

**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)
Programa Internacional para la
Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)**

**Programa País para Combatir las Peores
Formas de Trabajo Infantil en Panamá**

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL TRABAJO INFANTIL EN PANAMÁ

**Paula Antezana
Rimassa**



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2006
Primera edición 2006

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.

OIT – IPEC
Antezana Rimazza, Paula

Consideraciones jurídicas sobre el trabajo infantil en Panamá.

San José, Oficina Internacional del Trabajo, 2006

Trabajo infantil, Aspecto jurídico, Legislación, Comentario, Derechos Humanos, Explotación sexual, Panamá

14.02.2

Datos de catalogación de la OIT

ISBN 92-2-319201-3 y 978-92-2-319201-3 (impreso)
92-2-319202-1 y 978-92-2-319202-0 (web pdf)

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 de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestros sitios en la red: www.oit.or.cr y www.oit.org.pe/ipecc/

Impreso en Panamá por Editora Novo Art, S.A.: diseño de Pedro Antonio Argudo y edición de estilo y textos de Montserrat Adames.

Fotografía de portada: Salomón Vergara.

ÍNDICE GENERAL

Índice de cuadros	5
Siglas	6
Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	13
I. Evolución de la regulación del trabajo de las personas menores de edad en el Derecho Panameño	17
<hr/>	
II. El reconocimiento de los derechos humanos de las personas menores de edad	23
<hr/>	
A. Ratificación de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos	23
B. Jerarquía de los instrumentos de derecho internacional en el Derecho Panameño	27
III. Régimen jurídico del trabajo de las personas menores de edad	30
<hr/>	
A. Una visión panorámica sobre la magnitud y características del trabajo infantil en Panamá	30
B. Régimen de protección	33
1. El marco jurídico aplicable	33
2. Visión del trabajo infantil que prevalece en la legislación	36
3. Edad mínima	40
4. Trabajos prohibidos y trabajos peligrosos	49

5. Jornada y trabajo nocturno	56
6. Requisitos	58
C. Vigilancia y control	61
1. Órgano competente	61
2. Departamento de Atención al Trabajo Infantil	65
D. Sanciones	68
IV. Las peores formas de trabajo infantil	70
<hr/>	
A. Esclavitud, formas análogas a la esclavitud y trabajo forzoso	74
B. Reclutamiento forzoso de niños para su participación en conflictos armados	76
C. La participación de niños en actividades ilícitas	77
D. Explotación sexual comercial	78
Conclusiones y recomendaciones	85
<hr/>	
Conclusiones	85
Recomendaciones	90
Anexo: Actividades de presentación y consultas del estudio, realizadas en Panamá	99
<hr/>	
Bibliografía	106
<hr/>	

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1.

Panamá: Ratificación de instrumentos de carácter general del derecho internacional de los derechos humanos	24
--	----

CUADRO 2.

Panamá: Ratificación de instrumentos internacionales sobre los derechos de las mujeres	25
--	----

CUADRO 3.

Panamá: Ratificación de instrumentos internacionales sobre los derechos de las personas menores de edad	26
---	----

CUADRO 4.

Panamá: Porcentaje de la población infanto-adolescente ocupada en las principales ramas de actividad económica y categoría de ocupación, según área y sexo. Año 2000	32
--	----

CUADRO 5.

Panamá: Disposiciones sobre edad mínima de admisión al empleo y sus excepciones en el ordenamiento jurídico	48
---	----

CUADRO 6.

Panamá: Trabajos prohibidos para las personas menores de edad, según el Código de Familia y el Código de Trabajo	50
--	----

CUADRO 7.

Panamá: Trabajos prohibidos y trabajos peligrosos para personas menores de edad y sus excepciones	54
---	----

CUADRO 8.

Panamá. Regulación de las peores formas de trabajo infantil (PTFI) –según las define el Convenio 182– en las principales normas del ordenamiento jurídico	73
---	----

CUADRO 9.

Panamá: Reformas al Código Penal, introducidas por la Ley 16 de 31 de marzo de 2004, contra la ESC de NNA	80
---	----

SIGLAS

Art.	Artículo.
C138	Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo.
C182	Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil.
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño.
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
CF	Código de Familia.
CONAPREDES	Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual.
CP	Código Penal.
CT	Código de Trabajo.
ESC	Explotación Sexual Comercial.
ENTI	Encuesta de Trabajo Infantil.
IPEC	Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil.
MINJUMNFA	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (actualmente Ministerio de Desarrollo Social).
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes.
PFTI	Peores Formas de Trabajo Infantil.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
TI	Trabajo Infantil.
TIA	Trabajo Infantil y Adolescente.

PRESENTACIÓN

Sobre la base del Memorando de Entendimiento firmado entre el Gobierno de Panamá y la Oficina Internacional del Trabajo en 1996, para introducir el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Panamá ha desarrollado un conjunto de iniciativas que buscaron conocer y actuar sobre el fenómeno del trabajo infantil, producto principalmente de la pobreza y la inequidad, reforzadas por usos sociales que actúan combinadamente con debilidades de la institucionalidad legal, educativa, y económica, para perpetuar y repetir el ciclo de la pobreza.

Desde entonces el país ha ratificado los dos Convenios Fundamentales de la OIT en materia de Trabajo Infantil (el 138 y el 182); ha avanzado en la generación de información de calidad sobre el problema; ha instalado y puesto en funcionamiento estructuras que organizan respuesta social e institucional; ha mejorado su base legal; ha reforzado sus políticas estatales; ha fomentado una cultura de intolerancia frente al fenómeno; y ha generado modelos integrales de intervención directa que podrán replicarse para combatir el trabajo infantil en zonas rurales, indígenas y urbanas.

Gran parte de estas acciones se han impulsado en el marco del Programa de País para Combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil en Panamá (2003-2006), bajo auspicio de OIT-IPEC. Entre sus principales objetivos el Programa buscó fortalecer la capacidad institucional y calidad de respuesta contra las peores formas de trabajo infantil en Panamá, e incluyó entre sus metas la revisión y armonización de la legislación nacional sobre trabajo infantil con relación a los Convenios ratificados, con miras a ampliar y fortalecer el marco legal nacional.

Atendiendo a esta prioridad, nos complace presentar el estudio “Consideraciones Jurídicas sobre el Trabajo Infantil en Panamá”. Se trata de un documento “vivo” por cuanto ya ha servido como espejo y brújula para conocer el estado de la legislación nacional y para orientar importantes procesos nacionales para su transformación.

Desde una lectura seria y minuciosa de la legislación nacional, y desde un conocimiento profundo del marco conceptual sobre trabajo infantil y de los Convenios y compromisos internacionales ratificados por Panamá relacionados con el trabajo infantil, el estudio analiza a profundidad los límites y alcances del marco legal nacional, muestra sus paradigmas y enfoques subyacentes, organiza la comprensión de lo que está disperso y fragmentado en tantas leyes vigentes, y devela sus contradicciones, ayudando a construir una visión crítica como base para construir mejores leyes para proteger, defender y restituir derechos a las personas menores de edad.

Las buenas leyes son necesarias. Lo que no se prohíbe, se permite. Si bien el trabajo infantil no se erradica sólo con leyes, tampoco se erradicará sin ellas. El documento que presentamos es un instrumento útil para construir e impulsar la aplicación de buenas leyes.

Vielka Bolaños Moreno

Coordinadora Nacional

OIT-IPEC/ Panamá

RESUMEN EJECUTIVO

La evolución de la regulación del trabajo de las personas menores de edad en el derecho panameño, inicia con la primera ley laboral promulgada en 1914. Posteriormente, la Constitución de 1946 incorpora disposiciones en su capítulo sobre derechos laborales, lo cual fue emulado por la Carta Magna vigente (y el Código de Trabajo también vigente), que data de 1972, que en su Art. 66 se refiere a la jornada, la edad mínima (establecida en catorce años), la prohibición de desempeñarse como sirvientes domésticos a personas menores de catorce años y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

La visión adulto-céntrica, proteccionista y discriminatoria –particularmente contra la mujer– de la legislación laboral, empieza a ser cuestionada a partir de la ratificación de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, entre los cuales hay que destacar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el C138 sobre edad mínima de admisión al empleo y el C182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Todos ellos ratificados por Panamá.

En Panamá los instrumentos de derecho internacional ratificados tienen jerarquía de ley, salvo que mediante una interpretación jurisprudencial la Corte Suprema de Justicia establezca que determinado instrumento se integra al bloque de constitucionalidad. De los instrumentos citados, únicamente la CDN forma parte del bloque de constitucionalidad, y por lo tanto tiene jerarquía constitucional.

Los datos más recientes sobre la magnitud y características del trabajo infantil en Panamá, revelan que 57,524 personas menores de edad están económicamente activas. Comparativamente con los otros países de la región centroamericana, Panamá es el país con menor índice de trabajo infantil y con una incorporación al trabajo más tardía que en otras partes (en promedio a los 14.4 años).

El marco jurídico aplicable al trabajo infantil en la actualidad, se compone de la Constitución Política (Art. 66), la CDN que forma

parte del bloque de constitucionalidad, el Código de Familia de 1994, el Código de Trabajo, la Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo, los Convenios de la OIT (C138 y 182) que tienen rango de ley. No obstante, aún están vigentes una serie de leyes de distintas épocas y visiones sobre el trabajo infantil, que conforman un marco disperso y a veces contradictorio entre sí. Esta fragmentación y dispersión dificulta la aplicación de la legislación.

También hay diversas visiones sobre el trabajo infantil. La Constitución Política evoca criterios del siglo pasado que fundamentaron la protección de las personas menores de edad junto con las mujeres, considerando a ambas como objetos de protección, antes que sujetos de derechos. Esta visión es compartida por el Código de Trabajo en su Capítulo II: Trabajo de las mujeres y menores. Por otro lado, el Código de Familia, que se inspira en la CDN, se refiere al derecho a la protección contra la explotación económica, pero conserva una fuerte influencia de la doctrina de la situación irregular, a la vez que reproduce la visión del Código de Trabajo. Se observa, además, una importante contradicción al consagrar, por un lado, la protección contra la explotación laboral y, por otro lado, al permitir, vía excepción, que personas menores de catorce años y mayores de doce trabajen en labores agrícolas y domésticas, disposición que ha sido declarada parcialmente inconstitucional.

Aunque la edad mínima de admisión al empleo son los catorce años, algunas leyes la han elevado a quince y del análisis del CF, CT y otras leyes se puede observar una falta de consistencia. La CEACR ha solicitado al gobierno panameño una aclaración al respecto.

En cuanto a trabajos prohibidos y trabajos peligrosos, las disposiciones del CF y del CT son prácticamente idénticas, observándose una falta de uniformidad con el C138, en especial en lo que se refiere al trabajo de formación profesional, por cuanto se permite el trabajo en actividades prohibidas y peligrosas, por vía de excepción.

La jornada ha sido establecida en seis horas por el CF, aunque la Constitución Política contiene un texto ambiguo al respecto, del cual pareciera entenderse que el legislador podría aumentarla.

La vigilancia y control está a cargo de las instituciones protectoras de las personas menores de edad, en coordinación con las autoridades de trabajo. Sin embargo, no hay claridad en las competencias de cada institución, lo cual crea conflicto.

En materia de las peores formas de trabajo infantil, Panamá ha ratificado el C182 de la OIT y recientemente ha reformado su Código Penal introduciendo delitos que se relacionan con la explotación sexual comercial y ajustando su Código de Procedimientos Penales. No obstante, aún se carece de información sobre otras peores formas de trabajo infantil (esclavitud y formas análogas a la esclavitud, utilización de niños para la comisión de actos ilícitos, entre otros) y el establecimiento de medidas legales para luchar efectivamente contra ellas, a la vez que se protege a las víctimas y se les restituyen sus derechos.

El Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, actualmente en elaboración, constituye una oportunidad única para armonizar y modernizar la legislación en materia de trabajo infantil, por ello en las recomendaciones se formulan algunas sugerencias puntuales para la discusión del capítulo relacionado con el derecho al trabajo y protección laboral.



INTRODUCCIÓN

El presente estudio se inscribe en los esfuerzos sostenidos que viene desarrollando el IPEC-OIT, en asocio con el Gobierno de Panamá y diversas instituciones panameñas, para erradicar el trabajo infantil.

Es en este marco que en 1996 el gobierno nacional firma con la OIT un Memorando de Entendimiento para desarrollar iniciativas de combate al trabajo infantil. En 1997, se convino implementar un Programa de País cuyo objetivo central es contribuir a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. También en 1997, se crea por Decreto Ejecutivo un Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador; este Comité ha sido un actor clave para el abordaje conjunto entre gobierno, sindicatos de trabajadores, empleadores y sociedad civil en general, de la situación de trabajo infantil en Panamá. De igual forma, en octubre del año 2000 Panamá suscribió y ratificó el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. En 2002 se crea por Resolución Ministerial, el Departamento de Atención al Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

Durante el año 2004 el Programa País auspició el “Estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigentes sobre el trabajo infantil y de adolescentes en la República de Panamá, y propuesta para su armonización”, el cual es la base del estudio que ahora se presenta, y que tiene como propósito complementar y ampliar el estudio realizado en el 2004.

Los objetivos del presente estudio son:

- Elaborar un análisis comparativo de la legislación nacional e internacional vigente en Panamá, en materia de trabajo infantil, particularmente en sus peores formas.

- Generar insumos para la posterior elaboración de una propuesta para hacer las reformas legislativas necesarias para armonizar la legislación nacional e internacional vigentes con respecto al trabajo infantil.

El estudio se ha dividido en cuatro capítulos. El primero, “Evolución de la regulación del trabajo de las personas menores de edad en el Derecho Panameño”, hace un rápido recorrido histórico sobre los antecedentes legislativos que han precedido a la actual regulación al trabajo de las personas menores de edad; esto permite comprender las raíces históricas de la regulación vigente.

El segundo capítulo, “El reconocimiento de los derechos humanos de las personas menores de edad”, se refiere al movimiento mundial que se ha dado a partir de la década de los años noventa con el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y su papel central en la conformación de una jurisdicción internacional, se hace especial énfasis en el análisis de la jerarquía que tienen los instrumentos de derecho internacional en el derecho panameño, a fin de determinar el grado de incidencia que tiene en el mismo.

El tercer capítulo, “Régimen jurídico del trabajo de las personas menores de edad”, se adentra en las regulaciones vigentes acerca del trabajo infantil, iniciando con una visión panorámica sobre la magnitud y características del trabajo infantil y continuando con un recorrido crítico del régimen de protección, la vigilancia y control, y las sanciones.

El cuarto y último capítulo intenta hacer una aproximación al estado de la legislación en relación con las peores formas de trabajo infantil, es decir, de las denominadas “incuestionablemente peores”. Para ello, es necesario trascender el ámbito laboral e incursionar en el ámbito penal y procesal penal. Dada la especialidad de estas materias y la necesidad de un estudio más profundo al respecto, lo que aquí se presenta no pretende agotar el tema.

Como última parte del estudio, se presentan las conclusiones más sobresalientes y algunas recomendaciones que puedan servir de

insumo para la tarea, ya en marcha, de uniformar la legislación nacional con el marco jurídico internacional.

Este estudio fue presentado a un grupo de legisladores en una reunión realizada el 30 de junio de 2005 en la ciudad de Panamá. Asimismo, el día 1 de julio de 2005, se realizó en esa misma ciudad, un taller con participación amplia de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y representantes de agencias internacionales. En ese taller, se discutieron las conclusiones del documento y se validó la información allí contenida. En el anexo se incluyen los principales aspectos del taller en mención.





I. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN EL DERECHO PANAMEÑO

Es a inicios del siglo pasado, en 1914 con la Ley 6 de 29 de octubre, que se inaugura la legislación laboral en Panamá,¹ y lo hace sustentando los criterios más modernos para la época, e iniciando “un movimiento legislativo en lo laboral que resulta sorprendente”.² El nacimiento de esta Ley coincide con los fenómenos mundiales posteriores a la Primera Guerra Mundial, que dan pie al surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo y del Derecho del Trabajo como rama autónoma del Derecho.

Una de las grandes virtudes de la Ley 6 es adoptar legalmente la jornada máxima de ocho horas. Es, además, la primera ley en su tipo que en Panamá establece regulaciones en relación con el trabajo de las personas menores de edad. “Prescribió que los establecimientos que podían abrir después de las nueve de la noche debían utilizar adultos del sexo masculino, y prohibió el trabajo de los menores de 14 años, en obras recias, cantinas y comercios, así como el de menores de 18 años en expendios de bebidas alcohólicas (Artículo 14)”.³

De esta manera, se establecen regulaciones en relación con la edad mínima de admisión al empleo que, como fue común en la época, se vincula al trabajo en ciertas actividades (“obras recias”) o establecimientos (“cantinas y comercios”) que les son prohibidos a las personas menores de 14 años. Además, se prohíbe a personas menores de 18 años el trabajo en expendios de bebidas alcohólicas. Y, como ha sido típico de estas primeras legislaciones con una visión “proteccionista-paternalista-patriarcal” de la mujer, les prohíbe a las mujeres –de manera indirecta– trabajar después de las nueve de la noche.

¹ No obstante, hay quienes opinan que “la legislación laboral nace en Panamá, realmente, después de la Segunda Guerra Mundial con la Constitución de 1946 y el primer Código de Trabajo (1947)”. Gray, Beth Anne. **Reseña histórica de la legislación laboral panameña**. http://www.lawyers-abogados.net/es/recursos/Derecho.Laboral_Resena.Historica.htm.

² Murgas Torrazza, Rolando. **Evolución del derecho laboral panameño durante la época republicana**. Conferencia en la Corte Suprema de Justicia. Panamá, 26 de junio de 2003.

³ *Ibidem*.

Posteriormente, la Constitución de 1946 –precursora de la actual Constitución– que dedica todo el Capítulo III del Título Tercero al trabajo, contiene disposiciones relacionadas con el trabajo de las personas menores de edad contempladas en el Artículo 69 (que, como se verá de seguido es copiado casi en su integridad por el actual Art. 66 de la Constitución vigente). Dicha norma (Art. 69) posibilitaba reducir la jornada máxima de hasta seis horas diarias, para los mayores de catorce años y menores de dieciocho. Asimismo, prohibía el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo excepciones legales; prohibía el trabajo de menores de doce años como servidores domésticos; y prohibía el trabajo de menores y mujeres en ocupaciones insalubres. La prohibición del trabajo de menores de doce años en actividades domésticas “debe interpretarse como una manifestación de avance, en lo social de nuestro constitucionalismo”, como bien lo ha manifestado el Pleno de la Corte.⁴ Fue necesario que pasaran muchos años antes de que se creara conciencia sobre este fenómeno, como se verá más adelante.

El primer Código de Trabajo, la Ley 67 de 11 de noviembre de 1947, vigente a partir del 1 de marzo de 1948, “se inspiró en el Código de Trabajo de Costa Rica, de 1943, respecto del cual en gran parte de su contenido fue una copia literal”.⁵ Este Código también contiene normas de protección al trabajo de los menores y de las mujeres.

En 1972 se introducen cambios profundos en la legislación laboral, mediante el Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, dando origen al Código de Trabajo de 1972, que ha sido considerado como el “punto culminante del garantismo en América Latina”,⁶ pero que no varía sustancialmente las normas relativas al trabajo de las personas menores de edad con respecto al Código anterior.

⁴ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del Pleno, 30 de noviembre de 1995.

⁵ *Ibidem*. Murgas Torrazza, citando a Ricord, señala que este Código fue un retroceso en relación con las leyes laborales anteriores, “en la elaboración del Código predominaron ostensiblemente los intereses patronales, inclusive representados mayoritariamente en la Comisión redactora del nuevo instrumento”.

⁶ Bronstein, Arturo. **Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina**. San José: OIT, 1996.

Es importante resaltar que las reformas posteriores introducidas a este nuevo Código Laboral,⁷ han estado inspiradas en propósitos flexibilizadores. Así, mientras el texto original de 1972 es considerado un ejemplo del garantismo, las reformas introducidas posteriormente convierten al Código de Trabajo también en un ejemplo, pero esta vez de la tendencia contraria al garantismo: la flexibilización.⁸ Oscar Ermida ha definido la flexibilidad, en términos generales y en el ámbito del Derecho del Trabajo, como “...la eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación de la protección laboral clásica, con la finalidad –real o presunta– de aumentar la inversión, el empleo o la competitividad de la empresa”.⁹

Con fecha posterior al Código de Trabajo en mención, se promulga la Constitución de 1972,¹⁰ cuyo capítulo relacionado con el trabajo se inscribe en las innovaciones introducidas por ese Código.¹¹ Sin embargo, las reformas de tendencia flexibilizadoras le han restado su carácter protector al CT. Ese carácter protector se mantiene en la Constitución. Es evidente, entonces, la contraposición entre Constitución y CT debido a las orientaciones diversas que las inspiran, lo cual es fuente de constantes problemas en la aplicación de las normas laborales.¹²

⁷ Ley 95 de 1976; Ley 8 de 1981; Ley 1 de 1986; Ley 44 de 1995. Murgas Torrazza realiza una enumeración importante de los principales avances del Código de Trabajo de 1972.

⁸ Bronstein recalca que la Ley de 1995 es la que tuvo mayor alcance. “Desde su primer artículo esta ley muestra el cambio de óptica de la legislación laboral panameña: mientras que el Código de 1971 declaraba que su propósito era fijar una especial protección en favor de los trabajadores, la ley de 1995 añadió que busca procurar al capital una compensación equitativa por su inversión”. Bronstein, ob. cit.

⁹ Ermida Uriarte, Oscar. *La flexibilidad*. En: **Antología: Tendencias actuales de flexibilización laboral**. Tomo II. San José: Universidad Estatal a Distancia, Sistema de Estudios de Postgrado, Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, 2004, p. 17.

¹⁰ Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994.

¹¹ En este sentido, Murgas Torrazza, ob. cit.

¹² Es interesante comprobar cómo se ha resuelto esta aparente contradicción en la jurisprudencia constitucional. Ha sido reiterado el criterio de que ciertas normas de la Constitución (como el artículo: “*El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa*”, entre otros) constituyen normas programáticas (este es el criterio vertido en la Sentencia de 17 de mayo de 1993, Pleno de la Corte Suprema de Justicia), restringiendo, de esta manera el ámbito de la protección constitucional, como bien lo afirma Murgas Torrazza.

En lo que respecta al trabajo de las personas menores de edad, la Constitución de 1972, establece:

Artículo 66. *La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable hasta de cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.*

*La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de diez y ocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de **menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos** y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.*

Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas.

La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores.

(Los resaltados no son del original.)

Esta norma fija la edad mínima de admisión al empleo en 14 años, sin embargo deja abierta la posibilidad de que la ley establezca excepciones. Esto ha sido claramente confirmado por el Pleno de la Corte, al señalar que el legislador puede fijar, por excepción, una edad mínima inferior a catorce años, sin establecer límite alguno.¹³

Además, se establece la jornada de las personas menores de edad (entre 14 y 18 años) que “podrá” ser reducida “hasta” a seis horas (la redacción pareciera indicar que seis horas es el límite, pudiéndose establecer –optativamente– una jornada superior a ese límite), la prohibición del trabajo nocturno y la prohibición de determinados trabajos. En gran medida es una copia del Art. 60 de la Constitución de 1946, como antes se mencionó, sin embargo hay que recordar que aquella norma prohibía el empleo de personas menores de edad hasta de doce años en calidad de sirvientes doméstico y la actual subió la edad a los catorce años.

¹³ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del Pleno, 30 de noviembre de 1995.

Como se puede observar, la regulación del trabajo infantil contenida en la Constitución de 1972 –y reproducida en el Código de Trabajo, como se verá más adelante– responde a una visión de la persona menor de edad y de la intervención del Estado, acorde con criterios que prevalecieron a inicios del siglo XX. En ese entonces, los fundamentos de la protección de las personas menores de edad y de las mujeres, agrupados como “incapaces” desde la óptica del derecho civil,¹⁴ eran las condiciones precarias de salubridad en que cumplían sus tareas. Se visualizaba el trabajo infantil y el de las mujeres desde la perspectiva de la moral, de la salubridad, con criterios inclusive, utilitaristas (p. ej. la exitosa reproducción social corría riesgos con el trabajo prematuro)¹⁵ y desde la perspectiva de la competencia desleal ya que era socialmente admitido que se les pagase menos. Todas estas razones, unas con mayor preponderancia que otras, dan sustento al “derecho protector de los menores y de las mujeres”, dentro del Derecho del Trabajo, que es un “...conjunto de disposiciones que tienen por propósito asegurar la educación, el desarrollo físico, la salud y la moralidad de estos trabajadores”.¹⁶

Por otro lado, es evidente la perspectiva adulto-céntrica y patriarcal, que han sido los fundamentos ideológicos de las legislaciones latino-americanas, principalmente las de principios del siglo pasado. Una legislación, aparentemente, de alto contenido social desde el punto de vista laboral (como la Constitución de 1972 y el CT de ese mismo año que le sirve de inspiración), es paradójicamente, altamente discriminatoria con las personas menores de edad y con las mujeres, puesto que reproduce los patrones fijados por la doctrina de la situación irregular, que concibe a las personas menores de edad como objetos de protección antes que sujetos de derechos y deberes.

Esta visión comienza a cambiar de manera muy lenta a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

¹⁴ Martínez Vivot, Julio J. **Los menores y las mujeres en el derecho del trabajo**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1981, p. 3.

¹⁵ Cunningham, Hugo. **Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII**. www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/los_hijos_de_los_pobres.pdf

¹⁶ Jiménez, Mariano. *Menores de edad y derecho del trabajo*. En: **IVSTITIA**, Nos. 118-119, año 10, octubre-noviembre, San José, 1996, p. 22.

-1990- y la posterior promulgación del Código de Familia (1994), que, aunque se inspira en la CDN, es muy claro su enfoque desde el “Derecho de Menores”. En materia de trabajo infantil, sin embargo, la base conceptual establecida por el Art. 66 de la Constitución de 1972, se mantiene casi sin alteraciones, lo cual será analizado más adelante.



II. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD

A. Ratificación de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos

Paralelamente a la evolución del Derecho Laboral, ha ido surgiendo una especie de juridicidad internacional sustentada en la consolidación del derecho internacional de los derechos humanos, con sus características de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, internacionalización, progresividad, tendencia a la especificidad.¹⁷ Esta evolución, sin duda alguna, ha impactado de manera significativa al derecho laboral, toda vez que el desarrollo del derecho de los derechos humanos cuestiona la clasificación tradicional del derecho en sus distintas ramas (Derecho Laboral, Derecho Penal, Derecho Civil, etc.) puesto que “obstaculiza una visión integral de las personas como sujetas de derecho”.¹⁸

Panamá ha ratificado los principales instrumentos vigentes en la actualidad. Entre los que tienen características generales, se pueden

¹⁷ **Universalidad:** Los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos, independientemente de las diferencias culturales. **Indivisibilidad:** Los derechos humanos “...una esfera integrada por todos los derechos que la humanidad ha identificado hasta ahora (...) todos los derechos, sean del tipo que sean (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de solidaridad) resultan necesarios para una vida digna, y no pueden ser separados ni jerarquizados en función de interés alguno”. **Interdependencia:** Los derechos humanos son indivisibles porque dependen mutuamente los unos de los otros. **Internacionalización:** Supone la proclamación y reconocimiento internacional de los derechos inherentes a las personas y la generación de mecanismos internacionales de control y garantía, para velar porque se concrete la obligación que tienen los Estados de hacer efectivo el disfrute de tales derechos por sus ciudadanas y ciudadanos. **Progresividad:** Es la “tendencia manifiesta que se observa en la protección internacional de los derechos humanos hacia la expansión de su ámbito de modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos, como por lo que toca a la eficacia y el vigor de los procedimientos en virtud de los cuales los órganos de la comunidad internacional pueden afirmar y salvaguardar su vigencia”. **Tendencia a la especificidad:** Los derechos humanos cada vez son más específicos, ya sea desde el punto de vista temático o de los titulares de tales derechos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Utilización del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos de las mujeres.** Aula Virtual. <http://www.iidh.ed.cr/cursosiidh/>

¹⁸ OIT, ILANUD. **Derechos laborales de las mujeres. Un análisis comparado para América Central y Panamá.** San José: ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género-OIT, Proyecto para mujeres trabajadoras de la maquila, 2001, p. 11.

citar: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP), el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP-FP1), el Segundo Protocolo Facultativo del mismo Pacto de 1989 (PIDCP-FP2), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969 (CADH).

Cuadro 1.

Panamá: Ratificación de instrumentos de carácter general del derecho internacional de derechos humanos

Instrumento	Ratificación*
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	Ley 15 de 28 de octubre de 1976
Protocolo Facultativo del PIDCP	Ley 15 de 28 de octubre de 1976
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP	Ley 23 de 17 de noviembre de 1992
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Ley 13 de 27 de octubre de 1976
Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)	Ley 15 de 28 de octubre de 1977
Protocolo de la CADH	Ley 21 de 22 de octubre de 1992

* Fuente: Defensoría del Pueblo. **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por la República de Panamá.** Primera edición. Panamá, 2001.

Además, están otros instrumentos específicos desde el punto de vista de las personas que son titulares de los mismos, como la Convención Internacional contra la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer de 1981 (CEDAW) y su Protocolo Facultativo de 2000, que es el principal instrumento en materia de derechos humanos de las mujeres; y, en el marco del sistema interamericano, la Convención Interamericana para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém do Pará) de 1995, ambos debidamente ratificados por el país.

Cuadro 2.

Panamá: Ratificación de instrumentos internacionales sobre los derechos de las mujeres

Instrumento	Ratificación*
CEDAW	Ley 4 de 22 de mayo de 1981
Protocolo Facultativo de CEDAW	Ley 17 de 28 de marzo de 2001
Convención Belém do Pará	Ley 12 de 20 de abril de 1995

* Fuente: Defensoría del Pueblo. **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por la República de Panamá**. Primera edición. Panamá, 2001.

Los más relevantes, desde el punto de vista de niños, niñas y adolescentes, son la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1990 y sus dos Protocolos Facultativos: relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de 2000 y relativo a la participación de niños en los conflictos armados de 2000, también ratificados por Panamá (véase Cuadro 3) los cuales marcan un hito en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas menores de edad e inauguran la doctrina de la protección integral, la cual se sustenta en los siguientes principios:

- No discriminación.
- Interés superior.
- Autonomía progresiva.
- Desarrollo integral.

En síntesis, como dice Cillero Bruñol: “La CDN, a diferencia de la tradición jurídica y social imperante en muchos países hasta antes de su aprobación, no define a las niñas y los niños por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Por el contrario, al niño se le considera y define según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad. Ser niño no es ser ‘menos adulto’, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida.

Tampoco la infancia es conceptualizada como una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o subordinación a los padres u otros adultos. La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica”.¹⁹

Cuadro 3.

Panamá: Ratificación de instrumentos internacionales sobre los derechos de las personas menores de edad

Instrumento	Ratificación*
Convención sobre los Derechos del Niño	Ley 15 de 6 de noviembre de 1990
Protocolo relativo a la venta de niños...	Ley 47 de 13 de diciembre de 2000
Protocolo relativo a la participación en conflictos armados	Ley 48 de 13 de diciembre de 2000

* Fuente: Defensoría del Pueblo. **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por la República de Panamá**. Primera edición. Panamá, 2001.

En cuanto al trabajo infantil, los dos instrumentos cimeros son el Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo (C138) de 1973 y su Recomendación 146 y el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (C182) de 1999 y su Recomendación 190. Los convenios en referencia fueron ratificados por Panamá mediante la Ley 18 de 15 de junio de 2000.

Además de la importancia que tienen por sí mismos los dos convenios antes citados, cobran gran relevancia internacional al formar parte de los Convenios sobre Derechos Laborales Fundamentales, consagrados como tales por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: libertad sindical

¹⁹ Cillero Bruñol, Miguel. **Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios**. Versión electrónica, s.f.

y negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso u obligatorio en materia de empleo y ocupación; eliminación de discriminación en el trabajo; y, abolición del trabajo infantil.²⁰ Estos Convenios conforman una especie de cláusula social que se inserta en los instrumentos de integración regional, particularmente en los tratados de libre comercio,²¹ toda vez que “el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”.²²

B. Jerarquía de los instrumentos de derecho internacional en el derecho panameño

Interesa ahora determinar si los instrumentos de derecho internacional antes citados, tienen fuerza vinculante para el Estado panameño y cuál es la jerarquía de los mismos.

Un efecto lógico de la ratificación de los instrumentos internacionales es la obligatoriedad de los mismos, dimanante de la propia voluntad de la parte aceptante o firmante. Son las Constituciones Políticas las que establecen la jerarquía de los instrumentos de derecho internacional. Así, por ejemplo, en Costa Rica tienen autoridad superior a las leyes (Art. 7 Constitución Política); en El Salvador (Art. 144 Constitución) y Honduras (Art. 18 Constitución) se establece que en caso de conflicto entre un tratado y una ley, prevalece el primero; en Guatemala se consagra, como principio general, que en materia de derechos humanos los tratados y convenciones tienen preeminencia sobre el derecho interno (Art. 46 Constitución).

²⁰ Panamá ha ratificado los ocho convenios sobre derechos laborales fundamentales: IPEC-OIT. **Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de Trabajo Infantil.** Documento de Trabajo # 185, Costa Rica, 2004, p. 20.

²¹ Así, por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, las normas laborales remiten al respeto a los Convenios fundamentales de la OIT, de igual manera lo hace el proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA).

²² OIT. **Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.** Fecha de adopción: 18 de junio de 1998.

Para el caso de Panamá es el Art. 4 de la Constitución actualmente vigente, el que se refiere al tema, y establece lacónicamente:

“La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional.”

Más adelante, en el Art. 153, inciso 3, la Constitución Política dispone que le corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo. Estas son las únicas menciones generales acerca de la naturaleza de los instrumentos de derecho internacional.

El verbo acatar, utilizado en el Art. 4 antes citado, tiene, según el Diccionario, las siguientes acepciones: “Tributar homenaje de sumisión y respeto. Obedecer una orden. *Amér.* Catar, pecatar, echar de ver”.²³ Como se puede deducir, es muy poco lo que aporta, desde el punto de vista jurídico para definir la jerarquía de los instrumentos de derecho internacional.

Sin embargo, como es una ley la que debe ratificar el instrumento de derecho internacional, se considera que el mismo adquiere la jerarquía de una ley, salvo que mediante una interpretación jurisprudencial la Corte Suprema de Justicia establezca que determinado Convenio se integra al bloque de constitucionalidad.²⁴ El Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha referido a este tema y a las normas que conforman el bloque de constitucionalidad:

*“Integran este conjunto las normas formalmente constitucionales; la doctrina constitucional sentada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, siempre que sea compatible con el Estado de Derecho y sin perjuicio de la potestad de la Corte Suprema de Justicia de variar la doctrina cuando exista justificación suficiente para ello; **algunos Convenios Internacionales ratificados por la República de Panamá**, la costumbre*

²³ Salvat. **La Enciclopedia**. Tomo I. Colombia: Salvat Editores, 2004, p. 58.

²⁴ OIT-IPEC. **Estudio de la legislación sobre trabajo infantil doméstico en Panamá**. Borrador a cargo de María Alejandra Einsenmann y Zulima Fernández. Panamá, 2003.

internacional, siempre que no contraríe el texto de la Constitución derogada de 1946 con respecto a actos expedidos y que surtieron efectos durante la vigencia de dicha Constitución."²⁵

(El resaltado no es del original.)

Respecto a cuáles convenios internacionales ratificados por la República de Panamá forman parte del bloque de constitucionalidad, la Corte ha ubicado en tal categoría: al Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos que se integra con el Art. 32 de la Constitución,²⁶ y el Art. 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, mediante un fallo²⁷ que declaró inconstitucional unos numerales del Artículo 104 del Código de Trabajo.

Pero, además, es importante subrayar que el Art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, referido al interés superior, también ha ingresado al bloque de constitucionalidad, mediante una sentencia del Pleno de la Corte.²⁸

En este contexto, los principios de la doctrina de la protección integral contenidos en la CDN, y que se resumen en gran medida en el principio del interés superior de la persona menor de edad, forman parte de la Carta Magna panameña, y por consecuencia, la legislación debe ser coherente con ellos, de modo contrario devendría en inconstitucional.

En el caso de los otros instrumentos de derecho internacional, como los Convenios 138 y 182 de la OIT, tienen jerarquía de ley en el derecho panameño, en el tanto en que no han sido incorporados al bloque de constitucionalidad por parte de la jurisprudencia constitucional.

²⁵ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 3 de agosto de 1990. Citado por: OIT-IPEC. **Estudio de la legislación sobre trabajo infantil doméstico en Panamá**, ob. cit.

²⁶ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 8 de noviembre de 1990. Citado por: OIT-IPEC. **Estudio de la legislación sobre trabajo infantil doméstico en Panamá**, ob. cit.

²⁷ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 29 de abril de 1994. Entrevista a la licenciada Mariblanca Staff Wilson, promotora de este recurso de inconstitucionalidad, marzo 2005.

²⁸ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del Pleno, 20 de marzo de 1996.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DEL TRABAJO DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD

A. Una visión panorámica sobre la magnitud y características del trabajo infantil en Panamá

Como ya se ha dicho, la conformación del marco jurídico internacional del derecho de los derechos humanos, y en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, ha dado los mecanismos necesarios para tener una perspectiva de derechos con la cual visualizar la situación de niños, niñas y adolescentes. Esto ha ido paralelo con una necesidad creciente de indagar cuál es la situación y las condiciones de niños, niñas y adolescentes que se incorporan a las actividades productivas. Si bien en el pasado el trabajo infantil era visto como algo inevitable e incluso necesario, actualmente se sabe que muchas personas menores de edad se incorporan a actividades productivas a edades muy tempranas y en condiciones deplorables, lo cual va en desmedro del disfrute de sus derechos fundamentales.²⁹

Recientemente, han surgido investigaciones diversas que ayudan a determinar la magnitud, características y condiciones en que las personas menores de edad realizan actividades laborales. Desde el punto de vista jurídico y de las políticas públicas, se trata de información valiosa que sirve para encausar adecuadamente la producción legislativa, a fin de que ésta llene las necesidades particulares de cada país.

En el caso de Panamá, los datos más recientes provienen de la Encuesta de Trabajo Infantil (ENTI) realizada en octubre del año 2000 por la Contraloría General de la República.³⁰

Según datos de la ENTI, en Panamá hay 755,032 personas entre cinco y 17 años. De este total, 57,524 están económicamente activos, representando el 7.9% de la fuerza laboral. Quienes están ocupados suman

²⁹ Entre otros, véase: OIT. **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. Ginebra, 2002.

³⁰ IPEC-OIT. **Análisis a profundidad de la encuesta de trabajo infantil en Panamá**. Panamá: Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), 2003.

47,976 personas entre las edades mencionadas, lo cual equivale a 6.4% de la población en ese grupo etareo. La tasa de trabajo infantil y adolescente es mayor para los hombres, en áreas rurales y aumenta con la edad, lo cual reproduce la tendencia que se da a nivel subregional.³¹

Tanto la ENTI como el análisis comparado de las encuestas realizadas en los siete países de la subregión, dan cuenta que “el porcentaje de personas menores de edad trabajadoras en Panamá es el más bajo de la región de América Central para el grupo en total, así como por sexo, grupo de edad y área de residencia”.³²

Los niños y niñas entre 5 y 9 años constituyen 5.7% de este grupo, mientras que los niños y niñas entre 10 y 14 años son 35% del grupo y los adolescentes conforman 59.3%.³³ Esto implica una edad promedio de los trabajadores infantiles y adolescentes de 14.4 años, la cual está por encima de la edad mínima establecida por la legislación. La edad promedio es mayor para las mujeres (14.9 años) que para los hombres (14.3) y mayor en áreas urbanas (15.0) que en rurales (14.3). En el área rural ocho de cada diez personas menores de edad de la fuerza laboral están ocupadas, en las áreas rurales e indígenas y en las provincias de Darién, Los Santos, Veraguas y Bocas del Toro las tasas de ocupación superan el 90%. En total se estima que en el año 2000, 14,266 niños y niñas menores de 14 años trabajaban, es decir, 29.7% del total de trabajadores infantiles y adolescentes están por debajo de la edad permitida.³⁴

En cuanto a las ocupaciones, sobresalen las agropecuarias en las cuales se concentra más de la mitad de quienes trabajan. En segundo plano, las ventas ambulantes y el servicio doméstico. En tercer orden destacan el trabajo de servicio y vendedores del comercio y mercados.

³¹ “La incorporación de niños, niñas y adolescentes en actividades económicas es una realidad en todos los países de la región y muestra similitudes, entre ellos, por ejemplo, en el predominio numérico de los hombres y la tendencia creciente con la edad de los NNA”. IPEC-OIT. **Análisis del trabajo infantil y adolescente en América Central y República Dominicana**. Costa Rica: SIMPOC, 2004, p. 49.

³² IPEC-OIT. **Síntesis de los resultados de la encuesta de trabajo infantil en Panamá**. Panamá: SIMPOC, 2004, p. 5.

³³ OIT-IPEC. **Informe nacional de los resultados de la encuesta del trabajo infantil en Panamá**. Panamá: SIMPOC, 2003, p. 51 (Cuadro 24).

³⁴ *Ibidem*.

Como se puede observar en el Cuadro 4, más de la mitad de las personas menores de edad ocupadas, se insertan en actividades informales o semiformales: trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares o empleados(as) de servicio doméstico, “que se caracterizan por condiciones precarias e inestables, lo que adquiere visos de mayor gravedad si han desertado del sistema educativo y han desarrollado la rutina de trabajar en lugar de estudiar ante su inserción laboral precoz”.³⁵ Además, las ocupaciones y sitios de trabajo más recurrentes son considerados de alta peligrosidad respecto a la seguridad, la salud y los riesgos físicos, sociales y psicológicos.³⁶

Cuadro 4.

Panamá. Porcentaje de la población infanto-adolescente ocupada en las principales ramas de actividad económica y categorías de ocupación, según área y sexo. Año 2000

Área, provincia y sexo	Ramas de actividad económica			Categorías de ocupación			
	Agricultura	Comercio	Actividades comunitarias y personales	Servicio doméstico	Empleados de empresa privada	Indepen- diente o por cuenta propia	Trabajador familiar
Total	51.4	14.7	10.5	6.1	24.6	24.6	44.0
Hombres	58.2	13.6	10.9	1.0	26.5	27.2	45.0
Mujeres	28.8	18.3	9.3	23.2	18.4	16.2	40.6
Urbana	3.5	32.5	23.7	12.7	35.0	40.0	10.5
Hombres	5.0	34.7	28.5	2.5	37.9	51.7	7.1
Mujeres	0.2	27.9	13.9	33.5	29.2	16.0	17.5
Rural	73.2	6.6	4.5	3.2	19.9	17.6	59.1
Hombres	78.1	5.7	4.2	0.5	22.2	17.9	59.2
Mujeres	51.7	10.6	5.6	14.9	9.7	16.4	59.0
Indígenas	83.1	3.8	1.6	0.8	5.4	15.4	78.5
Hombres	78.1	2.2	1.1	...	3.4	14.6	82.0
Mujeres	63.5	7.3	2.5	2.4	9.7	17.1	70.8

(...) No se registran casos.

Fuente: IPEC-OIT. **Análisis a profundidad de la encuesta de trabajo infantil en Panamá.** Panamá: Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), 2003, p. 13.

³⁵ IPEC-OIT. **Análisis a profundidad de la encuesta de trabajo infantil en Panamá,** ob. cit.

³⁶ *Ibidem.*

B. Régimen de protección

1. El marco jurídico aplicable

Después de haber realizado ese rápido recorrido sobre los indicadores más recientes relativos a la magnitud y características del trabajo de las personas menores de edad en Panamá, interesa ahora profundizar en el tema ya iniciado páginas atrás y determinar cuál es el régimen legal aplicable al trabajo que realiza este contingente importante de niñas, niños y adolescentes.

En primer lugar, es de aplicación la Constitución Política, que, como ya se ha mencionado, en su Art. 66 se refiere al trabajo de personas menores de edad en lo que respecta a edad, jornada y trabajos prohibidos. También, es de aplicación el Capítulo III de la Carta Magna en su totalidad, relacionado con el trabajo y las garantías que allí se establecen. Pero, además, está el Art. 52 que consagra la protección a la niñez y que literalmente reza:

“Artículo 52. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrá derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.”

A la luz de la jurisprudencia constitucional antes citada (Sentencia de 20 de marzo de 1996) que incorpora el Art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño al bloque de constitucionalidad, hay que interpretar esta norma constitucional desde la perspectiva de la CDN, es decir, desde la perspectiva de derechos. Si bien la Constitución no se refiere a las personas menores de edad como sujetos de derechos y deberes, sino que hace énfasis únicamente en el aspecto de la protección, esto es comprensible por la época en que fue promulgada. Sin embargo, el derecho es dinámico y las normas deben ser interpretadas en forma dinámica, como lo ha hecho la Corte Suprema de Justicia incorporando la CDN al bloque de constitucionalidad.

El Código de Familia, promulgado en 1994,³⁷ es la ley inspirada en la CDN e incorpora algunos principios de esa Convención al derecho panameño. En su Libro Segundo, denominado “De los menores”, se refiere a estos principios y a los derechos fundamentales, entre otros aspectos. Sin embargo, es evidente que aún utiliza un lenguaje propio de la doctrina de la situación irregular, al referirse a los “menores” a secas y mantiene influencia del Derecho de Menores, cuya perspectiva es la protección de la persona más que a la protección de los derechos.

Esta “mezcla” entre doctrina de la protección integral y doctrina de la situación irregular, se puede ver en el Art. 488:

*“Artículo 488. Las disposiciones del presente Libro deben interpretarse fundamentalmente en interés superior del menor, de acuerdo con los principios generales aquí establecidos y con los universalmente admitidos por el **Derecho de Menores**”.*

(El resaltado no es del original.)

Por otro lado, el Código de Familia tiene por objetivo principal la tutela de la “familia”, como institución, y las relaciones que de ella se derivan. Aunque la familia, lógicamente, es un elemento importante, no es el único en lo que se refiere a las personas menores de edad. Es por ello que a partir de la ratificación de la CDN la mayoría de los países han promulgado leyes especiales dirigidas a la niñez y a la adolescencia, independientemente de sus Códigos de Familia. Panamá, junto con El Salvador, son los únicos países de América Central que no cuentan con una ley especial dirigida a la niñez y adolescencia, aunque en la actualidad existen en ambos países sendos proyectos en vías de elaboración.³⁸

Ahora bien, en cuanto a la legislación aplicable al trabajo de las personas menores de edad, de previo a la promulgación del Código de Familia (CF) en 1994, era el Código de Trabajo el encargado de regular el trabajo de las personas menores de edad.

³⁷ Código de Familia, Ley 3 de 17 de mayo de 1994.

³⁸ Para el caso panameño, se trata del Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, que a marzo de 2005 cuenta con un borrador que está en proceso de revisión.

No obstante, el Art. 838 del CF establece claramente, que a partir de la vigencia de esta ley, “quedan derogadas todas las disposiciones legales referentes a la familia y a los menores, así como las demás leyes especiales que en esta materia sean contrarias o incompatibles con el presente Código”. Aun más claro es el Art. 3 del mismo cuerpo legal que señala: “Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social y se aplicarán con preferencia a otras leyes. En consecuencia, no pueden ser alteradas o variadas por voluntad de los particulares, bajo pena de nulidad, salvo en los casos expresamente permitidos por este Código”.

Lo anterior ha sido reforzado por la jurisprudencia constitucional,³⁹ que determinó que la ley que aprobó el Código de Familia derogó expresamente las leyes contrarias o incompatibles, refiriéndose específicamente a que los Artículos 119 y 123 del Código de Trabajo, lo cual se retomará más adelante.

Sin embargo, el Código de Trabajo continúa siendo aplicable, pero con carácter subsidiario, es decir, en la medida en que no se oponga al Código de Familia, y además por tratarse de una ley especial, en razón de la materia específica que desarrolla (la materia laboral). El Art. 511 del CF es claro al remitir a la legislación laboral para ciertos aspectos sustantivos y de procedimientos:

“Artículo 511. Los menores de edad, para trabajar, necesitan cumplir los requisitos establecidos en las leyes laborales sustantivas y de procedimientos en cuanto no sean incompatibles con este Código.”

De manera similar la Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo⁴⁰ establece, en su Art. 460B, que cualquier conflicto laboral debe tramitarse en los juzgados de trabajo por ser esta materia competencia privativa de la jurisdicción especial de trabajo.

Queda claro, entonces, que el trabajo de las personas menores de edad es regulado por el Código de Familia y el Código de Trabajo.

³⁹ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 1 de septiembre de 1995. Citado por: OIT-IPEC. **Estudio de la legislación sobre trabajo infantil doméstico en Panamá**, ob. cit.

⁴⁰ Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo, No. 59, diciembre de 2001.

Pero, además, están los Convenios de la OIT 138 sobre edad mínima y 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ratificados por Panamá en el año 2000. Como ya se vio, ambos tienen jerarquía de ley y al ingresar al ordenamiento jurídico panameño en fecha posterior al Código de Trabajo y al Código de Familia, es dable entender que modifica aquellos en virtud del principio que la ley nueva modifica la antigua, así como una ley especial modifica o deroga la general. En las páginas posteriores se intentará determinar hasta qué punto estos Convenios han impactado la legislación.

Éste sería el marco jurídico básico. No obstante, están vigentes, por lo menos en el plano formal, una serie de leyes que se refieren al trabajo de las personas menores de edad, a veces de manera contradictoria. La licenciada Staff lo comenta de la siguiente forma: "...resulta que el trabajo infantil y adolescente, además de lo dispuesto en la Carta Magna, está reglamentado en diversos códigos como el de Trabajo, el de Familia, Agrario, Penal y diversidad de leyes dispersas; normativas que en muchas ocasiones se contraponen entre sí, por no contener de manera clara y expresa un enfoque pleno de derechos de la niñez y la adolescencia, todo esto aunado en muchos casos al desconocimiento de la normativa específica y la falta de efectividad en su aplicación, lo que conlleva generalmente a una flagrante violación de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia".⁴¹

Interesa ahora determinar hasta qué punto la legislación se ha armonizado con los Convenios antes mencionados y con la perspectiva de derechos de la CDN.

2. Visión del trabajo infantil que prevalece en la legislación

Como ya se ha mencionado anteriormente, la visión del trabajo infantil que se deduce de la Constitución Política, tiene que ver con los criterios del siglo pasado que fundamentaron la protección

⁴¹ Staff Wilson, Mariblanca. **Estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigentes sobre el trabajo infantil y de adolescentes en la República de Panamá y propuesta para su armonización.** Informe de avance. Panamá: OIT-IPEC, 2004 (borrador).

de las personas menores de edad junto con las mujeres, considerando a ambos como objetos de protección, antes que sujetos de derechos.

Del Art. 66 de la Constitución Política, antes citado, se pueden deducir razones de salubridad y de moralidad. Sin embargo, la protección que le concede la Constitución a “los menores” (como se refiere la Carta Magna) puede ser disminuida por la legislación, ya que permite, por vía de excepción, que ésta fije una edad inferior a los catorce años.

Esta visión es compartida por el Código de Trabajo que regula el trabajo de las personas menores de edad en su Título III: “Normas especiales de Protección del Trabajo”, Capítulo II: “Trabajo de las mujeres y menores”.

Pero, además, este Código en su Art. 24 establece que “el servicio de empleo dedicará especial atención al trabajador parcialmente incapacitado y a los menores, buscándoles adecuada ocupación...”, norma que pareciera denotar preocupación por el desempleo de las personas menores de edad (aunque el Art. 24 no hace referencia a la edad de la persona menor de edad, se sobreentiende que es a partir de los 14 años).

En sentido similar, el Art. 623 del Código de Familia manda a las instituciones estatales que tengan programas con la familia y el menor a organizar una bolsa de trabajo rotativo que permita crear un servicio de empleo para adultos sin empleo y “para mayores de catorce años, durante el período de vacaciones escolares”. De estas normas se puede colegir otra visión del trabajo infantil, que se asocia a los criterios que lo consideran formativo y hasta necesario.

Por otro lado, el Código de Familia en su Art. 489, inciso 15, establece que todo menor tiene derecho a: “ser protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental, o que impida su acceso a la educación”. Se trata de una disposición en la línea del Art. 32 de la CDN que se refiere al derecho a la protección contra

la explotación económica.⁴² Esta norma se complementa con el Art. 498, inciso 4, según el cual se considera que una persona menor de edad está en situación de riesgo social cuando “se emplee en ocupaciones que puedan considerarse peligrosas o perjudiciales para la salud, la moral o contrarias a las buenas costumbres”; y es víctima de maltrato (Art. 501, inciso 5) cuando se le explote o se permita que otro lo utilice con fines de lucro. Estas disposiciones son muy importantes puesto que sientan las bases para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, como será visto más adelante.

Pero, además, el CF en su Art. 495, inciso 4, entiende que “el menor se encuentra en circunstancias especialmente difíciles cuando “sea trabajador en condiciones no autorizadas por la ley” y dispone, en su Art. 496, que el Juez de Menores “podrá ubicarlos en colocación familiar u hogar sustituto por un período provisional máximo de seis meses...” Medida que no pareciera acorde con las necesidades de una persona menor de edad que se encuentre trabajando en condiciones no autorizadas por la ley y que, además, obligaría al Juez de Menores a aplicar esta medida de protección extrema a un contingente importante, que se encuentra en dichas condiciones, particularmente en el sector informal, como se vio páginas atrás. Pareciera presuponerse que la persona menor de edad trabaja únicamente porque sus padres o encargados la han descuidado, sin embargo, las causas del trabajo infantil son múltiples y el descuido familiar es solo una de ellas.⁴³

⁴² “Artículo 32: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para asegurar la aplicación de este artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

a. Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar.

b. Dispondrán la reglamentación apropiada, de los horarios y condiciones de trabajo.

c. Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.”

⁴³ Hay muchos estudios sociológicos que abordan las causas del trabajo infantil. La licenciada Staff resume de la siguiente manera las diversas visiones sobre el trabajo infantil que existen en la sociedad: “...el trabajo infantil no es reconocido por todas las personas de la misma manera, existiendo grandes diferencias a este respecto entre las instituciones gubernamentales, las no gubernamentales, los sindicatos, los empleadores, la familia y los propios niños y niñas, lo que aumenta su ocultamiento.

El Título V del mismo cuerpo legal, “De los menores trabajadores”, dedica los Artículos 508 a 513 a regular aspectos sustanciales (por ejemplo, trabajos prohibidos, jornada, etc.). Posteriormente, en el Libro Tercero, “De la participación del Estado en la política familiar”, Título III, “De las instituciones de bienestar social”, Capítulo III, “De los aspectos laborales”, que contiene dos secciones: “De la protección laboral de los menores” y “Del trabajo de la mujer y los menores en las labores agrícolas y domésticas”.

Las normas incluidas en este capítulo son contradictorias entre sí. Por ejemplo, de un lado está establecida la obligación del Estado de evitar la explotación laboral de “los menores” (Art. 711), y de otro lado, se establece la posibilidad de “las mujeres y los menores” (siguiendo la influencia decimonónica, de ubicar conjuntamente, con una visión patriarcal y adulto-céntrica, a “mujeres y menores”, cual si fueran jurídicamente incapaces) entre 12 y 14 años puedan realizar labores agrícolas y domésticas.

Si bien, como se verá más adelante, esta norma ha sido declarada parcialmente inconstitucional, es de suma preocupación que permita el trabajo, inclusive a la tierna edad de 12 años en las labores que han probado ser, precisamente, las que presentan mayor riesgo para las personas menores de edad: el trabajo doméstico y el trabajo agrícola. Contradice, además, la norma constitucional que prohíbe el trabajo de las personas menores de 14 años como “sirvientes domésticos”, lo cual ya sido manifestado por la Corte Suprema de Justicia.

La existencia del trabajo infantil es un problema mundial tolerado socialmente, a pesar de que la mayor parte de las legislaciones lo prohíbe o lo restringe, el trabajo infantil sigue existiendo a grandes escalas. Con frecuencia se lo tolera en silencio o bien, se justifica con el argumento de que la pobreza impide evitarlo y de que es importante para preparar a los niños, niñas y adolescentes para su vida adulta.

A menudo, también se ha pretendido hacer ver que no existe. Sin embargo, el muro del silencio, de la apatía y de la negación empieza a derrumbarse, al punto que en un período notablemente breve, el trabajo infantil ha dejado de ser un asunto secundario entre los problemas políticos, económicos y sociales a nivel mundial para convertirse en un asunto de prioridad en la agenda de la comunidad internacional. A esto ha contribuido la lucha paciente y constante de quienes defienden en todo el mundo, la causa de los derechos de la niñez y la adolescencia”. Staff Wilson, Mariblanca. **Estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigentes sobre el trabajo infantil y de adolescentes en la República de Panamá y propuesta para su armonización**, ob. cit.

Sin embargo, el texto continúa vigente, en lo que respecta a los trabajos agrícolas, siendo ello contradictorio con otro cuerpo de normas, el Código Agrario, que aunque fue promulgado en 1962 ya tomaba en cuenta la peligrosidad de las labores agrícolas y establece en su Art. 403 que, sin excepción, las personas menores de 14 años no pueden trabajar en labores agropecuarias, aún cuando tengan el consentimiento del padre, madre o representante legal.

Esta contradicción es, uno de los ejemplos más representativo de la visión prevaleciente en la legislación panameña en relación con el trabajo infantil. De un lado, el CF intenta operativizar la CDN y superar la visión proteccionista del Código de Trabajo, y de otro lado, la refuerza y la confirma, con disposiciones como éstas, que se ubican claramente en la doctrina de la situación irregular, al privilegiar el sentido “proteccionista” de la persona antes que de los derechos. Además, para hacer más acentuada la contradicción, tanto el CT como el CF contienen normas para promover el trabajo de personas menores de edad (aunque se supone que mayores de catorce años).

En la práctica, estas contradicciones generan confusión, máxime si, como lo afirma la licenciada Staff, la legislación no ha sido armonizada con los Convenios 138 y 182 de la OIT,⁴⁴ lo cual será desarrollado de seguido.

3. Edad mínima

El tantas veces citado Art. 66 de la Constitución Política fija la edad mínima de admisión al trabajo en 14 años, sin embargo deja abierta la posibilidad de que la legislación establezca excepciones,⁴⁵ salvo en el caso del servicio doméstico y de las ocupaciones insalubres que no admiten tales excepciones.

⁴⁴ Staff Wilson, Mariblanca. **Estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigentes sobre el trabajo infantil y de adolescentes en la República de Panamá y propuesta para su armonización**, ob.cit.

⁴⁵ “Esa vía de la excepción ha permitido que en la práctica se haya convertido en la regla, especialmente respecto al trabajo de las personas menores de esa edad”. Staff, ibídem.

Por su parte, el CF, en su Art. 508 señala que se entiende por menor trabajador en condiciones no autorizadas por la ley, al menor de catorce años en cualquier caso de ocupación laboral, y a los mayores de esa edad y menores de 18 que desempeñen actividades laborales prohibidas por la ley. Además, el Art. 117 del CT reitera la prohibición de trabajar a las personas que no hayan cumplido catorce años y, además, a las personas hasta de quince años que no hayan completado la instrucción primaria.

El CF señala excepciones a esta norma general en su Art. 716 y autoriza que las mujeres y los menores de 12 a 14 años se desempeñen en labores agrícolas y domésticas, lo cual ha sido declarado parcialmente inconstitucional. En el CT también hay una excepción similar, en el Art. 119 que a la letra señala: “En las explotaciones agropecuarias, los menores de doce a quince años podrán ser empleados solamente en trabajos livianos y fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar”. Además, el Art. 281 del CT define por contrato de aprendizaje, la formación profesional de “los trabajadores menores de dieciocho y mayores de quince años”, por otro lado, en su Art. 83 establece que toda persona que haya cumplido catorce años de edad puede obligarse como trabajador.

A la fecha de promulgación del CT, Panamá había ratificado una serie de convenios de la OIT (véase Recuadro 1), relativos a la edad mínima de admisión en diferentes tipos de empleo, los cuales tomaban como referencia la edad en que cesa la educación obligatoria, la naturaleza de los trabajos y las condiciones de los mismos.

En el caso del CF, entiende como menor a todo ser humano desde su concepción hasta la edad de 18 años (Art. 484), de manera similar a como lo hace la CDN.⁴⁶ Sin embargo, en virtud del principio de autonomía progresiva de la CDN se pueden establecer una serie de atribuciones a quienes no han alcanzado la mayoría de edad, que tradicionalmente solo se concedían a las personas mayores de edad,

⁴⁶ CDN. Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Recuadro 1.

Convenios de la OIT ratificados por Panamá antes de 1972

1. Convenio 10 de 1921 relativo a la edad de admisión al trabajo agrícola, ratificado mediante Decreto de Gabinete 160 de 4 de junio de 1970 (Gaceta Oficial 16,622 de 10 de junio de 1970).
2. Convenio 15 de 1921 relativo a la fijación de la edad mínima de admisión de los menores al trabajo de pañoleros o fogoneros. Decreto de Gabinete 163 de 4 de mayo de 1970 (Gaceta Oficial 16,622 de 10 de junio de 1970).
3. Convenio 16 de 1921 relativo al examen médico obligatorio de los menores (trabajo marítimo). 4. Decreto de Gabinete 164 de 4 de junio de 1970 (Gaceta Oficial 16,622 de 10 de junio de 1970).
4. Recomendación 41 de 1921 sobre edad de admisión de los niños a trabajos no industriales. 6. Decreto 377 de 17 de diciembre de 1970 (Gaceta Oficial 16,759 de 28 de diciembre de 1970).
5. Convenios 29 de 1930 y 105 de 1957 relativos al trabajo forzoso. Ley 23 de 1 de febrero de 1966. (Gaceta Oficial 15,584 de 25 de marzo de 1966).
6. Convenio 45 de 1935 sobre el trabajo subterráneo (mujeres). Ley 57 de 15 de diciembre de 1958. (Gaceta Oficial 13,737 de 16 de enero de 1959).
7. Convenio 58 de 1936 relativo a la edad mínima de admisión de niños al trabajo marítimo. Decreto de Gabinete 174 de 4 de mayo de 1970 (Gaceta Oficial 16,641 de 7 de julio de 1970).
8. Recomendación 45 sobre el desempleo de personas menores de edad. Decreto de Gabinete 49 de 26 de febrero de 1971.
9. Convenio 64 de 1939 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas). Decreto de Gabinete 175 de 4 de mayo de 1970. (Gaceta Oficial 16,641 de 7 de julio de 1970).
10. Convenio 77 de 1946 relativo a examen médico para el empleo de menores en la industria. Decreto de Gabinete 49 de 26 de febrero de 1971 (Gaceta Oficial 16,811 de 16 de marzo de 1971).
11. Convenio 78 de 1946 relativo a examen médico de aptitud para empleo de menores en trabajos no industriales. Decreto de Gabinete 177 de 4 de mayo de 1970 (Gaceta Oficial 16,641 de 7 de julio de 1970).

12. Convenio 81 de 1947 relativo a la inspección del trabajo y el comercio. Ley 14 de 30 de enero de 1967.
13. Convenio 86 de 1947 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas). Decreto de Gabinete 178 de 4 de mayo de 1970 (Gaceta Oficial 16,641 de 7 de julio de 1970).
14. Convenio 89 de 1948 relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria. Decreto de Gabinete 180 de 4 de mayo de 1970.
15. Convenio 100 de 16 de junio de 1951, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Ratificado por Ley 48 de 2 de febrero de 1967.
16. Convenio 112 de 1958 sobre la edad mínima de admisión de los niños al trabajo de pescadores. Decreto de Gabinete 184 de 4 de mayo de 1970 (Gaceta Oficial 16,646 de 14 de julio de 1970). Decreto 24 de 30 de noviembre de 1981.
17. Convenio 117 relativo a las normas y objetivos básicos de la política social. Decreto de Gabinete 55 de 26 de febrero de 1971.
18. Convenio 123 de 1965 relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas. Decreto de Gabinete 190 de 4 de junio de 1970 (Gaceta Oficial 16,649 de 17 de julio de 1970).
19. Convenio 124 de 1965 relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas. Decreto de Gabinete 191 de 4 de junio de 1970 (Gaceta Oficial 16,649 de 17 de julio de 1970).
20. Convenio 127, relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportado por un trabajador(a), aprobado por Decreto de Gabinete 193 de 4 de junio de 1970.

Tomado de: Staff Wilson, Mariblanca. **Estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigentes sobre el trabajo infantil y de adolescentes en la República de Panamá y propuesta para su armonización**, ob. cit.

“una consecuencia lógica de la asunción del principio de autonomía progresiva será la distinción, jurídicamente relevante, entre niños y adolescentes que contempla la gran mayoría de las legislaciones dictadas en América Latina después de la entrada en vigencia de la CDN⁴⁷. Sin embargo, la legislación panameña no ha realizado hasta el momento esta distinción entre niñez y adolescencia.

Por ejemplo, el Art. 332 se refiere a las excepciones a la regla de que los padres son los representantes de sus hijos e hijas menores. De similar manera, el Art. 334, inciso 3, del CF, estipula como excepción a la administración paterna, los bienes del mayor de 14 años adquiridos por su trabajo. Sin embargo, la emancipación judicial solo se puede conceder a quienes tengan más de quince años (Art. 355, inciso 1) y esta podrá solicitarse “cuando sea necesaria para la disposición y dirección de su persona y bienes...” (Art. 356 del CF).

De la relación de normas del CT y del CF, se puede deducir que no hay una línea coherente en cuanto a la fijación de la edad mínima, en catorce o quince años.

En el año 2000 Panamá ratifica el Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo, que establece que todo miembro al ratificar el convenio debe especificar, en declaración anexa, la edad mínima al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio, la cual no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años. Sin embargo el país se acoge al inciso 4 del Art. 2 del C138, que posibilita a aquellos países “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados... especificar inicialmente una edad mínima de catorce años”. Es una decisión que, si bien es coherente con el ordenamiento jurídico vigente a esa fecha, no demuestra los niveles de educación alcanzados en Panamá, que lo colocan como un país avanzado en la materia a nivel de la subregión.⁴⁸ Además, en el año 2001, Panamá aumenta la edad mínima de admisión al empleo en el sector marítimo, elevándola de 15 a 17 años.⁴⁹

⁴⁷ Cillero Bruñol, ob. cit.

⁴⁸ IPEC-OIT. **Análisis a profundidad de la encuesta de trabajo infantil en Panamá**, ob. cit.

⁴⁹ Resolución ADM 063-2002 de 16 de abril de 2001, adoptada por la Autoridad Marítima de Panamá.

Esta incongruencia en relación con la edad mínima ha sido señalada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT en su informe del 2003.⁵⁰ La CEACR señala, en primera instancia, que toma nota de que Panamá estableció la edad mínima en catorce años por ser la edad fijada por su legislación. Sin embargo, llama la atención de que en el segundo informe periódico sometido al Comité de los Derechos del Niño, el gobierno panameño indica que la edad mínima de admisión es de 15 años. Asimismo, puntualiza que si bien la edad de finalización de la escolaridad obligatoria está fijada en catorce años, según el Art. 117 del CT (antes citado), se prohíbe el trabajo de los menores de hasta 15 años que no han terminado su escolaridad obligatoria. La CEACR solicita al gobierno panameño indicar si tiene previsto aumentar la edad de admisión al empleo de 14 a 15 años y comunicar copia de las disposiciones legislativas que reglamentan la edad de finalización de la escolaridad obligatoria.

Para aumentar la confusión, el Artículo 46 de la Ley Orgánica de Educación señala que ningún niño menor de quince (15) años podrá dedicarse a trabajo o actividad alguna que le prive del derecho de asistir regularmente a la escuela.⁵¹

La parte medular pareciera ser la disposición constitucional del Art. 66, que establece la edad mínima en 14 años. Sin embargo, tratándose de derechos lo dispuesto por la Carta Magna son mínimos, como lo establece claramente el Art. 75 de la Constitución (“Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores”), que pueden ser mejorados por la legislación y regular claramente las excepciones que permite la Constitución, a la luz del Convenio 138, es decir únicamente para ciertos casos muy calificados de trabajos livianos. Esta interpretación, sin embargo, posiblemente tenga que hacerse vía jurisprudencia. De modo contrario, habría que reformar la Constitución, lo cual no parece factible a corto plazo.

⁵⁰ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Convenio 138: Edad mínima, 1973. Solicitud directa 2003/74. Panamá.

⁵¹ Ley Orgánica de Educación, Decreto Ejecutivo 60 de 26 de febrero de 1996.

La licenciada Staff señala que en el proceso de reformas constitucionales propuesto por el Presidente Martín Torrijos ante la Asamblea Legislativa en el año 2004 "...también se incluyó dentro de la propuesta de reformas, la de modificar el Artículo 66 constitucional, referente al trabajo de las personas menores de edad, en la que se elimina la excepción contemplada respecto a que por vía de ley se puede aumentar la jornada de trabajo de los(as) adolescentes de 14 años y la nocturna de los adolescentes de 16 y señalando expresamente que la jornada máxima será de seis (6) horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho e igualmente prohibiendo el empleo de menores hasta catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres". Sin embargo, esta propuesta no prosperó.⁵²

Como lo autoriza la Constitución, la legislación puede establecer excepciones a la edad mínima (en este caso los catorce años). El C138 (Art. 7) también admite excepciones, siempre y cuando se trate de trabajos ligeros y para las franjas de edad de trece a quince años –si la edad mínima son los quince años–; o de doce a catorce años –si la edad mínima son los catorce años–. Se entiende por trabajos ligeros aquellos que no sean susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo; y que no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional.

El Art. 716 del Código de Familia permite el trabajo de las mujeres y los menores entre doce y catorce años en labores agrícolas y domésticas, según las regulaciones de horario, salario, contrato y tipo de trabajo que establece el Código de Trabajo. Por su parte, el Art. 119 del Código de Trabajo, estipula que podrán emplearse en explotaciones agropecuarias los menores de doce a quince años, solamen-

⁵² En cuanto a reformas legales, se encuentra actualmente (borrador de marzo del 2005) en proceso de elaboración el Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, que contiene el Capítulo VIII, denominado "Derecho al trabajo y protección laboral", el cual, sin embargo, fija la edad mínima en catorce años. Es lógico suponer que lo hace para estar acorde con el texto constitucional, lo cual lleva nuevamente a la necesidad de una reforma constitucional, para que pueda ser posible revisar la edad mínima de admisión al trabajo de las personas menores de edad.

te en trabajos livianos y fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar. En el Art. 123 se refiere a los trabajos domésticos y establece que al menor con más de doce años le es permitido el trabajo en calidad de empleado doméstico, en trabajos livianos.

La excepción referida a las explotaciones agropecuarias tiene su origen en el carácter agrícola de los países que, como Panamá, utilizaban la mano de obra familiar para las labores agrícolas.⁵³ No obstante, esto se dio en una época en que no había mucho conocimiento sobre los efectos nocivos del trabajo agropecuario en la salud y el desarrollo integral de las personas menores de edad, ahora es evidente que muchas labores agropecuarias pueden considerarse peligrosas para personas menores de 18 años.

En este sentido, el Código Agrario panameño, contrariamente al Código de Familia, prohíbe el trabajo de personas menores de 14 años en labores agropecuarias, aún cuando tengan el consentimiento del padre, madre o representante legal. Si bien el Código de Familia es más actual que el Código Agrario y, como ya se ha visto, deroga toda la legislación que se le oponga, no puede primar sobre otra ley más favorable, es decir no puede ser una reforma en desmejora o “*in peius*”. Esto iría en contra el principio de aplicación de ley más favorable, contemplado en el Art. 41 de la CDN, así como del interés superior de la persona menor de edad.

En cuanto a la excepción referida al trabajo doméstico, abiertamente en contra del texto constitucional que prohíbe tal actividad para personas menores de 14 años, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 1995:

“Considera la Corte Suprema que el texto constitucional es claro al establecer una prohibición al empleo de menores hasta catorce años de edad en calidad de sirvientes domésticos, autorización que concede la norma legal atacada, sin que en este caso la Constitución tenga establecida reserva legal alguna...”

⁵³ De igual manera, el Código de Trabajo de Costa Rica, en sus Artículos 87 y 89, reformados en 1990, establecía excepciones a la edad mínima de admisión al trabajo, tratándose de actividades agrícolas y ganaderas.

Cuadro 5.

Panamá: Disposiciones sobre edad mínima de admisión al empleo y sus excepciones en el ordenamiento jurídico

Norma	Disposición sobre edad	Excepciones
Constitución Política	Art. 66. Se prohíbe trabajo a menores de 14 años . Se prohíbe el empleo a menores hasta de 14 años en calidad de sirvientes domésticos y en ocupaciones insalubres.	Art. 66. Las que establezca la ley.
Convenio 138	Art. 2. La edad mínima no debe ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar. Panamá fija edad mínima en 14 años al ratificar el Convenio.	Art. 7. Trabajos ligeros.
Código de Familia	Art. 508. Se entiende por menor trabajador en condiciones no autorizadas por la ley al menor de 14 años .	Art. 716. Mujeres y menores de 12 a 14 años en labores agrícolas y domésticas (parcialmente inconstitucional).
Código de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 117. Prohibición de trabajar a quienes no han cumplido 14 años. • Art. 117. Prohibición de trabajar a menores hasta de 15 años que no han completado instrucción primaria. • Art. 281. Contrato de aprendizaje: formación profesional de menores de 18 y mayores de 15. • Art. 83. Toda persona a partir de los 14 años puede obligarse como trabajador. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 119. En explotaciones agropecuarias, menores de 12 a 14 en trabajos livianos y fuera de horas de enseñanza escolar. • Art. 123. Mayor de 12 años le es permitido el trabajo como empleado doméstico, en trabajos livianos (inconstitucional).
Autoridad Marítima de Panamá	Edad mínima: De 15 a 17 años .	
Ley Orgánica de Educación	Art. 46. Ningún niño menor de 15 años podrá dedicarse a trabajo o actividad que le prive del derecho a la educación.	
Código Agrario	Prohíbe el trabajo de menores de 14 años en labores agropecuarias.	

(...) El Artículo 69 de la Constitución de 1946 establecía la prohibición del trabajo de menores en servicios domésticos hasta la edad de doce (12) años, por lo que el ámbito de la prohibición que introduce la Carta Política vigente debe interpretarse como una manifestación de avance, en lo social de nuestro constitucionalismo.”⁵⁴

A pesar de la importancia de esta sentencia, es preciso enfatizar que no consideró inconstitucional el que niños y niñas entre 12 y 14 años trabajen en labores agrícolas, lo cual está en abierta contradicción con los principios antes mencionados.

En el Cuadro 5 se resumen las diversas disposiciones en torno a edad mínima que están actualmente vigentes en el ordenamiento jurídico panameño.

4. Trabajos prohibidos y trabajos peligrosos

Los Artículos 510 del CF y 118 del CT se refieren a los trabajos prohibidos para las personas menores de edad. El texto de ambos artículos es prácticamente idéntico, con solamente algunas diferencias (véase Cuadro 6).

Se define trabajo peligroso como aquel que por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúe sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores, o que afecten su asistencia regular a un centro docente. Entre las actividades enumeradas por ambos Códigos están las siguientes:

1. Trabajos en clubes nocturnos cantinas, discotecas y demás lugares donde se expenden al por menor bebidas alcohólicas.
2. Trabajos relacionados con juegos de suerte y azar, tales como hipódromo, casino y otros.
3. Transporte de pasajeros y mercancía por carretera, ferrocarriles, aeronavegación, vías de agua interior y altamar, y trabajo en muelles, embarcaciones y almacenes de depósitos.

⁵⁴ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del Pleno, 30 de noviembre de 1995.

Cuadro 6.

Panamá: Trabajos prohibidos para las personas menores de edad, según el Código de Familia y el Código de Trabajo

Código de Familia	Código de Trabajo
<p>Artículo 510. Queda prohibido a los que tengan menos de dieciocho (18) años de edad, los trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúen sean peligrosos para la vida, salud o moralidad de los menores, o que afectan su asistencia regular a un centro docente, en especial los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajos en clubes nocturnos, cantinas, discotecas y demás lugares donde se expendan al por menor bebidas alcohólicas. 2. Trabajos relacionados con juegos de suerte y azar, tales como hipódromo, casino y otros. 3. Transporte de pasajeros y mercancía por carretera, ferrocarriles, aeronavegación, vías de agua interior y altamar, y trabajo en muelles, embarcaciones y almacenes de depósitos. 4. Trabajos relacionados con la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica. 5. Manejo de sustancias explosivas o inflamables. 6. Trabajos subterráneos en minas, canteras, túneles o cloacas. 7. Manejo de sustancias nocivas o peligrosas, dispositivos o aparatos que lo expongan a los efectos de la radioactividad. 8. La utilización de menores en espectáculos públicos, películas, teatro, mensajes comerciales de cine, radio, televisión y en publicaciones de cualquier índole que atenten contra la dignidad y moral del menor, de acuerdo a las regulaciones que para el efecto fijará el Consejo Nacional de Familia y del Menor. <p>Lo dispuesto en los numerales 3, 4, 5 y 6 de este artículo, no se aplicarán al trabajo de menores de escuelas vocacionales siempre que dicho trabajo sea aprobado y vigilado por las autoridades competentes.</p>	<p>Artículo 118. Queda prohibido a los que tengan menos de dieciocho años los trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúen, sean peligrosos para la vida, salud o moralidad de las personas que los desempeñan, especialmente los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajos en clubes, cantinas y demás lugares donde se expendan al por menor bebidas alcohólicas. 2. Transporte de pasajeros y mercancías por carretera, ferrocarriles, aeronavegación, vías de agua interior y trabajos en muelles, embarcaderos y almacenes de depósitos. 3. Trabajos relacionados con la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica. 4. Manejo de sustancias explosivas o inflamables. 5. Trabajos subterráneos en minas, canteras, túneles o cloacas. 6. Manejo de sustancias, dispositivos o aparatos que lo exponga a los efectos de radiactividad. <p>Lo dispuesto en los ordinales 2, 3, 4 y 5 de este artículo no se aplicará al trabajo de menores de escuelas vocacionales, a condición de que dicho trabajo sea aprobado y vigilado por las autoridades competentes.</p>

4. Trabajos relacionados con la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica.
5. Manejo de sustancias explosivas o inflamables.
6. Trabajos subterráneos en minas, canteras, túneles o cloacas.
7. Manejo de sustancias nocivas o peligrosas, dispositivos o aparatos que lo expongan a los efectos de la radioactividad.
8. La utilización de menores en espectáculos públicos, películas, teatro, mensajes comerciales de cine, radio, televisión y en publicaciones de cualquier índole que atenten contra la dignidad y moral del menor, de acuerdo a las regulaciones que para el efecto fijará el Consejo Nacional de Familia y del Menor.

Además, el Art. 101 del Código de Trabajo prohíbe a las personas menores de dieciocho años trabajar en el exterior sino han sido expresamente autorizadas. Y el Art. 185, inciso 6, del mismo cuerpo normativo faculta al reglamento interno de trabajo señalar “las labores que no deben ejecutar las mujeres, ni los menores de dieciséis años”. Disposición abiertamente discriminatoria contra las mujeres, puesto que deja a la discrecionalidad de un reglamento de trabajo el limitar las labores que ellas puedan desempeñar.

Volviendo a los Artículos 510 del CF y 118 del CT, en el último párrafo ambos artículos establecen excepciones a esta prohibición, cuando se trata de escuelas vocacionales, siempre que dicho trabajo sea aprobado y vigilado por las autoridades competentes, en cuyo caso podrán las personas menores de edad, según el artículo citado del Código de Familia, desempeñarse en las siguientes actividades (Art. 510, incisos 3 al 6, CF):

3. Transporte de pasajeros y mercancía por carretera, ferrocarriles, aeronavegación, vías de agua interior y altamar, y trabajo en muelles, embarcaciones y almacenes de depósitos.
4. Trabajos relacionados con la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica.
5. Manejo de sustancias explosivas o inflamables.
6. Trabajos subterráneos en minas, canteras, túneles o cloacas.

El C138 también abre la posibilidad de algunas excepciones a la prohibición general de realizar trabajos peligrosos por parte de personas menores de edad. El Art. 3, párrafo 3, del C138 permite autorizar el trabajo en algunas actividades peligrosas a partir de los dieciséis años, previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y siempre que queden garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes.

Además, el Art. 6 del C138 estipula que el Convenio no se aplicará al trabajo efectuado en escuelas de enseñanza general, profesional o técnica; siempre que sea parte integrante de:

- Un curso de enseñanza o formación del que sea primordialmente responsable una escuela o institución de formación.
- Un programa de formación que se desarrolle entera o fundamentalmente en una empresa y que haya sido aprobado por la autoridad competente.
- Un programa de orientación, destinado a facilitar la elección de una ocupación o de un tipo de formación.

A la luz del C138 y sus disposiciones en relación con el trabajo peligroso y el trabajo de formación profesional, no queda claro si la legislación panameña ha tomado todas las previsiones para garantizar la salud y la seguridad de las personas menores de edad a las que autorice realizar los trabajos peligrosos antes citados.

En ese sentido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, ha pedido al Gobierno "...que comunique informaciones sobre las medidas tomadas o previstas a fin de garantizar que ninguna persona de menos de 16 años que trabaje en una escuela de formación será autorizada, en virtud del párrafo 2 del Artículo 118 del Código de Trabajo y del párrafo 2 del Artículo 510 del Código de la Familia, a realizar las actividades peligrosas antes mencionadas".⁵⁵

⁵⁵ CEACR, ob. cit.

Asimismo, la CEACR hace notar que el gobierno panameño señaló en su segundo informe periódico sometido al Comité de los Derechos del Niño, que si la seguridad, la salud y la moralidad de los adolescentes están garantizadas, la edad de admisión a las actividades peligrosas es de 16 años. “La Comisión ruega al Gobierno que señale si de esta indicación se deriva que el Gobierno pretende utilizar la excepción prevista en el Artículo 3, párrafo 3, del Convenio y, si es así, que indique las medidas tomadas o previstas a fin de garantizar que las exigencias previstas por esta disposición se garantizan”.⁵⁶

Por otro lado, Panamá ha ratificado el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, que en su Artículo 3, párrafo d, ubica en tal categoría al denominado “trabajo peligroso”, es decir: el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleve a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Para determinar cuáles actividades son trabajos peligrosos, la Recomendación 190 del C182, establece las siguientes directrices para su determinación:

- a. Los trabajos en que el niño quede expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual.
- b. Los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados.
- c. Los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosas, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas.
- d. Los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud.
- e. Los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.

⁵⁶ Ibidem.

Cuadro 7.**Panamá: Trabajos prohibidos y trabajos peligrosos para personas menores de edad y sus excepciones**

Trabajos prohibidos y trabajos peligrosos				
Constitución Política	Código de Familia	Código de Trabajo	Convenio 138	Convenio 182
(Artículo 66) Se prohíbe: • Servicio doméstico (menores de 14 años). • Ocupaciones insalubres.	(Artículo 510) Se prohíbe a los menores de 18 años los trabajos que por su naturaleza o por las condiciones sean peligrosos para la vida, salud, moralidad o afecten asistencia regular a un centro docente.	(Artículo 118) Se prohíbe a los menores de 18 años los trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúan sean peligrosos para la vida, salud o moralidad.	(Artículo 3, inciso 2) La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a los 18 años.	(Artículo 3, inciso d) Trabajo peligroso: El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleve a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Así, el gobierno panameño deberá examinar los trabajos peligrosos a la luz del C182,⁵⁷ el cual se aplica a toda persona menor de 18 años o, por vía de excepción, para el caso del trabajo peligroso a partir de los 16 años siempre que se garantice plenamente la salud, seguridad y moralidad.

⁵⁷ Actualmente se encuentra en proceso la definición de los trabajos peligrosos, a la luz de lo dispuesto por el C182. En este sentido: OIT. **Pasos para eliminar el trabajo infantil peligroso**, panfleto, Ginebra, s.f.; OIT. **Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores**. San José, 2003.

Excepciones: Trabajos de formación profesional			
Código de Familia (Art. 510)	Código de Trabajo (Art. 118)	Convenio 138 (Art. 6)	Convenio 182 (R190)
	<p>Trabajo de menores en escuelas vocacionales, en las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transporte de pasajeros y mercancía por carretera, ferrocarriles, aeronavegación, vías de agua interior y altamar, y trabajo en muelles, embarcaciones y almacenes de depósitos. • Trabajos relacionados con la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica. • Manejo de sustancias explosivas o inflamables. • Trabajos subterráneos en minas, canteras, túneles o cloacas. 	<p>El Convenio no se aplicará al trabajo efectuado en escuelas de enseñanza general, profesional o técnica; siempre que sea parte integrante de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un curso de enseñanza o formación. • Un programa de formación que se desarrolle entera o fundamentalmente en una empresa. • Un programa de orientación, destinado a facilitar la elección de una ocupación o de un tipo de formación. 	<p>Trabajos peligrosos. La legislación nacional podrá autorizar el empleo a partir de 16 años siempre que queden garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad y que hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica.</p>

En este contexto, se ha creado la Red de Seguridad y Salud contra el trabajo infantil insalubre y peligroso,⁵⁸ con integración interinstitucional y bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. La Red “tiene como finalidad, establecer la coordinación y cooperación necesaria, para el intercambio de información y experiencia motivando el desarrollo de actividades conjuntas

⁵⁸ Red de seguridad y salud contra el trabajo infantil insalubre y peligroso, Decreto 279 de 24 de septiembre de 2003.

que permitan mejorar las capacidades institucionales para la erradicación del trabajo insalubre y peligroso”. Entre sus funciones se encuentran: gestionar, elaborar y difundir instrumentos especializados en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo que permitan identificar, evaluar y promover medidas correctivas contra el trabajo infantil insalubre y peligroso; y apoyar al Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador, en la elaboración de criterios para la identificación de trabajos insalubres y peligrosos.

En el Cuadro 7 se resumen las principales disposiciones en torno a los trabajos prohibidos y peligrosos.

5. Jornada y trabajo nocturno

A tenor del Art. 66 de la Constitución Política la jornada podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho, y se prohíbe el trabajo nocturno a los menores de dieciséis años, salvo las excepciones que establezca la ley.

La redacción de esta norma, deja dudas al utilizar la preposición “hasta”, que según el diccionario “expresa el término del cual no se pasa, con relación al espacio, al tiempo y a la cantidad”. En sentido contrario, pareciera entenderse que la jornada puede ser mayor a las seis horas. Si el trabajo de las personas menores de edad debe darse únicamente a ciertas edades y siempre que no obstaculice el disfrute de otros derechos como la educación, el esparcimiento, etc., es importante limitar la jornada. En el derecho comparado⁵⁹, se fija generalmente seis horas como la jornada para el trabajo de las personas menores de edad, como un límite máximo, no mínimo, es decir que se puede establecer una jornada inferior a las seis horas, mas no superior.

⁵⁹ En este sentido: IPEC-OIT **Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil**. Cuaderno de Trabajo No. 185, San José, 2004, pp. 50 y ss.

Ese parece ser el espíritu del Art. 512 del Código de Familia:

*Artículo 512. La duración **máxima** de la jornada de trabajo del menor será de seis (6) horas diarias y sólo en el horario diurno; pero en ningún caso afectará su asistencia regular a un centro docente, ni implicará perjuicio para su salud física o mental. **Bajo ningún concepto se autorizará el trabajo nocturno.***

(Los resaltados no son del original.)

Ese artículo se relaciona con el 718 del mismo cuerpo normativo que señala la obligación de las empresas, oficiales o privadas, que contraten a mujeres y a menores de procurar el ambiente físico adecuado y ofrecerles los periodos de descanso suficientes para tomar sus alimentos y recobrar sus energías. Aparte del lenguaje y visión patriarcal que subyace en esta norma, como ya se ha hecho referencia páginas atrás, la motivación de la norma de garantizar adecuadas condiciones laborales es rescatable.

El Código de Trabajo (Art. 122) establece dos reglas: seis horas por día y treinta y seis por semana, para quienes tengan menos de dieciséis años; y siete horas por día y cuarenta y dos por semana, para quienes tengan menos de dieciocho años. Sin embargo, como ya se ha dicho, prima el CF cuya redacción es concluyente al señalar que la jornada máxima es de seis horas diarias.⁶⁰

Se prohíbe terminantemente el trabajo nocturno, el cual queda comprendido entre las seis de la noche y las ocho de la mañana, según el Art. 120 del CT. Igualmente, se prohíben las jornadas extraordinarias o durante los días domingo o de fiesta nacional o duelo nacional (Art. 120 CT).

⁶⁰ Nótese que en este caso la ley regula un aspecto establecido por la Constitución Política de manera confusa, al permitir que la ley fije una jornada que podría ser superior a las seis horas, según la ambigua redacción. Sin embargo, el CF es concluyente al no permitir una jornada superior a las seis horas y con ello no violenta el texto constitucional, en vista de que se trata de un mínimo que puede ser mejorado por la legislación. ¿Por qué no hacer algo similar con la edad mínima de admisión al empleo y fijarla en quince años, partiendo de que lo establecido por la Constitución en materia laboral puede mejorarse en beneficio de los trabajadores (Art. 75 Constitución)?

Queda por determinar cómo se debe remunerar a la persona menor de edad: por la jornada de seis horas laboradas o de acuerdo con las disposiciones sobre salarios mínimos vigentes en el país (cuyo parámetro es la jornada adulta de ocho horas). Al respecto ha habido una discusión importante en Costa Rica y se ha concluido que se debe remunerar según el Decreto de salarios mínimos para una jornada ordinaria de ocho horas,⁶¹ así lo establece expresamente el Art. 11 del Reglamento para la contratación laboral y condiciones de salud ocupacional de las personas adolescentes de ese país. No obstante, una sentencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (máximo órgano en materia laboral) ha señalado lo contrario y considera que las personas adolescentes deben ser remuneradas conforme a las horas laboradas (seis diarias como máximo).⁶²

En el caso panameño existe una norma en el Código de Familia, que señala con meridiana claridad la igualdad con respecto a la persona trabajadora adulta y que en ningún caso la remuneración de la persona menor de edad trabajadora, será inferior al salario mínimo establecido por ley:

Artículo 513. El menor trabajador tendrá derecho al salario, prestaciones sociales y demás garantías que las leyes laborales conceden a los adultos.

Su salario será proporcional a las horas trabajadas y en ningún caso su remuneración será inferior al salario mínimo establecido por ley.

6. Requisitos

A pesar de que el Art. 83 del CT le otorga a la persona mayor de catorce años la capacidad de obligarse como trabajadora, no se puede considerar que ésta sea una capacidad de actuar plena (en materia laboral), sino que está sujeta a una serie de limitaciones. Así, por ejemplo, la persona mayor de 14 años puede formar parte de un sindicato, pero no de su junta directiva (Art. 337 CT). Asimismo,

⁶¹ IPEC-OIT. **Estudio cualitativo sobre el trabajo infantil y adolescente en Costa Rica**. San José: INEC, IPEC, MTSS, 2003, p. 30. Así lo establece el Reglamento.

⁶² Sentencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, No. 00211-99, de las diez horas treinta minutos del veintiocho de julio de mil novecientos noventa y nueve.

para celebrar un contrato de trabajo debe intervenir el padre o representante legal (Art. 121 CT). El CF no se refiere a este tema, aunque como ya se mencionó, les reconoce a las personas mayores de catorce años la posibilidad de administrar los bienes adquiridos con su trabajo o industria, de los cuales exceptúa la administración paterna (Art. 334 CF).

De lo anterior se deduce que la legislación panameña no reconoce plenamente la capacidad de actuar de la persona mayor de catorce años en lo que respecta al trabajo. Ello va en contra del Art. 513 del CF supracitado, que estipula que los derechos y garantías de las personas menores de edad trabajadoras deben ser iguales a las de las adultas.

El Código de Familia (Art. 713) establece como requisito para ser admitido a un trabajo, el presentar un certificado médico “que compruebe su salud y capacidad física para la labor que debe desempeñar”. Por su parte, el Art. 715 señala que dicho examen debe realizarse una vez al año a fin de determinar si la tarea que realiza la persona menor de edad menoscaba su salud o su desarrollo normal.

Ciertamente, hay un interés por velar por la salud de la persona menor de edad, sin embargo es dudoso que ello se pueda lograr mediante un certificado médico,⁶³ el cual además se limita a la parte fisiológica de la persona menor de edad. Por otro lado, se puede prestar a discriminaciones cuando se espera que un médico determine la “capacidad física” de una persona menor de edad, ¿qué pasa con una persona con discapacidades o limitaciones físicas, mentales o sensoriales? Habida cuenta de los mitos y prejuicios alrededor de la discapacidad, no causaría sorpresa que muchos médicos consideraran incapaz para el trabajo a una persona con esas condiciones, lo cual puede resultar fácilmente en una discriminación.

Esa discriminación se observa claramente en el Art. 334, inciso 4, del CF que exceptúa de la “administración paterna”: “los bienes que el hijo o hija discapacitado leve mayor de edad hubiera adquirido con

⁶³ Valdría la pena en otro estudio determinar cuántos certificados médicos se han extendido y la efectividad de los mismos en proteger la salud de la persona menor de edad.

su trabajo o industria. Estos también podrán realizar los actos de administración ordinaria, y solamente necesitan el consentimiento de los padres para los que excedan de ella". Con esta norma se le resta a quien es "discapacitado leve" capacidad de actuar, aún cuando es mayor de edad y se le obliga a contar con el consentimiento de los padres para la administración de sus bienes en lo que exceda la administración ordinaria. En otras palabras, la persona con "discapacidad leve" es una persona jurídicamente incapaz para siempre, lo cual va en contra de los derechos humanos más elementales. El concepto "discapacidad leve" no es definido por la normativa, lo cual se presta a múltiples y abusivas interpretaciones, y podría pertenecer a tal "categoría" prácticamente cualquier persona.

La legislación no establece a cargo de qué institución está la realización de estos exámenes médicos, si deben hacerse en alguna entidad oficial o en los consultorios privados de los médicos, se supone que los costos deben ser asumidos por las personas menores de edad, todo lo cual pone en discusión la efectividad de esta medida para cumplir el propósito de la norma.

Finalmente, en lo que a requisitos se refiere el CT (Art. 124) estipula que todo empleador que utilice los servicios de trabajadores con menos de dieciocho años llevará un registro especial en el que conste:

- Nombre y apellido y el de sus padres, tutores o guardadores si los tuviere.
- Fecha de nacimiento.
- Residencia.
- Clase de trabajo a que se dedica.
- Especificación del número de horas de trabajo.
- Horario de trabajo.
- Salario que perciba.
- Grado de instrucción recibida.

Al igual que en el caso anterior, cabe cuestionar la efectividad de este requisito cuando el empleador de la persona menor de edad no

se ubique en el sector moderno de la economía (p. ej. comercio, industria). Las estadísticas demuestran que la mayor parte del trabajo infantil es doméstico o es informal. ¿Cómo se garantiza que se lleve este registro en el caso de trabajos a destajo o que se realizan de manera esporádica? La legislación panameña, como la latinoamericana en general, no ha tomado en cuenta la realidad nacional del trabajo infantil y sus características.⁶⁴

C. Vigilancia y control

1. Órgano competente

El Art. 711 del Código de Familia señala la obligación estatal de "...adoptar las medidas para evitar la explotación laboral de los menores", sin perjuicio del cumplimiento de las normas protectoras del trabajo de menores que establece el Código de Trabajo y las Convenciones Internacionales aprobadas por Panamá. Esta obligación es reforzada con el Art. 717 que además la amplía al deber de vigilar "...la contratación de menores en trabajos de temporada o durante las vacaciones escolares, a efecto de que no se violen las normas sobre horario, clase de trabajo y salario".

Además, el CF faculta a las instituciones de protección de la familia y del menor o el Defensor del Menor a asumir la representación y a denunciar el incumplimiento de las normas de protección laboral (Art. 712 CF). Estas mismas instituciones, en coordinación con las autoridades de trabajo, deben supervisar las condiciones laborales y las de formación profesional de empresas donde trabajen menores como aprendices (Art. 714 CF). Pero además está el Art. 594, inciso 6, del CF que se refiere a la Policía de Menores, cuerpo técnico especializado a disposición y órdenes de los Juzgados de

⁶⁴ "...Tal pareciera que los legisladores han tratado de regular el trabajo del niño donde no está, en industrias modernas y complejas, y se han olvidado del carácter doméstico, callejero, y familiar del trabajo infantil... no se han podido diseñar y poner en ejecución organismos eficientes de control para su cumplimiento. La legislación del niño trabajador no parece haber tenido mayor efecto en el control sobre el trabajo infantil". Muños Vila, Cecilia, citada por: IPEC-OIT. **Estudio comparado de las legislaciones de América Central y República Dominicana en materia de trabajo infantil doméstico.** Cuaderno de Trabajo No. 184, San José, 2004, p. 59.

Menores, que entre otras funciones tiene la de “vigilar las actividades laborales de los menores y el desplazamiento de éstos dentro del país”.

De la anterior relación de normas, se deduce que la responsabilidad de evitar la explotación laboral y vigilar las condiciones de trabajo, está a cargo de las instituciones protectoras de las personas menores de edad, en coordinación con las autoridades de trabajo.

Para llevar a cabo esta función, las instituciones protectoras de las personas menores de edad son: el Consejo Nacional de la Familia y el Menor, creado por el Código de Familia (Artículos 727 a 736), el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia⁶⁵ (actualmente Ministerio de Desarrollo Social) y el Defensor del Menor.

Todas estas instituciones tienen funciones relacionadas con la erradicación del trabajo infantil y con la vigilancia y control del trabajo de las personas menores de edad. Según el Código de Familia estas funciones se tienen que llevar a cabo “en coordinación” con las autoridades de trabajo.

Lo anterior es fuente de conflictos, puesto que por la especialidad de la materia es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRA-DEL), mediante su Inspección de Trabajo, el que ha tenido la responsabilidad principal en la vigilancia de las condiciones de trabajo de las personas menores de edad, así como de otorgar autorizaciones de trabajo en los casos en que dispone el Código de Trabajo.

Esta confusión se refleja en el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador. Fue creado inicialmente en 1997,⁶⁶ adscrito al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, de integración interministerial e intersectorial y con funciones de asesoría en la formulación de políticas públicas en materia de tra-

⁶⁵ Ley 42 de 19 de noviembre de 1997, por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

⁶⁶ Decreto Ejecutivo 25 de 15 de abril de 1997 por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador.

bajo infantil, de promoción de la coordinación entre instituciones públicas y privadas.⁶⁷ Posteriormente, en el año 1998, el Decreto fue modificado⁶⁸ para adscribir el Comité al Ministerio de la Juventud, la Mujer y la Familia, entidad creada en 1997. Un año más tarde, en 1999, el Decreto es nuevamente modificado⁶⁹ para volver a adscribir el Comité al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, como lo hacía el Decreto original de 1997.

Estas frecuentes reformas al Decreto original reflejan justamente un conflicto de competencias que ya se vislumbra del articulado del Código de Familia. Pero, además, reflejan una falta de visión a nivel de políticas públicas acerca del trabajo infantil: ¿es materia laboral o es materia de familia?

La licenciada Staff hace un análisis muy importante en relación con la diferencia conceptual de erradicar el trabajo infantil y de regular el trabajo de las personas menores de edad que trabajan en concordancia con el marco legal: "...consideramos que se debe evaluar la funcionalidad y afinidad del Comité, con las responsabilidades del MITRADEL como dependencia reguladora de las relaciones de trabajo (en el caso del TI, que cumpla con las restricciones y limitaciones contenidas en la legislación vigente) y del MINJUMNFA como

⁶⁷ Funciones del Comité:

- Asesorar, coordinar y concertar políticas y programas tendientes a mejorar la condición social laboral del menor trabajador y desestimular la utilización de mano de obra infantil.
- Contribuir a la elaboración, supervisar y evaluar un Plan Nacional para la eliminación progresiva del TIA y protección del menor.
- Fortalecer la coordinación y concertación entre entidades públicas y privadas a fin de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el TIA y que promuevan la efectividad de la legislación sobre el TIA.
- Proponer para la adopción de las entidades responsables, procedimientos que garanticen la evaluación y el seguimiento del Plan Nacional mencionado.
- Convocar y asesorar a las entidades nacionales para la adopción y aplicación del Plan Nacional.

Investigación, documentación y divulgación sobre eliminación del TIA.

⁶⁸ Decreto Ejecutivo 9 de 21 de abril de 1998 por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo 25 de 15 de abril de 1997 por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador.

⁶⁹ Decreto Ejecutivo 18 de 19 de julio de 1999 por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo Número 25 de 15 de abril de 1997 por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador.

dependencia rectora en materia de garantía y protección de la niñez y adolescencia. No es lo mismo promover la erradicación del TIA, que regular las condiciones en que dicho TIA se desarrolla”.⁷⁰

Dentro de esta lógica, se puede decir que el trabajo de las personas menores de edad por debajo de la edad mínima de admisión al empleo (14 años) es materia de competencia de las instituciones protectoras de los derechos de las personas menores de edad, no es materia laboral. Sin embargo, son los inspectores de trabajo quienes estarán en mayor posibilidad de detectar, en ciertas actividades laborales formales, la contratación ilegal de niños y niñas menores de 14 años, por lo cual deberán dar parte a las autoridades correspondientes.

La vigilancia y supervisión de las actividades laborales de las personas mayores de 14 años, es de resorte laboral, pero no de manera exclusiva, por cuanto hay que recordar que debe primar el enfoque de derechos, antes que el enfoque laboral, por lo cual la tendencia actual es considerar que se trata de una materia que requiere necesariamente la coordinación interinstitucional y la adopción de un enfoque integral de derechos humanos.

También hay otros decretos relacionados con la erradicación del trabajo infantil o la vigilancia del mismo. Así por ejemplo, está el Decreto del 2002⁷¹ que crea una política pública focalizada sobre trabajo infantil, explotación sexual y niñez en situación de calle y una Unidad de Gestión y Coordinación de la Política Pública Focalizada sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Situación de Calle adscrita al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

Es indudable la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional que facilite la existencia de tantas instancias administrativas, aparentemente con funciones similares, aunque con

⁷⁰ Staff, ob. cit.

⁷¹ Decreto Ejecutivo 91 de 6 de diciembre de 2002 por el cual se aprueba una Política Pública Focalizada Sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Situación de Calle y se crea una Unidad de Gestión y Coordinación (Gaceta Oficial 24,698 de 12 de diciembre de 2002).

sus especificidades (p. ej. para atender a las personas menores de edad en situación de calle, o para erradicar el trabajo de personas menores de 14 años, o para vigilar el cumplimiento de la legislación en el caso de personas adolescentes de 14 años y mayores, etc.).

Esta coordinación debe ser institucional (p. ej. dentro de las diferentes dependencias del MITRADEL o del MINJUMNFA, según corresponda), interinstitucional (p. ej. entre el MITRADEL y el MINJUMNFA) e intersectorial (p. ej. las autoridades del sector laboral, con el sector de niñez y adolescencia, con el sector de educación y así sucesivamente).

Así, por ejemplo, la Unión Nacional de Abogadas ha formulado una serie de recomendaciones para la coordinación interinstitucional, en la implementación de mecanismos de protección a las personas menores de edad trabajadoras domésticas. Ellas plantean la creación de coordinaciones interinstitucionales entre la Dirección Nacional de la Defensoría de Oficio Laboral, las Juntas de Conciliación y Decisión del MITRADEL y los Juzgados de Niñez y Adolescencia. “Específicamente, a la remisión de oficio de los procesos que tienen conexión, ejemplo: los casos que llegan de violencia doméstica, donde una persona menor de edad es maltratada o abusada, pero que también es trabajadora doméstica en ese hogar. Hay dos jurisdicciones conectadas (Juzgados de la Niñez y Adolescencia y el MITRADEL) una por maltrato y otra por derechos laborales”.⁷²

2. Departamento de Atención al Trabajo Infantil

Fue creado en 2002⁷³ como una dependencia del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), específicamente en la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. Sus funciones son:

⁷² Unión Nacional de Abogadas y otros. **Promoción de mecanismos institucionales y legales de protección de los derechos humanos de la población trabajadora infantil del sector doméstico.** Unión Nacional de Abogadas, Defensoría del Pueblo, OIT-IPEC, AMAJUP, Panamá, s.f., p. 9.

⁷³ Resolución DM 227/2002 de 26 de diciembre de 2002 por se modifica la estructura organizativa y funcional de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Panamá.

- Realizar inspecciones a la empresa para verificar que los menores contratados hayan obtenido su respectiva autorización para laborar y conozcan sus derechos y deberes.
- Informar a empleadores, padres de familia o tutores y a los menores que solicitan autorización para trabajar, con respecto a los derechos y deberes que corresponde a cada uno.
- Solicitar las sanciones respectivas para aquellas empresas que violen los derechos de los menores trabajadores.
- Coordinar con el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia el seguimiento de los casos referentes a menores.
- Colaborar y participar en investigaciones y estudios de campo que sobre la materia realicen organismos nacionales y extranjeros.

“En el Decreto que lo crea, solo se establecen las funciones antes citadas, pero no se estipula el procedimiento de investigación o sanción respectiva, como tampoco está plasmado en los Artículos (117 al 124) del Código de Trabajo que regula el trabajo de las personas menores de edad, ya que en éstos solo se plantea que la multa en caso de incumplimiento será impuesta por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo correspondiente.”⁷⁴

Además, esta dependencia enfrenta las limitaciones propias de las Inspecciones en relación con el seguimiento al trabajo realizado por personas menores de edad: que se puede resumir en la falta de recursos económicos y humanos, y, la inexistencia de una política clara, coherente e integral relacionada con el trabajo infantil.⁷⁵ Más aun, la tendencia reciente es asignar cada vez más funciones a las Inspecciones, pero sin el correlativo fortalecimiento que requiere.

Se ha dicho que “...una de las mayores limitaciones de la Inspección de Trabajo es que, generalmente, no llega al sector informal, donde

⁷⁴ Staff, ob. cit.

⁷⁵ OIT. **Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores**. San José, 2003.

se concentra el grueso del trabajo infantil”.⁷⁶ Tampoco llega a los ámbitos privados, como las casas de habitación, donde labora un grupo importante de trabajadores(as) infantiles, puesto los inspectores no pueden entrar a vigilar las condiciones de trabajo sino se cuenta con el permiso de la persona dueña de casa, en virtud de los principios de intimidad e inviolabilidad del domicilio. Esto es cierto para la gran mayoría de los países de la subregión.⁷⁷

Sin embargo, en el caso de Panamá el Art. 26 de la Constitución Política (sobre la inviolabilidad del domicilio o residencia) posibilita a los servidores públicos de trabajo, de seguridad social y de sanidad “...practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las Leyes sociales y de salud pública.”⁷⁸

Por su parte el Código de Trabajo estipula en su Art. 128, inciso 5, entre las obligaciones de los empleadores, además de las que surjan especialmente del contrato, “permitir y facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades administrativas y judiciales del trabajo, que se deban practicar en la empresa, establecimiento o negocio”. Aunque el texto de la ley no es tan claro como el de la Carta Magna, habida cuenta de la superioridad de ésta, debe entenderse que es obligación del empleador o empleadora de un(a) trabajador(a) doméstico(a) menor de edad, permitir el ingreso a la casa de habitación de las autoridades de inspección, a fin de verificar las condiciones de trabajo de la persona menor de edad, si es que tiene la edad para trabajar, o de modo contrario, retirar del trabajo y proceder en consecuencia si se trata de una niña o niño por debajo de la edad de ingreso al trabajo.

⁷⁶ IPEC-OIT. **Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil**, ob. cit., p. 66.

⁷⁷ Véase en este sentido: IPEC-OIT. **Estudio comparado de las legislaciones de América Central y República Dominicana en materia de trabajo infantil doméstico**, ob. cit.

⁷⁸ Artículo 26. *El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres.*

Los servidores públicos de trabajo, de seguridad social y de sanidad pueden practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las Leyes sociales y de salud pública.

En este sentido el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) en colaboración con el Proyecto IPEC de la OIT, ha elaborado un Protocolo de Atención al Trabajo Infantil Doméstico (PATID),⁷⁹ que “es un procedimiento especializado en tratamiento y técnicas de inspección integral y diferenciado”. Entre sus objetivos generales está “Establecer reglas, lineamientos básicos y uniformes, que orienten la intervención integral del equipo de funcionarios de Inspección en la atención y tratamiento de las personas trabajadoras domésticas menores de edad”. El PATID propone un “procedimiento de tipo pasivo, basado en los casos que lleguen al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, pero también desarrolla un sistema dinámico de búsqueda de información geográfica, a través de la reformulación de las programaciones de las inspecciones rutinarias”.

El PATID constituye un mecanismo pionero para vigilar las condiciones de trabajo de las personas menores de edad que se desempeñan en el trabajo doméstico. Actualmente, el PATID está en proceso de ser implementado.

D. Sanciones

La infracción a las disposiciones establecidas en el Código de Trabajo es sancionada con multas, según el Art. 125 del CT, a favor del tesoro nacional, de 50 a 700 balboas, impuesta por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo.

El Código de Familia también contempla sanciones a la trasgresión de las regulaciones sobre algunos trabajos prohibidos. Así, el Art. 561 del CF sanciona con la suspensión o inhabilitación de la licencia comercial a los negocios que permitan la entrada a personas menores de edad en boites, cabarés, casas de tolerancia, casas o sitios de juegos de suerte y azar, bares, cantinas, etc. También sanciona con arresto de uno a seis meses y con multa de mil a cinco mil balboas a quienes suministren o vendan bebidas alcohólicas a menores de edad.

⁷⁹ MITRADEL, OIT-IPEC. **Protocolo de atención al trabajo infantil doméstico (PATID)**. Panamá, s.f.

Además, el Código Penal tipifica algunos delitos relacionados con el tema. Así, por ejemplo, está el Art. 215 D que tipifica el delito de maltrato a un niño, niña o adolescente, entre cuyos supuestos está “emplearlos en trabajos prohibidos o contrarios a la moral, o que pongan en peligro su vida o su salud” (Art. 215 D, inciso 4), la sanción es de prisión de 2 a 6 años o con medida de seguridad curativa o ambas:

Artículo 215-D. La persona que maltrate a un niño, niña o adolescente menor de 18 años, será sancionada con prisión de 2 a 6 años o con medida de seguridad curativa o ambas.

Las siguientes conductas tipifican el maltrato de menores de edad:

- 1. Causar, permitir o hacer que se les cause daño físico, mental o emocional, incluyendo lesiones físicas ocasionadas por castigos corporales.*
- 2. Utilizarlos o inducir a que se les utilice, con fines de lucro, en la mendicidad, pornografía o en propaganda o publicidad no apropiada para su edad.*
- 3. Emplearlos en trabajos prohibidos o contrarios a la moral, o que pongan en peligro su vida o su salud.*
- 4. Imponerles trato negligente y malos tratos que puedan afectarles en su salud física y mental.*

Como se puede observar, la legislación panameña ha optado por sancionar por la vía penal el emplear a personas menores de edad en ciertos trabajos peligrosos, específicamente una buena parte de aquellos considerados peores formas de trabajo infantil, como se verá más adelante. Sin embargo, ha quedado por fuera la trasgresión del régimen de protección al trabajo de las personas menores de edad, cuya sanción es únicamente la monetaria, impuesta por el Art. 125 del CT.

IV. LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL

Como ya se ha dicho, es el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil y su Recomendación 190, el que define las peores formas de trabajo infantil de la siguiente forma:

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

En páginas anteriores ya se ha hecho referencia al trabajo peligroso (inciso d), ahora corresponde referirse a las otras peores formas de trabajo infantil, las cuales han sido calificadas como las “incuestionablemente peores”. Estas formas de violación de los derechos humanos de las personas menores de edad, rebasan por mucho, el ámbito laboral y nos introducen al ámbito penal, aunque siempre desde la perspectiva de la protección a los derechos de las personas menores de edad.

En otro estudio se ha señalado que se carece de información precisa sobre las peores formas de trabajo infantil:⁸⁰ dónde se encuentran, cuáles son las características, por qué se utiliza a personas menores de edad, dónde están los responsables y dónde las víctimas. Sin

⁸⁰ IPEC-OIT. **Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil**, ob. cit., pp. 72 y ss.

embargo, también debe reconocerse que se han hecho avances significativos en el proceso de investigación, atención y concienciación en materia de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes,⁸¹ todo lo cual ha impulsado la aprobación de una reforma legal mayor en el campo penal (normas penales de fondo y procesales y medidas de protección a la víctima), se trata de la Ley 16 del 31 de marzo de 2004,⁸² que será retomada más adelante. Interesa ahora, hacer un repaso general del estado de la legislación en relación con las peores formas de trabajo infantil, como las define el C182 supra citado.

La legislación panameña contiene una serie de disposiciones generales, desde la Constitución Política hasta la legislación, que prohíben la esclavitud, la participación de niños en actividades ilícitas y la explotación sexual comercial. Sin embargo, con algunas excepciones que se señalarán, aún falta camino por recorrer para adecuar la legislación al C182.

Desde la perspectiva de la Constitución Política, se protege la vida (Art. 17), la igualdad (Art. 19), la libertad (Art. 21), el libre tránsito (Art. 27), el derecho a escoger un trabajo y la nulidad de los convenios que impliquen renuncia, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador (Art. 40 y Art. 67), el deber del Estado a proteger a las personas menores de edad (Art. 52), la obligación de los padres a alimentar, educar y proteger a sus hijos (Art. 55), etc.

La legislación y los instrumentos de derecho internacional ratificados por Panamá, que adquieren jerarquía de ley como ya se dijo, desarrollan y complementan este marco jurídico principalmente en tres

⁸¹ Así, por ejemplo, pueden citarse los siguientes estudios: OIT-IPEC, IMUP. **La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Panamá**. Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Coordinación Regional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San Jose: OIT, 2002; OIT-IPEC. **Documento básico de información sobre la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes**. Proyecto Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, 2004.

⁸² Ley 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial (Gaceta Oficial 25,023 de 5 de abril de 2004).

sentidos: la prevención, mediante el establecimiento de la responsabilidad estatal de impulsar políticas y acciones preventivas; la protección de las víctimas; y, la sanción a los perpetradores que violentan los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes.

Como ya se ha dicho, Panamá ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos: el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados y el Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Más recientemente, ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (ratificada el 18 de agosto de 2004) y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (ratificado el 18 de agosto de 2004), más conocido como Protocolo de Palermo.

En materia de protección de derechos, el Código de Familia contiene un catálogo de derechos de las personas menores de edad que se inspira en la CDN, (Art. 489 CF).

Además, el CF brinda protección especial a los menores en circunstancias especialmente difíciles, entre los que están: los menores en situación de riesgo social, los maltratados y los carenciados, entre otros (Art. 495). Las personas menores de edad en estas situaciones podrán ser ubicadas en colocación familiar u hogar sustituto por un período provisional por parte de un Juez de Menores (Art. 496).

Los profesionales o funcionarios que tengan conocimiento de una situación de maltrato contra una persona menor de edad, están obligados a informar en un término no mayor de veinticuatro horas, de modo contrario se considerarán cómplices de maltrato (Art. 502 CF). Asimismo, el Art. 215E del Código Penal establece que el funcionario o la funcionaria o el particular que tenga conocimiento de violencia doméstica o maltrato a personas menores de edad, y no lo haga del conocimiento de las autoridades, será sancionado con 50 a 150 días multa. Para el caso de los delitos de explotación sexual

Cuadro 8.

Panamá: Regulación de las peores formas de trabajo infantil (PFTI) –según las define el Convenio 182– en las principales normas del ordenamiento jurídico

PFTI (C182)	Constitución Política	Instrumentos internacionales ratificados	Código de Familia	Código Penal
Esclavitud, formas análogas a la esclavitud, trabajo forzoso.	Protección a: la vida (Art. 17), la igualdad (Art. 19), la libertad (Art. 21), el libre tránsito (Art. 27), escoger un trabajo con todas las garantías (Artículos 40 y 67), protección a NNA (Art. 52).	<ul style="list-style-type: none"> • CDN. • Protocolo de la CDN relativo a venta, etc. • Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores. • Protocolo de Palermo. • Convenios de la OIT 29 y 105 sobre eliminación de trabajo forzoso. 	Derechos a la libertad y dignidad (Art. 489.2), protección contra riesgos y peligros, contra toda forma de abandono y violencia, contra explotación económica, contra secuestro y trata.	<ul style="list-style-type: none"> • Delito contra la libertad individual (Artículos 151 y 152). • Delito de sustracción de menores (Art. 212).
Reclutamiento forzoso para participación en conflictos armados.	Panamá no tendrá ejército. Obligación de tomar las armas para defender independencia e integridad (Art. 305).	<ul style="list-style-type: none"> • CDN. • Protocolo de la CDN relativo a participación en conflictos armados. 		
Participación de niños en actividades ilícitas.	• Protección a NNA (Art. 52).	• CDN.	Derecho a estar protegido contra el uso ilícito de drogas y que se impida su uso en la producción y tráfico de estas sustancias (Art. 489.16).	Delito de compra, venta o traspaso de drogas con fines ilícitos, utilizando a un menor de edad (Art. 258).
Explotación sexual comercial.	<ul style="list-style-type: none"> • Protección a: la vida (Art. 17), la igualdad (Art. 19), la libertad (Art. 21). • Protección a NNA (Art. 52). 	<ul style="list-style-type: none"> • CDN. • Protocolo de la CDN relativo a venta, etc. • Protocolo de Palermo. • CEDAW. • Convención de Belém do Pará. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos (Art. 489). • Protección a menor en circunstancias especialmente difíciles (Art. 459.1-2). • Víctima de maltrato (Art. 501.3). 	Ley 16 de 31 de marzo de 2004, con reformas a la ley penal y procesal penal para prevenir y tipificar delitos contra la libertad y la integridad sexual.

comercial, el recientemente promulgado Art. 231-I⁸³ sanciona con prisión de seis meses a dos años a quien tuviera conocimiento de la utilización de personas menores de edad en los delitos de explotación sexual comercial y omita denunciarlo a las autoridades competentes.

El Cuadro 8 presenta, de manera resumida, las principales disposiciones relativas a las PFTI desde la perspectiva del ordenamiento jurídico panameño. A primera vista, se puede apreciar que hay mayor producción normativa para el caso de la esclavitud, formas análogas a la esclavitud y el trabajo forzoso y para el de la explotación sexual comercial.

A. Esclavitud, formas análogas a la esclavitud y trabajo forzoso

“Nadie puede ser privado de su libertad” reza la primera parte del Art. 21 de la Constitución Política panameña. Es un precepto básico de respeto a los derechos humanos, sobre el cual se construyen las sociedades democráticas y equitativas. Sin embargo, la esclavitud, las formas análogas a la esclavitud y el trabajo forzoso, son realidades que golpean a todas las regiones. El informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo del año 2001, “Alto al trabajo forzoso”, hace un importante recuento de cómo la esclavitud y el trabajo forzoso aún persisten, revestidas de formas “modernas”, y ejecutadas, muchas veces, por la delincuencia organizada.

Dice el Informe en mención: “El movimiento mundial contra la explotación de los niños en el trabajo ya ha dado a conocer la existencia de prácticas de trabajo forzoso que han horrorizado a la humanidad, en situaciones que van desde el servicio doméstico en ciudades del mundo desarrollado y en desarrollo hasta la servidumbre en hornos de ladrillos”.⁸⁴

⁸³ Ley 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial (Gaceta Oficial 25,023 de 5 de abril de 2004).

⁸⁴ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). **Alto al trabajo forzoso**. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, Reunión 89. Ginebra, 2001.

Panamá ha ratificado los principales instrumentos de derecho internacional que proscriben la esclavitud y el trabajo forzoso. Su Código Penal tipifica el delito contra la libertad individual (Art. 151) que sanciona con prisión de 6 meses a 3 años, lo cual es bajísimo en comparación con el bien jurídico lesionado. Según el Art. 152 del mismo Código, ese delito se agrava cuando “se cometiere mediante amenaza, sevicia o engaño, o por espíritu de venganza o lucro o si resultare del hecho un perjuicio grave para la salud o los bienes de la víctima”, en cuyo caso la sanción será de 2 a 6 años de prisión. El Art. 212⁸⁵ (contenido en el Título V: Delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil) tipifica el delito de sustracción de menores, cuyo sujeto activo es el “pariente cercano” que sustrae a un menor de 12 años o un incapaz del poder de sus padres, tutores, curadores o persona encargada. El ámbito de aplicación de este delito es muy reducido (ámbito familiar) y, de igual forma que en el caso anterior, las penas son bastante bajas (6 meses a dos años de prisión).

En la reciente reforma al Código Penal, la tantas veces mencionada Ley 16 del 31 de marzo de 2004, se tipifica el delito de trata de personas, pero únicamente con fines de explotación sexual o de servidumbre sexual (Artículos 231 y 231-A). La amplitud de los fines que prevé el Protocolo de Palermo,⁸⁶ entre los cuales está la trata con fines de explotación o servidumbre laboral, desafortunadamente no fue incluida en la reciente reforma.

⁸⁵ Artículo 212. El pariente cercano que sustraiga a un menor de 12 años o a un incapaz, del poder de sus padres, tutores, curadores o persona encargada de la guarda, crianza o cuidado, o el que lo retuviera contra la voluntad de quien ejerza sobre él la patria potestad, será sancionado con prisión de 6 meses a 2 años.

⁸⁶ “Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otras, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”. Art. 3, inciso a, “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Protocolo de Palermo).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones (CEACR) de la OIT en su informe del 2003 sobre Panamá,⁸⁷ señaló, entre otras, las siguientes observaciones:

- La necesidad de que el gobierno comunique informaciones sobre las medidas adoptadas o previstas para prohibir o prevenir el trabajo forzoso u obligatorio. Compromiso que parece tener pendiente Panamá.
- El que la venta o trata de niños no estaba formalmente prohibido, lo cual ha sido parcialmente subsanado con las reformas al Código Penal, que introdujeron el delito de trata de personas menores de edad,⁸⁸ únicamente que los fines sólo pueden ser de explotación sexual o para mantener a las víctimas en servidumbre sexual.

B. Reclutamiento forzoso de niños para su participación en conflictos armados

El Art. 305 de la Constitución panameña establece que la República de Panamá no tendrá ejército. Sin embargo en el párrafo segundo del mismo artículo se dice que “**Todos** los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado”. (El resaltado no es del original).

Ese “todos” no tiene excepción, no parece referirse únicamente a las personas mayores de edad, por lo tanto, si se llegare a la situación en que la independencia nacional y la integridad territorial estén en peligro, sería dable pensar que se recluten a personas menores de edad, a pesar de la ratificación del Protocolo de la CDN relativo a la

⁸⁷ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones (CEACR) de la OIT. Convenio 182: Peores formas de trabajo infantil, 1999. Solicitud directa 2003/74.

⁸⁸ Art. 231-A. Quien promueva, favorezca, facilite o ejecute la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas menores de edad, dentro o fuera del territorio nacional con fines de explotación sexual o para mantenerlas en servidumbre sexual, será sancionado con prisión de 8 a 10 años y con 250 a 350 días multa.

participación de niños en conflictos armados, el cual no está integrado al bloque de constitucionalidad y tiene, por lo tanto, rango inferior a la Constitución Política.

Al respecto, la CEACR en el informe antes citado le solicita al Gobierno “comunicar las medidas adoptadas o previstas para garantizar la prohibición del reclutamiento forzoso u obligatorio de los menores de 18 años para su utilización en conflictos armados en defensa de la independencia nacional y la integridad territorial del Estado (Art. 305 Constitución)”.⁸⁹

C. La participación de niños en actividades ilícitas

El Convenio 182 considera como una de las peores formas de trabajo infantil “la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes”.

Panamá, al igual que los otros países de la subregión, ha puesto el énfasis en la utilización de personas menores de edad para la producción y el tráfico de estupefacientes.

Así, el Art. 489, inciso 16, del Código de Familia consagra el derecho de las personas menores de edad de “ser protegida contra el uso ilícito de drogas y estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y a que se impida su uso en la producción y tráfico de estas sustancias”.

En el ámbito penal, es importante citar el Art. 258 que a la letra señala:

Artículo 258. El que con fines ilícitos compre, venda o traspase droga a cualquier título, será sancionado con 5 a 10 años de prisión. La sanción prevista en este artículo se duplicará en los siguientes casos:

⁸⁹ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones (CEACR) de la OIT. Convenio 182: Peores formas de trabajo infantil, 1999. Solicitud directa 2003/74.

1. **Cuando se utilice a un menor de edad** o persona con trastornos mentales.
2. Cuando se realice en **centro de educación**, deportivo cultural, carcelario, o lugar donde se realicen espectáculos públicos o en sitios alejados a los anteriores.
3. Cuando lo realicen personas que se desempeñen como educador, docente o empleado de establecimiento de educación pública o particular.
4. Cuando se haga utilizando violencia o armas.
5. Cuando se haga valiéndose de su condición de servidor público.

(Los resaltados no son del original.)

La CEACR señaló, en el informe antes citado, la falta de medidas que prohíban la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, lo cual efectivamente es un compromiso aún pendiente, puesto que legislación en este sentido es casi inexistente (con excepción del Art. 258 ya mencionado).

D. Explotación sexual comercial

Se entiende por explotación sexual comercial, “la utilización de personas menores de edad en actividades con fines sexuales donde existe un pago o promesa de pago o de otra índole para la niña, el niño o adolescente o para quien comercia sexualmente con ellos. Es una forma de cosificación sexual de las personas menores de edad, una grave violación a sus derechos humanos, y una forma moderna de esclavitud”.⁹⁰

El estudio sobre explotación sexual comercial de NNA, realizado por IPEC-OIT en 2002, reveló información importante sobre los alcances de esta PFTI, y cómo afecta, particularmente a niñas y adolescentes mujeres, desde muy tierna edad y bajo la mirada cómplice de familiares, vecinos, e inclusive autoridades estatales.

⁹⁰ IPEC-OIT. **Explotación sexual comercial. Contenidos mínimos en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad, según normas internacionales.** Documento de trabajo con recomendaciones para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, 2004, p. 10.

En efecto, la negación del problema ha sido la tónica común, tanto en Panamá como en los otros países, que ha caracterizado el “tratamiento” de esta problemática. Sin embargo, a partir del 2000 en que se denuncia “el funcionamiento de una red de proxenetismo que reclutaba a las personas menores de edad (niñas/adolescentes) desde las escuelas (se produce) una gran movilización de la opinión pública, particularmente por el supuesto de que los “clientes”-explotadores eran personalidades del mundo político y empresarial nacional”.⁹¹

El estudio realizado en el 2002, analizó una muestra de 100 NNA de los corregimientos de San Miguelito y Panamá, de los cuales el 63% estaba compuesto por niños y niñas entre 11 y 16 años y dos tercios no asistían a la escuela.⁹² También se comprobó que la explotación sexual comercial, está relacionada con la venta y consumo de drogas, muchas de las víctimas de ESC son, además, utilizadas para traficar droga. La condición de las víctimas es de alta vulnerabilidad, están ubicadas en las zonas de mayor pobreza, con menor acceso a los recursos y oportunidades y con un alto índice de deserción escolar.

En el momento en que se realizó la mencionada investigación (2002), no se había producido la reforma al Código Penal que incorporó una serie de delitos de ESC, y la falta de legislación penal y procesal penal favorecía la impunidad de los explotadores, así como se carecía de mecanismos para brindar protección y tratamiento a las víctimas.

La reforma del año 2004, producto de la investigación, la sensibilización y el cabildeo, tiene como objetivo “proteger a las personas menores de edad de cualquier manifestación de explotación sexual, en todas sus modalidades, mediante el establecimiento de normas preventivas y sancionatorias, de acuerdo con el interés superior de

⁹¹ OIT-IPEC. **Documento básico de información sobre la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes**, ob. cit., p. 41.

⁹² OIT-IPEC, IMUP. **La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Panamá**, ob. cit., p. 154.

la niñez y la adolescencia, su protección integral y los principios rectores de la Constitución Política, el Libro Tercero del Código de Familia y del Menor y los tratados y convenios internacionales sobre la materia aprobados y ratificados por Panamá” (Art. 1 de la reforma).

Es, como ya se ha dicho, una reforma mayor que incluye aspectos de fondo (Código Penal), aspectos procesales (Código Judicial) y aspectos administrativos relacionados con la protección a las víctimas.

El Cuadro 9 resume las reformas al Código Penal.

Cuadro 9.

Panamá: Reformas al Código Penal, introducidas por la Ley 16 de 31 de marzo de 2004, contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

Artículo	Principales aspectos de la reforma
93 Prescripción	Se adiciona un párrafo final a este artículo sobre la prescripción, disponiendo que en los delitos contra el pudor, la integridad y la libertad sexual el término de prescripción comience a contarse a partir de la fecha en que la víctima cumpla mayoría de edad.
226 Corrupción	Delito de corrupción. Se amplían las conductas delictivas, se agravan las sanciones. El párrafo final elimina la posibilidad de que se exonere de responsabilidad por experiencia sexual previa de la víctima.
227 Corrupción agravada	Se agregan varios supuestos que agravan el delito de corrupción, por ejemplo: que la víctima sea una persona menor de 14 años, que esté en situación de vulnerabilidad, que el hecho sea ejecutado por dos o más personas o ante terceros, que se contagie una enfermedad de transmisión sexual, que la víctima resulte embarazada. Se aumentan las penas
228 Proxenetismo	Se reconceptualiza el delito, ampliando las conductas delictivas, elevando las penas y agravándolas en varios supuestos, entre ellos, la minoría de edad, la vulnerabilidad, el uso del engaño, la fuerza, etc.
229 Actos sexuales con persona menor de edad	Se introduce un delito nuevo: solicitar, demandar, obtener, pagar o prometer pagar directa o indirectamente a una persona menor de edad para que realice actos sexuales.

Cuadro 9... continuación.

Artículo	Principales aspectos de la reforma
229-A Relaciones sexuales remuneradas con NNA	Delito nuevo e innovador: Mantener relaciones sexuales remuneradas con una persona menor de edad. La pena se agrava en caso de que la víctima sea una persona menor de 14 años, entre otros supuestos.
230 Rufianería	Se elevan las penas y a se agregan causales de agravamiento de las mismas: minoría de edad, discapacidad, vulnerabilidad, etc. Se agrega un nuevo Capítulo IV "Trata sexual, turismo sexual y pornografía con personas menores de edad."
231 Tráfico sexual	Se sustituye "prostitución" por "actividad sexual remunerada" y "servidumbre sexual", se aumentan las penas. Las acciones típicas se circunscriben a promover o facilitar la entrada o salida del país.
231-A Trata de personas con fines de explotación sexual	Aunque es similar al delito anterior, se diferencia en la ampliación de las conductas delictivas, que puede darse dentro o fuera del territorio nacional y que debe darse la finalidad de explotación sexual o mantener en servidumbre sexual.
231-B	Sanciona el despojar de documento de identificación a otra persona.
231-D Pornografía	Sanciona la fabricación, elaboración, publicitar, difundir o distribuir a través de Internet o cualquier medio masivo de comunicación material pornográfico que represente a personas menores de edad en actividades de carácter sexual. También se sanciona a quien posea, transporte o ingrese al país este material.
231-E Exhibicionismo	Se sanciona utilizar a una persona menor de edad en actos de exhibicionismo obsceno o en pornografía, sola o acompañada, o con animales. También se sanciona a quienes inciten o promuevan el sexo en línea en personas menores de edad.
231-F Espectáculos pornográficos	Se tipifica el exhibir material pornográfico o facilitar el acceso a espectáculos pornográficos a personas menores de edad, incapaces o con discapacidad.
231-G Turismo sexual	Las conductas delictivas incluyen dirigir, organizar, publicitar, invitar, facilitar o gestionar por cualquier medio, turismo sexual que implique el reclutamiento de una persona menor de edad para su explotación sexual. La pena se agrava si la víctima es una persona con discapacidad.

Permanece el delito de corrupción y se agrega el de corrupción agravada. Estos consisten en practicar actos impúdicos con una persona menor de edad o inducir a practicarlos o presenciarlos. El concepto “actos impúdicos” puede prestarse a muchas interpretaciones, algunas de ellas podrían no estar acordes con el enfoque de derechos humanos que se pretende. Es por ello que se ha dicho que “la figura de la corrupción en realidad corresponde a una tradición que ha sido superada por los postulados de derechos humanos y de la doctrina de la protección integral. Actualmente, quien realice actos sexuales con personas menores de edad realiza abuso sexual; los efectos que este abuso deja en las víctimas son secuelas o parte de la lesión y no se denomina corrupción”.⁹³

También se incluyen dos delitos relacionados con actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad (Artículos 229 y 229-A). El Art. 229 se refiere a “actos sexuales”, concepto más amplio que “relaciones sexuales” del Art. 229-A, este último asociado al coito, mientras que “actividades sexuales” van más allá, “puede ser cualquier otra forma de relación sexual que implica acercamiento físico-sexual de quien paga por el cuerpo de las personas menores de edad (no necesariamente “acceso carnal”).⁹⁴

Los delitos relacionados con pornografía utilizando imágenes de personas menores de edad, son sancionados en los Artículos 231-D, 231-E, 231-F. El espectro prohibitivo es bastante amplio, puesto que se tipifican prácticamente todas las conductas delictivas: fabricar, elaborar, producir material pornográfico u ofrecer, comerciar exhibir, publicar, publicitar, difundir o distribuir a través de Internet o cualquier medio masivo de comunicación (Art. 231-D). Llama la atención que también se sanciona la posesión de este tipo de material, lo cual ha sido muy difícil lograr en otros países, como Costa Rica,⁹⁵ donde se ha levantado polémica por parte de quienes consideran que se violenta su derecho a la intimidad y la libertad.

⁹³ IPEC-OIT. **Explotación sexual comercial. Contenidos mínimos en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad, según normas internacionales**, ob. cit., p. 45.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 19.

⁹⁵ *Ibidem*.

En relación con el Art. 231-F que sanciona la exhibición de material pornográfico o facilitar el acceso a espectáculos pornográficos a personas menores de edad, incapaces o con discapacidad, pareciera que se ha excedido. Esto por cuanto el propósito de las reformas es la protección de las personas menores de edad contra la explotación sexual comercial. En este artículo se incluye como supuestas víctimas a personas con discapacidad. Para el caso de esta norma en concreto, puede ser la reproducción del estereotipo que considera “incapaz” a toda persona con discapacidad y le suprime la posibilidad, que tiene toda persona adulta, de decidir si quiere o no tener acceso a espectáculos pornográficos.

En el ámbito procesal, se reforma, de manera necesaria y acertada, el Art. 1956 del Código Judicial, a fin de convertir en delitos perseguibles de oficio los incluidos en el Título VI del Libro II del Código Penal. Se requiere querrela únicamente en los casos en los que la víctima sea mayor de edad, salvo en los delitos de trata de personas.

Además, se reforma el Art. 2173 del Código Judicial, agregando el numeral 7 que no permite la excarcelación bajo fianza de los imputados por los delitos contra la integridad y la libertad sexual cuando las víctimas sean personas menores de edad o personas con discapacidad.

La reforma posibilita al Ministerio Público realizar operaciones encubiertas en el curso de sus investigaciones. Asimismo, el Procurador General de la Nación podrá ordenar la intercepción y registro de las comunicaciones telefónicas, de correo electrónico o en foros de conversación a través de la red en las que participen personas investigadas, con el objeto de recabar elementos de prueba relativos a tales delitos.

Finalmente, el Capítulo IV de la Ley 16 se refiere a las medidas de protección a las víctimas. Por ejemplo, en el caso de las víctimas de trata de personas, una vez que el Ministerio Público haya identificado a la víctima del hecho, deberá proporcionarle protección especial para impedir que vuelva a ser capturada por sus traficantes o sus cómplices. También establece que la persona víctima de trata de

personas no será responsable penalmente por hechos punibles relacionados con migración, la prostitución o cualquier otro que sea el resultado directo de la trata.

El Art. 20 de la reforma, estipula que en los casos de condena por los delitos de trata de personas, el Tribunal ordenará que se indemnice a la víctima por: los costos de tratamiento médico o psicológico, los costos de terapia y rehabilitación física y ocupacional, los costos de transporte, de la vivienda provisional y del cuidado de menores que sean necesarios, los ingresos perdidos o lucro cesante y los honorarios de abogados.

También se crea la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), que tiene integración interinstitucional y que creará un fondo con impuestos establecidos por la Ley, así como con las multas y los dineros comisados o los que se obtengan del remate de instrumentos, valores o bienes comisados provenientes de delitos de explotación sexual.

La reforma del año 2004 al Código Penal es un avance importante y ambicioso en la tipificación de algunas conductas que llevan a las peores formas de trabajo infantil, en dotar de instrumentos procesales para perseguir adecuadamente estos delitos y en el diseño de mecanismos de protección a las víctimas. Es, sin duda, un avance del país en el establecimiento de los instrumentos jurídico-penales para la sanción de este tipo de delitos. Queda pendiente su implementación y su revisión, a fin de que se logre, efectivamente, el objetivo propuesto: erradicar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. El Derecho Laboral panameño (tanto en la parte constitucional como en su codificación) ha tenido una evolución muy importante para la región latinoamericana. Se ha constituido en un hito en sus diferentes etapas: como legislación garantista y, más recientemente, como legislación flexibilizadora. No obstante, las regulaciones del trabajo de las personas menores de edad se han mantenido casi intactas a lo largo de estas etapas. No han tenido una evolución paralela y aún conservan su fuerte influencia decimonónica (proteccionista, patriarcal y adulto-céntrica).
2. Sin embargo, debe resaltarse que la legislación constitucional tuvo elementos revolucionarios para la época, como prohibir el trabajo en actividades domésticas primero de personas menores de doce años (Constitución de 1946) y luego de catorce (Constitución de 1972, actualmente vigente).
3. Estos “avances en el constitucionalismo panameño” (como lo ha denominado la jurisprudencia constitucional), no dejan de ser una “gota en el desierto” al no acompañarse de una legislación a tono con las épocas y con la evolución jurídica que se ha dado a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño y su enfoque de derechos. Este enfoque, que concibe a las personas menores de edad como sujetos de derechos antes que objetos de protección, aún está lejos de ser implementado en la legislación panameña, cuyo Código de Trabajo se inserta en la doctrina de la situación irregular y su Código de Familia, aunque se inspira en la CDN, aún mantiene vigente la doctrina mencionada que se traslapa con aspectos de la doctrina de la protección integral que propugna la CDN.
4. Los instrumentos de derecho internacional en Panamá tienen jerarquía de ley, a menos que mediante una interpretación jurisprudencial el Pleno de la Corte integre, algún instrumento específico o inclusive una norma de un instrumento, al bloque

de constitucionalidad. El Art. 3 de la CDN, por decisión expresa de la Corte, integra el bloque de constitucionalidad, con lo cual tiene una jerarquía superior a las leyes y al resto de los instrumentos de derecho internacional ratificados por Panamá (y que no forman parte del bloque de constitucionalidad, como los Convenios de la OIT). Esto significa claramente que cualquier disposición legal que no esté a tono con el principio del interés superior de la persona menor de edad (Art. 3 CDN), debe ser considerada inconstitucional.

5. Si bien las estadísticas más recientes en materia de trabajo infantil, muestran la situación panameña con indicadores favorables, al compararse con el resto de los países de la subregión, esto no debe llevar a una subestimación de la situación del trabajo infantil. Ahora, a diferencia de hace unos años, se sabe a ciencia cierta que el trabajo infantil se da en condiciones deplorables, que se acentúa en el sector agropecuario y en el sector informal. Por otro lado, también se sabe que la legislación vigente ha sido poco efectiva, en el tanto en que está concebida para el trabajo en el sector formal.
6. Al determinar cuál es el marco legal aplicable al trabajo infantil, se encuentran varias leyes dispersas. En primer lugar, está el Código de Familia subsidiariamente el Código de Trabajo, pero además están los Convenios internacionales ratificados por Panamá, específicamente los Convenios de la OIT 138 y 182, y varias leyes de vieja data como el Código Agrario y el Código Administrativo. Al entrar en vigencia el Código de Familia se dispuso expresamente la derogación de toda ley que se le oponga, por lo cual el marco básico es el anteriormente citado. Sin embargo, en la práctica esto no está claro, debido a que no ha habido una derogación o reforma formal de la legislación, ésta continúa siendo aplicada aunque, muchas veces sea contradictoria entre sí.
7. Panamá, hasta la fecha no cuenta con una ley especial dirigida a la niñez y la adolescencia, si bien el Código de Familia se inspira en la CDN, lo cierto es que su objeto principal es la fami-

lia y no las personas menores de edad. Un ejemplo de su perspectiva desde el “Derecho de menores” es el lenguaje utilizado (“menores”). Actualmente está en estudio un Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Este proyecto trae algunas novedades importantes en materia de trabajo infantil, como es el reconocimiento expreso de que el trabajo es un derecho que le asiste a la persona menor de edad, una vez que haya alcanzada la edad de admisión al empleo: 14 años.

8. Actualmente, la visión que prevalece en la legislación sobre el trabajo infantil refleja la fragmentación antes mencionada. Mientras el CF se refiere al derecho a la no explotación laboral, también contiene normas, junto con el Código de Trabajo, de promoción del trabajo para personas menores de edad. Ambos cuerpos normativos agrupan a “menores y mujeres”, como sujetos jurídicamente incapaces, en una sola categoría, con disposiciones discriminatorias contra las mujeres y con una perspectiva de la doctrina de la situación irregular en el caso de las personas menores de edad. Un ejemplo muy claro de la contradicción latente, es la disposición que permite el trabajo agropecuario (y también doméstico, éste último declarado inconstitucional) a personas entre los 12 y 14 años. ¿Dónde está la preocupación del legislador por los efectos nocivos del trabajo agropecuario y la defensa al derecho a la no explotación?
9. La edad mínima de admisión al trabajo ha sido fijada por la misma Constitución Política, con un texto ambiguo, en 14 años. Panamá al ratificar el C138 se acogió a la posibilidad (excepcional) que abre ese Convenio, para los países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, de especificar inicialmente una edad mínima de catorce años. Sin embargo, los índices de educación de Panamá se ubican entre los mejores de la subregión, comparables –y hasta mejores– que los de Costa Rica que ha fijado la edad mínima en 15 años desde el año 1974. Por esa razón, pareciera más lógico que la edad mínima de admisión al empleo fuera de 15 años. Este aspecto no lo incorpora el Proyecto de Ley actualmente en estudio y man-

tiene los 14 años como la edad mínima. Si bien es la Constitución Política la que fija los catorce años, y no parece posible a corto plazo una reforma constitucional, lo cierto es que la misma Carta Magna establece que los derechos consagrados en su texto son mínimos que pueden ser mejorados a favor de los trabajadores. En ese sentido, parece factible que una ley establezca como edad mínima de admisión al empleo una edad superior a los catorce años y regule exhaustivamente los casos en que se permita, por vía de excepción, una edad menor (trabajos ligeros), o como ya se ha hecho en otros países, que prohíba taxativamente las excepciones. Si bien la Constitución deja abierta la posibilidad de que la ley establezca excepciones, se trata –nuevamente– de mínimos y en modo alguno de “topes” o máximos.

10. En materia de prohibición de ciertos trabajos, es poco lo que el Código de Familia le agrega al viejo texto del Código de Trabajo, sin embargo ambos Códigos abren la posibilidad de excepciones para actividades de formación profesional, sin establecer claramente los límites y regulaciones de estas excepciones. Además, la lista de trabajos peligrosos está en proceso de ser revisada a la luz del Convenio 182 que manda a cada país definir criterios, de acuerdo a su realidad, sobre cuáles trabajos son peligrosos.
11. En cuanto a la jornada, el Código de Familia establece que el límite son seis horas diarias, prohíbe el trabajo nocturno y el trabajo en jornadas extraordinarias. Además se observan contradicciones con el Código de Trabajo, que permite una jornada de siete horas en ciertos casos, lo cierto es que prevalece el Código de Familia. Sin embargo, esto no está claro para quienes aplican la legislación, por lo cual parece urgente la reforma del Código de Trabajo, o la derogatoria del Capítulo de trabajo de mujeres y menores de ese Código.
12. Al analizar los requisitos que debe cumplir una persona mayor de catorce años para trabajar, se observa que la legislación panameña no le reconoce capacidad jurídica laboral a la persona

menor de edad, lo cual se deduce de la necesidad de la intervención de los padres o representantes para celebrar un contrato de trabajo. Esto va en contra de una norma del Código de Familia que estipula que los derechos y garantías de las personas menores de edad deben ser iguales a las de las adultas. También, cabe cuestionar la utilidad del examen médico que exige el Código de Familia, el cual dudosamente contribuirá a evitar posibles daños por la realización de una actividad laboral. El cuestionamiento medular de estos requisitos, es su aplicabilidad para los ámbitos de trabajo que absorben mano de obra infantil: sector informal, trabajo doméstico, en fin, los que requieren menos calificaciones, presentan mayores riesgos y son menos susceptibles de ser regulados.

13. Son varios los órganos competentes de la vigilancia de la aplicación de la normativa relacionada con el trabajo infantil y no están claras las competencias, a veces éstas se duplican o se sobreponen, lo cual va en desmedro de una adecuada fiscalización. Un ejemplo de esta falta de claridad y consistencia, se refleja en el Decreto de creación del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador, el cual inicialmente estuvo adscrito al Ministerio de Trabajo, luego al Ministerio de la Juventud, la Mujer y la Familia y luego otra vez al Ministerio de Trabajo. Lo cierto es que la perspectiva de derechos que debería primar, junto con el interés superior de la persona menor de edad, exige una visión integral que incorpore la perspectiva laboral en una sola visión de derechos (y los derechos son indivisibles). Esta visión integral se alcanza con una adecuada coordinación interinstitucional y no con visiones fragmentadas.
14. Se requiere mayor investigación sobre la realidad de las peores formas de trabajo infantil a fin de armonizar la legislación vigente al Convenio 182 de la OIT. Las normas vigentes son escasas, parciales y obsoletas, con la notable excepción de la reciente reforma al Código Penal que introduce novedades al ordenamiento jurídico panameño, tanto en la parte sustantiva como en la parte adjetiva o procesal.

Recomendaciones

1. El marco jurídico aplicable y la visión del trabajo infantil

- a. Es necesario uniformar el marco jurídico aplicable al trabajo infantil, a fin de superar la fragmentación, la dispersión actual y la doctrina de la situación irregular aún latente en muchas normas vigentes.
- b. Las normas básicas que deben guiar este proceso son la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, que forma parte del bloque de constitucionalidad. Además, los Convenios de la OIT 138 y 182, que si bien tienen rango de ley, el hecho de que hayan sido ratificados por el gobierno panameño es expresión de su voluntad de incorporarlos al ordenamiento jurídico. Tanto el Código de Familia, como el Código de Trabajo deben uniformarse a la luz de los preceptos contenidos en los instrumentos anteriormente mencionados.
- c. La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, actualmente en proceso de elaboración, puede ser el instrumento que sirva para la integración del marco jurídico, bajo la perspectiva de los derechos de las personas menores de edad.

2. Edad mínima

- a. Si bien la edad mínima de admisión al empleo son los catorce años, sería conveniente estudiar la posibilidad de elevarla a los quince años. Esto no reñiría con la Constitución Política, si se considera que sus disposiciones, en materia de derechos de los trabajadores, son mínimos que pueden mejorarse. Además, los favorables índices de escolaridad que demuestran las estadísticas nacionales y el hecho de que algunas normas ya han fijado los quince años como edad mínima, hace pensar que el país está listo para asumir este compromiso.
- b. Elevar la edad mínima constituiría un reto a asumir por parte del Estado panameño, puesto que tendría que establecer políticas

sociales integrales (en materia de educación, salud, recreación, desempleo y subempleo de las personas adultas, etc.) para atender la problemática de niñas y niños que trabajan por debajo de la edad mínima, que son justamente quienes no se han beneficiado de los favorables índices que demuestran las estadísticas.

3. Trabajos prohibidos y trabajos peligrosos

- a. Como ya ha sido señalado por el informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, no puede exceptuarse la realización de trabajos prohibidos en el marco de programas de formación vocacional, sin que se tomen las medidas estrictas que garanticen la salud y la seguridad de la persona adolescente. El Convenio 138 de la OIT brinda los lineamientos de cuáles podrían ser esas medidas, en cuyo caso la edad mínima debe elevarse a los 16 años.
- b. Aun cuando se tomen esas medidas, es preciso revisar las actividades prohibidas en las que tales excepciones tendrían cabida. Por ejemplo, los trabajos relacionados con electricidad y los que se realizan en minas, canteras, etc., actualmente permitidos, son actividades consideradas peligrosas por su naturaleza, independientemente de las medidas de precaución que se tomen.
- c. Por otro lado, a la luz del Art. 3, inciso d, del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, el gobierno debe definir los criterios para determinar cuáles trabajos se consideran peligrosos, para lo cual debe tomar en cuenta las recomendaciones de la CEACR.

4. Jornada y trabajo nocturno

El CF es claro al establecer que la duración máxima de la jornada de trabajo de la persona adolescente es de seis horas diarias y sólo en el horario diurno. No obstante, el CT establece dos reglas: una para personas menores de 16 años –jornada de seis horas diarias– y otra para personas menores de dieciocho años (pero mayores de dieciséis) –jornada de siete horas diarias–. Aunque el CF debe primar sobre el CT, esta contradicción genera confusiones en la prác-

tica por lo que es importante derogar expresamente las normas que se opongan a la regla establecida por el CF

5. Requisitos

- a. Ni el CT ni el CF le otorgan a la persona adolescente trabajadora capacidad de actuar plena en materia laboral. Esto contradice las disposiciones del CF que claramente señalan la igualdad de las personas adolescentes trabajadoras en relación con las adultas y perpetúa la creencia de que el trabajo adolescente es de “menor valor” que el trabajo adulto.
- b. El certificado médico que se debe presentar para que una persona adolescente pueda ser admitida en un trabajo, no logra el cometido de garantizar que no se ponga en riesgo la salud de la persona, además de que el ambiguo concepto de “capacidad física”, que debe acreditar un médico puede prestarse para discriminaciones. Es por ello que se sugiere, ya sea reglamentar adecuadamente el otorgamiento de certificados médicos o suprimir este requisito, y reforzar la supervisión y fiscalización de quienes contratan personas adolescentes.
- c. Es importante derogar las disposiciones discriminatorias que contiene el Código de Familia, como por ejemplo, el Art. 334 que impide a la persona “discapacitada leve” administrar sus bienes. Este es un resabio, no solo de la doctrina de la situación irregular, sino un atropello a los derechos humanos de quienes sean consideradas “discapacitadas leves”.

6. Vigilancia y control

- a. Es importante precisar las competencias de las distintas entidades llamadas a ejercer la vigilancia y el control del trabajo de las personas menores de edad. De un lado está el imperativo de erradicar la explotación laboral, es decir, retirar del trabajo y restituir los derechos de las personas menores de catorce años. Esta función le compete al órgano rector en materia de niñez y adolescencia, pero con una fluida coordinación con el MITRADEL, cuyo cuerpo

de inspectores está en posibilidad de detectar a niños y niñas que realizan actividades laborales. De otro lado, está la vigilancia de las condiciones de trabajo de las personas adolescentes (mayores de catorce años), esta es una labor que compete al MITRADEL, sin embargo, se precisa la coordinación con el ente rector en materia de niñez y adolescencia para que prime la visión de derechos y el interés superior de la persona menor de edad, antes que una visión meramente laboralista.

- b. La visión integral de los derechos de la persona menor de edad, junto con la diferencia entre explotación laboral y vigilancia de las condiciones laborales de las personas adolescentes, es lo que debe reflejar el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador. Más allá de la discusión acerca de a cuál Ministerio debe adscribirse, es la coordinación interinstitucional lo que debe fortalecerse, evitando la duplicidad y dispersión de esfuerzos.
- c. Es fundamental fortalecer la Inspección de Trabajo y dotarla de los recursos humanos, financieros y metodológicos para poder abordar el tema del trabajo infantil y sus complejidades. En ese sentido, el Art. 26 de la Constitución Política le brinda a la Inspección de Trabajo una legitimidad, sin precedentes en el derecho comparado, al facultarle inspeccionar las casas de habitación a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes. Es importante operativizar esta disposición y llevarla a la práctica, como se está haciendo con la elaboración del Protocolo de Atención al Trabajo Infantil Doméstico (PATID), el cual debe fortalecerse e implementarse.

7. Sanciones

El tema de la efectividad de las normas prohibitivas del trabajo infantil y reguladoras del trabajo adolescente, es un gran desafío. Es importante lograr la aplicación de la legislación existente en ese sentido, con sus sanciones pecuniarias y penales, lo cual pasa por un sistema de coordinaciones cruzadas que involucre tanto al MITRADEL y al MINJUMNFA como a los órganos judiciales y a los encargados de representar los intereses de las personas menores de edad.

8. Las peores formas de trabajo infantil

a. Esclavitud, formas análogas a la esclavitud y trabajo forzoso.

- Es necesario revisar la legislación penal que sanciona este tipo de delitos. Actualmente está tipificado el “delito contra la libertad individual”, cuya sanción no es proporcional con el bien jurídico lesionado.
- Además, Panamá, a pesar de haber ratificado el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y de haber introducido una importante reforma en su Código Penal, no ha tipificado la trata de personas con fines de explotación laboral o para mantenerlas en servidumbre laboral. Este un gran vacío, que urge solucionar, puesto que la delincuencia transnacional se beneficia de las legislaciones penales débiles u omisas.
- La reforma legal debe ir de la mano con la investigación sobre la existencia de formas modernas de esclavitud, cuyas víctimas son niños, niñas y adolescentes.

b. Reclutamiento forzoso de niños para su participación en conflictos armados.

- Como lo ha señalado la CEACR, es importante clarificar el texto constitucional a fin de que la obligación de “**todos** los panameños de tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado”, no incluya a las personas menores de edad.

c. La participación de niños en actividades ilícitas.

- Es necesario diseñar e implementar medidas concretas para prevenir la utilización de niños para la comisión de actividades ilícitas, sancionar a los responsables y restituir los derechos de

los niños, niñas y adolescentes que han sido utilizados para esos fines. Lo anterior implica la reforma legal, que debe nutrirse de la investigación para saber más sobre esta PFTI.

d. Explotación sexual comercial

- La Ley 16 contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, que reforma el Código Penal, el Código Judicial e introduce medidas de protección a las víctimas, es un gran avance en la lucha contra esta peor forma de trabajo infantil. No obstante, se sugiere revisar algunos aspectos de la reforma que aún reproducen estereotipos propios de la doctrina de la situación irregular.
- Este es el caso, por ejemplo, del delito de corrupción, que debería ser reemplazado por el de abuso sexual.
- Asimismo es importante revisar la tendencia, que también se observa en el Código de Familia, de considerar a una persona con discapacidad como incapaz o como menor de edad, a pesar de ser adulta. Es evidente que la discapacidad coloca en mayor estado de vulnerabilidad a una persona, pero no se puede decir de manera general que le impide tomar decisiones, como en el caso del Art. 231-F del Código Penal que tipifica el delito de exhibición de material pornográfico o facilitar el acceso a espectáculos pornográficos a personas con discapacidad.

9. El Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

El Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia actualmente en proceso de consultas, es una oportunidad única para realizar las reformas pertinentes en materia de trabajo infantil y que son tan necesarias, habida cuenta de la dispersión, confusión y contradicción que caracterizan a las regulaciones vigentes.

Ese Proyecto contiene el Capítulo VIII, denominado “Derecho al Trabajo y Protección Laboral”, que se inspira en la CDN y recoge las principales disposiciones de los Convenios 138 y 182. Con base en lo analizado en el presente estudio y haciendo un reconocimiento al esfuerzo de quienes han redactado este Proyecto de Ley, se plantean las siguientes recomendaciones al Capítulo VIII:

- a. “Atreverse” a elevar la edad mínima de admisión al trabajo a los 15 años, como ya se ha dicho en el punto 2 de estas Recomendaciones.
- b. Es un acierto que el Proyecto establezca que a las personas adolescentes les asiste el derecho a trabajar en el marco de un régimen de protección a sus derechos, y que este derecho puede limitarse cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro o impida la asistencia regular al centro educativo. Se sugiere, sin embargo, que se incluyan criterios, para determinar cuáles trabajos se considera que importan riesgo, peligro, etc., a la luz del C182.
- c. En materia de la jornada, es conveniente que se expliciten cuáles son las horas consideradas “horario diurno” y “trabajo nocturno”.
- d. ¿Cómo hacer exigible el régimen de protección al trabajo de las personas adolescentes y el derecho a la no explotación económica de niños y niñas? El Art. 66 del Proyecto le atribuye la responsabilidad principal al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Con base en la experiencia de Costa Rica, que desde 1998 cuenta con una disposición similar en su Código de la Niñez y Adolescencia, se puede decir que el Ministerio de Trabajo no es el ente idóneo para la protección contra la explotación laboral. Su ámbito de acción debe concretizarse a la vigilancia del trabajo de las personas adolescentes y de la denuncia de la explotación laboral. Sin embargo, la tarea de proteger contra dicha explotación a niños y niñas debe ser del resorte de la entidad rectora en materia de niñez y adolescencia, con la colaboración del Ministerio de Trabajo. Es decir, al revés de como lo propone el Proyecto actualmente.

- e. Si bien el Proyecto contempla en su Art. 68 que el trabajo familiar e informal están protegidos por esa Ley, comete la misma omisión que otras legislaciones que tienen una disposición similar, no establecen cómo se va a proteger a las personas menores de edad insertas en la economía informal. Este es un reto mayúsculo puesto que no hay una receta sobre cómo proteger a quienes están en el sector desprotegido por excelencia, sin embargo se debe impulsar un mayor estudio y análisis a fin de determinar, desde la realidad panameña, qué mecanismos concretos se pueden incorporar en el Proyecto que hagan efectiva una medida de esta índole, de otra forma quedaría como simples “buenas intenciones”.
- f. Señalar expresamente que quienes trabajen en el servicio doméstico también están cubiertos por el régimen de protección al trabajo de personas adolescentes, es muy importante, pero no es suficiente. A principios del siglo XX, Panamá incorporó en su Constitución la prohibición de que las personas menores de 12 años laboren como sirvientes domésticos, algo sin precedentes para la época. Ahora, le corresponde al país seguir abriendo brecha en este campo, en el siglo XXI, estableciendo medidas concretas de protección a las personas adolescentes que trabajen en el servicio doméstico, así por ejemplo: prohibir –o en su defecto regular de manera estricta– que la persona adolescente duerma en la casa de habitación donde labora (práctica común en el servicio doméstico), operativizar la norma constitucional que faculta a la Inspección de Trabajo a vigilar las casas de habitación que se convierten en centros de trabajo al contratar personas adolescentes como trabajadoras domésticas, como ya se ha venido haciendo con el PATID, como ya se ha mencionado.
- g. En materia de sanciones, el Proyecto no hace, prácticamente, ningún aporte, remite al Código de Trabajo y con ello perpetúa la situación actual en que una sanción pecuniaria poco significativa no sirve de sanción a quienes infrinjan la legislación relacionada con trabajo de personas adolescentes.
- h. También es necesario, aunque parezca reiterativo, que el Proyecto derogue expresamente toda la normativa que se le

oponga, es necesario poner fin a la fragmentación actualmente vigente, con la existencia de muchas leyes contradictorias que se refieren al trabajo de las personas menores de edad. Esto incluye el Capítulo del Código de Trabajo relacionado con el tema.

- i. Finalmente, es importante que el Proyecto sea consistente en la utilización de un lenguaje incluyente, no discriminatorio, ni sexista.

ANEXO

ACTIVIDADES DE PRESENTACIÓN Y CONSULTA DEL ESTUDIO REALIZADAS EN PANAMÁ





PROGRAMA

Desayuno-debate para la presentación del estudio “Consideraciones Jurídicas sobre el Trabajo Infantil en Panamá”

Jueves 30 de junio de 2005 • Hotel Miramar

Objetivo: Compartir insumos para el fortalecimiento del Marco Legal Nacional, a través del análisis comparado de la legislación nacional e internacional en materia de Trabajo Infantil, particularmente en sus peores formas.

- 7:30 a 8:00 a.m. Registro de participantes y distribución de materiales.
- 8:00 a 8:10 a.m.
- Saludo y palabras de bienvenida por la Sra. Vielka Bolaños, Coordinadora Nacional de OIT-IPEC en Panamá.
 - Saludo y palabras de bienvenida por el H.L. Jerry Wilson, Presidente de la Asamblea Nacional.
 - Apertura de la actividad por la H.L. Mayra Zúñiga, Presidenta de la Comisión de Asuntos de la Mujer, Niñez y Familia de la Asamblea Legislativa.
- 8:10 a 9:05 a.m. Presentación del Estudio “Consideraciones Jurídicas sobre el Trabajo Infantil en Panamá”, por la doctora Paula Antezana Rimassa, Consultora de Estudios Legales de OIT-IPEC para Centroamérica y El Caribe.
- 9:05 a 9:30 a.m. Sesión de preguntas y respuestas.
Cierre del Evento.



PROGRAMA

Taller de presentación de resultados del estudio “Consideraciones Jurídicas sobre el Trabajo Infantil en Panamá”

Viernes 1 de Julio de 2005 • Hotel Crown Plaza

Objetivo: Compartir insumos para el fortalecimiento del Marco Legal Nacional, a través del análisis comparado de la legislación nacional e internacional en materia de Trabajo Infantil, particularmente en sus peores formas.

- 8:30 a 8:45 a.m. Registro de participantes y distribución de materiales.
- 8:45 a 9:00 a.m.
 - Saludo y palabras de bienvenida por la Sra. Vielka Bolaños, Coordinadora Nacional de OIT-IPEC en Panamá.
 - Apertura de la Actividad por S.E. Leonor Calderón, Ministra de Desarrollo Social.
- 9:00 a 10:00 a.m. Presentación del Estudio “Consideraciones Jurídicas sobre el Trabajo Infantil en Panamá”, por la Dra. Paula Antezana Rimassa, Consultora de Estudios Legales de OIT-IPEC para Centroamérica y El Caribe.
- 10:00 a 10:20 a.m. Refrigerio.
- 10:20 a 10:40 a.m. Preguntas aclaratorias.
- 10:40 a 12:00 a.m. Sesión de trabajo grupal.
- 12:00 a 1:00 p.m. Plenaria y llenado de evaluación del evento. Cierre del evento y almuerzo.

TRABAJO EN GRUPOS

A continuación un resumen de los aspectos más relevantes que discutieron los grupos de trabajo que se formaron en el taller.

Objetivos del taller:

- Comentar el estudio presentado.
- Presentar propuestas concretas con base en el estudio presentado.

Preguntas (en cursiva la pregunta y en rectas la respuesta):

1. *¿Debe el país elevar la edad mínima de admisión al empleo?*

- Sí, para dar cumplimiento al Convenio 138 de la OIT.
- Panamá debe uniformar la edad para tener la capacidad jurídica laboral.

a. *Si es sí, ¿qué edad es la adecuada (15 ó 16)? ¿Por qué?*

- Quince años por madurez cognitiva y psicológica.
- Hay base para modificar la edad, debe elevarse a 16 años, ya que el MEDUCA habla de 16 años para alcanzar el 9° obligatorio.

b. *Si es no, ¿por qué?*

2. *¿Cuál es la visión de trabajo adolescente que debe primar en la legislación?*

- Que proteja o garantice su desarrollo integral.
- Que asiste a un centro educativo o vocacional, que exista subsidio mediante becas.
- Que reciba atención médica.
- Que establezcan políticas públicas dirigidas a la orientación de los padres y madres de familia.
- Que la revisión del trabajo adolescente sea inclusiva, no discriminatoria ni sexista.

- Que la jornada laboral no interfiera con el horario de estudio.
 - Que los salarios y las prestaciones laborales cumplan el principio de igualdad salarial que a igual trabajo, igual salario.
3. *¿Cuál es la entidad estatal más indicada para definir políticas y ejecutarlas, en torno a la erradicación del trabajo infantil? ¿Cuál es la entidad más indicada para definir y ejecutar políticas en torno al trabajo adolescente?*
- Hay que partir de la distinción entre la protección integral antes de la edad mínima y después.
 - Antes de la edad mínima, la protección integral significa erradicación del trabajo infantil, después de la edad mínima, protección integral significa protección en el trabajo.
 - No es lo mismo derecho al trabajo que derecho a la protección en el trabajo. El primero es un derecho universal de la persona y el Estado tiene la obligación de promoverlo, el segundo es una intervención dirigida a salvaguardar los derechos humanos de la persona adolescente ante las realidades que pueden menoscabar o amenazar su dignidad.
 - La definición de políticas públicas de protección integral de la niñez y la adolescencia debe recaer sobre un ente rector, por otra parte, la ejecución de políticas públicas de protección integral llevan a cabo una serie de instituciones que requieren de un mecanismo de coordinación intersectorial.
 - El ente rector en materia de políticas públicas de protección integral es el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. El MITRADEL participa en la ejecución de políticas públicas de protección integral.
 - La Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia debe establecer claramente la unidad de la protección integral y que haya un ente rector, en el que se definen y formulan las políticas públicas de protección integral y el deber de las instituciones sectoriales de ponerlas en práctica.
 - También es conveniente establecer mecanismos de coordinación intersectorial que facilite la puesta en práctica de esas políticas.

- El MITRADEL es un ente importante en la ejecución de las políticas de protección integral de la niñez antes y después de la edad mínima.
4. *¿Cómo puede la Inspección de Trabajo mejorar sus labores de vigilancia y control y que aspectos específicos deben ser de su competencia?*
- Incrementar el número de inspectores.
 - Estabilidad laboral.
 - Mejorar mecanismos de inspección.
 - Capacitación continua.
 - Aspectos específicos deber ser de competencia.
 - Establecer expresamente en la ley la competencia de los inspectores.
5. *El país no ha legislado en relación con algunas de las peores formas de trabajo infantil (esclavitud, trabajo forzoso, utilización de NNA para la comisión de actividades ilícitas, reclutamiento forzoso). ¿Está de acuerdo con esta afirmación? Si es así, ¿cómo se debe legislar?*
- No estamos de acuerdo con esta afirmación, ya que sí se ha legislado, pero se requiere de una revisión y unificación de las diferentes jurisdicciones en torno a la materia y que esto esté acorde con los convenios ratificados internacionalmente por Panamá. Los problemas son:
 - Leyes dispersas, hay que unificarlas.
 - Integrar política social y cultural.
 - Se debe erradicar y no palear el trabajo infantil.
 - Crear una política estatal congruente con la ENTI.
 - Política indigenista. Introducir la parte indígena en salud y educación.

6. *¿Es la Ley 16 de 2004 (que reforma el Código Penal) un mecanismo idóneo para combatir la explotación sexual comercial?*

a. *Si es sí, ¿por qué?*

b. *Si es no ¿por qué?*

c. *¿Cómo se puede mejorar?*

- La Ley 16 de 2004 es insuficiente y hay que mejorarla, también se requiere divulgación.
- Revisar exigibilidad, multas mayores y que vayan acompañados de programas pertinentes.
- Ejemplarizar las medidas activando otros mecanismos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y documentos

Bronstein, Arturo. **Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina**. San José: OIT, 1996.

Cillero Bruñol, Miguel. **Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios**. Versión electrónica, s.f.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). **Convenio 138: Edad mínima**. Panamá, 1973. Solicitud directa 2003/74.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones (CEACR) de la OIT. **Convenio 182: Peores formas de trabajo infantil**. 1999. Solicitud directa 2003/74.

Cunningham, Hugo. **Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el Siglo XVII**. www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/los_hijos_de_los_pobres.pdf

Defensoría del Pueblo. **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por la República de Panamá**. Primera edición. Panamá, 2001.

Ermida Uriarte, Oscar. *La flexibilidad*. En: **Antología: Tendencias actuales de flexibilización laboral**. Tomo II. San José: Universidad Estatal a Distancia, Sistema de Estudios de Postgrado, Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, 2004.

Gray, Beth Anne. **Reseña histórica de la legislación laboral panameña**. http://www.lawyers-abogados.net/es/recursos/Derecho.Laboral_Resena.Historica.htm.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Utilización del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres**. <http://www.iidh.ed.cr/cursosiidh/>

- Jiménez, Mariano. *Menores de edad y derecho del trabajo*. En: **IVS-TITIA**, No. 118-119, Año 10, octubre-noviembre, San José, 1996.
- Martínez Vivot, Julio J. **Los menores y las mujeres en el derecho del trabajo**, Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1981.
- MITRADEL, OIT-IPEC. **Protocolo de Atención al trabajo infantil doméstico (PATID)**. Panamá, s.f.
- Murgas Torrazza, Rolando. **Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana**. Conferencia en la Corte Suprema de Justicia. Panamá, 26 de junio de 2003.
- OIT. **Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores**. San José, 2003.
- OIT. **Integración regional y libre comercio en las Américas: el desafío laboral en el SICA**. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Proyecto “Principios y derechos en el trabajo en el contexto de la XII CIMT-OEA”. Versión preliminar, 2003.
- OIT. *Pasos para eliminar el trabajo infantil peligroso*. Panfleto, Ginebra, s.f
- OIT. **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. Ginebra, 2002.
- OIT, ILANUD. **Derechos laborales de las mujeres. Un análisis comparado para América Central y Panamá**. ILANUD: Programa Mujer, Justicia y Género, OIT: Proyecto para mujeres trabajadoras de la maquila. San José, 2001.
- OIT-IPEC. **Análisis a profundidad de la encuesta Nacional de Trabajo Infantil en Panamá**. Panamá: Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIM-POC), 2003.

- OIT-IPEC. **Análisis del trabajo infantil y adolescente en América Central y República Dominicana.** Costa Rica: SIMPOC, 2004.
- OIT-IPEC. **Documento básico de información sobre la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.** Proyecto “Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. San José, 2004.
- OIT-IPEC. **Estudio comparado de las legislaciones de América Central y República Dominicana en materia de trabajo infantil doméstico.** Cuaderno de Trabajo No. 184. San José, 2004.
- OIT-IPEC. **Estudio cualitativo sobre el trabajo infantil y adolescente en Costa Rica,** San José: INEC, IPEC, MTSS, 2003.
- OIT-IPEC. **Estudio de la legislación sobre trabajo infantil doméstico en Panamá.** Borrador a cargo de María Alejandra Einsenmann y Zulima Fernández. Panamá, 2003.
- OIT-IPEC. **Explotación sexual comercial. Contenidos mínimos en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad, según normas internacionales.** Documento de trabajo con recomendaciones para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, 2004.
- OIT-IPEC. **Síntesis de los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá.** Panamá: SIMPOC, 2004.
- OIT-IPEC. **Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil.** Documento de Trabajo No. 185. Costa Rica, 2004.
- OIT-IPEC, IMUP. **La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Panamá.** Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Coordinación Subregional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana, OIT. San José, 2002.

Rodríguez, Alexis. **Obtención de datos cualitativos para el Sistema de Información Estadística y Seguimiento en materia de Trabajo Infantil (SIMPOC)**. Panamá: OIT-IPEC, 2003.

Salvat. **La Enciclopedia**. Tomo I. Colombia: Salvat Editores, 2004.

Staff Wilson, Mariblanca. **Estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigentes sobre el trabajo infantil y de adolescentes en la República de Panamá y propuesta para su armonización**. Informe de avance. Panamá: OIT-IPEC, 2004 (borrador).

Instrumentos internacionales ratificados por Panamá

Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), ratificado por Ley 15 de 28 de octubre de 1977. Protocolo de la CADH, ratificado por Ley 21 de 22 de octubre de 1992.

Convención Interamericana para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, ratificado por Ley 12 de 20 de abril de 1995.

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificado por Ley 4 de 22 de mayo de 1981. Protocolo Facultativo de CEDAW, ratificado por Ley 17 de 28 de marzo de 2001.

Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por Ley 15 de 6 de noviembre de 1990. Protocolo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado por Ley 47 de 13 de diciembre de 2000. Protocolo de la CDN relativo a la participación en conflictos armados, ratificado por Ley 48 de 13 de diciembre de 2000.

Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo, ratificado por Ley 18 de 15 de junio de 2000.

Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, ratificado por Ley 18 de 15 de junio de 2000.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Ley 15 de 28 de octubre de 1976. Protocolo Facultativo del PIDCP, ratificado por Ley 15 de 28 de octubre de 1976. Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP, ratificado por Ley 23 de 17 de noviembre de 1992.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Ley 13 de 27 de octubre de 1976.

OIT. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Fecha de adopción: 18 de junio de 1998.

Legislación nacional

Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994.

Código Agrario, Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

Código de Familia, Ley 3 de 17 de mayo de 1994.

Código de Trabajo, Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971.

Ley 16 de 31 de marzo de 2004 “Que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial” (Gaceta Oficial 25,023 de 5 de abril de 2004).

Ley 42 de 19 de noviembre de 1997 por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo, No. 59 de diciembre de 2001.

Ley Orgánica de Educación, Decreto Ejecutivo 60 de 26 de febrero de 1996.

Decreto Ejecutivo Número 25 de 15 de abril de 1997 por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador.

Decreto Ejecutivo 18 de 19 de julio de 1999 por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo 25 de 15 de abril de 1997 por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador.

Decreto Ejecutivo 91 de 6 de diciembre de 2002 por el cual se aprueba una Política Pública Focalizada Sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Situación de Calle y se crea una Unidad de Gestión y Coordinación (Gaceta Oficial 24,698 de 12 de diciembre de 2002).

Red de Seguridad y Salud contra el trabajo infantil insalubre y peligroso, Decreto 279 de 24 de septiembre de 2003.

Resolución ADM 063-2002 de 16 de abril de 2001, adoptada por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP).

Resolución DM 227/ 2002 de 26 de diciembre de 2002 por se modifica la estructura organizativa y funcional de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Panamá.

Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Panamá, borrador de marzo 2005.

