disposiciones del Código del Trabajo, sus modificaciones y las leyes laborales que fueren aplicables".



CONAETI

PARAGUAY

Comisión Nacional para la
Prevención y Erradicación
del Trabajo Infantil y la
Protección del Trabajo de
los/as Adolescentes

**Programa Internacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil (IPEC)**

Oficina Subregional de la OIT para
el Cono Sur de América Latina
Av. Dag. Hammarskjöld 3177
Vitacura - Casilla 19.034
Correo 19 - Santiago de Chile - Chile

Teléfono (56-2) 580-5500
Fax (56-2) 580-5580
santiago@oit Chile.cl
www.ilo.org/santiago - www.ilo.org/ipecc

