

**ESTUDIO  
SOBRE  
LA ASISTENCIA  
ALIMENTICIA  
Y SU VINCULACIÓN  
CON EL DERECHO  
A LA PROTECCIÓN DE NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES  
EN PARAGUAY**



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**CEAMSO**  
Centro de Estudios Ambientales y Sociales



**ESTUDIO  
SOBRE  
LA ASISTENCIA  
ALIMENTICIA  
Y SU VINCULACIÓN  
CON EL DERECHO  
A LA PROTECCIÓN DE NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES  
EN PARAGUAY**

**En el marco de la consultoría:**

INCIDENCIA CIUDADANA EN EL SECTOR JUSTICIA  
EN TEMAS DE NIÑEZ

*Febrero, 2018*



## FICHA TÉCNICA

CONSULTORÍA INCIDENCIA CIUDADANA EN EL SECTOR JUSTICIA EN TEMAS DE NIÑEZ

### **Estudio sobre la asistencia alimenticia y su vinculación con el derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes en Paraguay.**

*Dirección Ejecutiva:* Aníbal Cabrera Echeverría.

*Coordinación de investigación:* Alejandra Rodríguez.

*Especialista temático:* Alejandro Riera Gagliardone.

*Apoyo Técnico y Jurídico:* Nora Lezcano.

*Asesoramiento metodológico:* Ma. José Galeano Torres.

*Especialista trabajo de campo:* Miryam Jiménez.

*Equipo ENFOQUE Niñez:* Elizabeth Ortiz, Karen Torres, Gloria Torres.

*Coordinadora técnica, revisión y edición:* Paola Vaccotti.

*Revisión temática:* Aníbal Cabrera Echeverría.

*Revisión metodológica y edición:* Camila Corvalán.

*Edición de estilo y correcciones:* Carolina G. Caballero.

*ISBN:* 978-99967-775-7-8.

*Diseño:* Entre Paréntesis.

*Impresión:* MB Servicios Gráficos.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, implementado por el Centro de Estudios Sociales y Ambientales - CEAMSO. Su contenido es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

El uso de un lenguaje que no discrimine entre varones y mujeres por cuestiones de género, así como que evite la segregación por otros motivos entre las personas, especialmente cuestiones vinculadas a la estigmatización de condiciones individuales y colectivas, es una preocupación ampliamente difundida en el ámbito de la protección y la promoción de los derechos humanos.

#### *¿Cómo citar este material?*

*Estudio sobre la asistencia alimenticia y su vinculación con el derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes. (2018). Programa de Democracia y Gobernabilidad de USAID/Paraguay y CEAMSO. Asunción, Paraguay.*



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>BPLSG</b>	Beneficio para litigar sin gastos.
<b>CCP</b>	Código Civil Paraguayo.
<b>CDN</b>	Convención sobre los Derechos del Niño.
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés).
<b>CNA</b>	Ley N° 1680/2001 Código de la Niñez y la Adolescencia.
<b>CODENI</b>	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente.
<b>CPC</b>	Código Procesal Civil.
<b>CRC</b>	Comité por los Derechos del Niño (por sus siglas en inglés).
<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia.
<b>NNA</b>	Niñas, niños y adolescentes.
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo.
<b>PLANPcD</b>	Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad - 2015-2030.
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo 2030.
<b>POLNA</b>	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
<b>PONAPROE</b>	Política Nacional de Protección Especial.
<b>SNNA</b>	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
<b>SNPPINA</b>	Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.
<b>SPSS</b>	Software de procesamiento de análisis estadístico.



## ÍNDICE GENERAL

1. PRESENTACIÓN .....	16
2. INTRODUCCIÓN .....	20
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	24
3.1. Criterio de selección de las circunscripciones y juzgados .....	25
3.2. Abordaje Cuantitativo .....	25
Procedimiento de análisis cuantitativo .....	26
3.3. Abordaje Cualitativo .....	27
Relevamiento de la información cualitativa .....	27
<i>Identificación y relevamiento de los casos             paradigmáticos en las seis jurisdicciones</i> .....	28
Procedimiento de análisis cualitativo .....	29
3.4. Consideraciones éticas .....	30
4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS DATOS .....	32
4.1. Análisis cuantitativo .....	33
Descripción de las sentencias de juicios vinculados a asistencia alimenticia .....	33
Cantidad de juicios .....	33
Tipos de juicios vinculados a asistencia alimenticia .....	34
Parte actora en juicios vinculados a asistencia alimenticia .....	35
Cantidad de NNA sujetos del derecho alimentario en cada juicio .....	36
Otros hijos/as de la persona demandada mencionados en la sentencia .....	36

Discapacidad .....	37
Quantum alimentario establecido por cada hijo/a .....	38
Normativa invocada en las sentencias analizadas .....	38
Duración de los juicios vinculados a asistencia alimenticia en los casos analizados .....	43
<b>Servicio de Mediación del Poder Judicial .....</b>	<b>44</b>
Ámbito Extrajudicial. Casos de Asistencia Alimenticia en el Servicio de Mediación del Poder Judicial .....	44
Ámbito Extrajudicial. Casos sin Acuerdo en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país .....	45
Ámbito Extrajudicial. Incomparecencia en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país .....	46
Ámbito Judicial. Casos con Acuerdos y sin Acuerdos e incomparecencia en el Servicio de Mediación en seis jurisdicciones entre los años 2015, 2016 y 2017 .....	47
Servicio de Mediación por jurisdicciones .....	49
<b>4.2. Descripción cualitativa de los componentes del Sistema de Justicia y su funcionamiento en los juicios de asistencia alimenticia y sus juicios vinculados .....</b>	<b>52</b>
Perfil de las personas demandantes .....	52
Motivaciones para promover demanda de asistencia alimenticia .....	55
Ingreso al Sistema de Justicia .....	58
Acceso al Beneficio para litigar sin gastos .....	59



Las notificaciones .....	61
Mediación .....	64
El idioma y el establecimiento de acuerdos .....	66
Audiencia de Conciliación .....	67
Fijación del monto provisorio en concepto de asistencia alimenticia .....	69
Establecimiento del monto de la cuota de la asistencia alimenticia .....	70
Incumplimiento de sentencias de asistencia alimenticia y juicios vinculados .....	73
Infraestructura y condiciones edilicias .....	77
Conclusiones de la observación directa de la infraestructura en las jurisdicciones visitadas .....	84
<b>4.3. Casos Paradigmáticos: descripción y análisis .....</b>	<b>85</b>
El juicio de Ariel, cuando el sistema tiene luchas internas .....	85
El juicio de Mateo, donde los auxiliares de justicia obstaculizan .....	87
Los juicios de Micaela, la revictimización como garantía judicial .....	91
El juicio de Pedro, una justicia subsidiaria que no llega .....	94
Los juicios de Gabriel, la justicia en fuga .....	98
El juicio de Raquel y Luna, una mediación a medias .....	101
El juicio de Jenny, con voz propia ejerciendo sus derechos .....	103
<b>5. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN ....</b>	<b>106</b>
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>112</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>121</b>

<b>8. ANEXOS</b> .....	128
<b>8.1. Resultados de la auditoría de niñez 2017, de la corte suprema de justicia</b> .....	129
<b>8.2. Legislación vinculada al derecho a la asistencia alimenticia</b> .....	133
Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos .....	133
Los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia.....	133
<i>Principios de Derechos de la Niñez y la Adolescencia</i> .....	136
<i>Comité de los Derechos del Niño</i> .....	138
<i>Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño</i> .....	138
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) .....	145
<i>Observaciones finales sobre el Informe Inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad en su noveno período de sesiones (15 al 19 de abril de 2013) ...</i>	146
Procedimientos Especiales del Sistema de Naciones Unidas .....	147
Sistema Interamericano de Derechos Humanos - Organización de Estados Americanos (OEA) .....	149
Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José – Ley N° 1/89 ....	149
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” – Ley N° 1040/97 .....	149

Otros compromisos del Estado paraguayo en relación al Derecho a la Asistencia	
Alimenticia .....	150
Las 100 Reglas de Brasilia “Sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”- ratificadas por la Acordada N° 611/11 de la Corte Suprema de Justicia ....	150
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los Derechos Humanos .....	154
Legislación Nacional .....	156
La Constitución Nacional de la República del Paraguay .....	156
Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Ley N°1680/01 .....	157
<i>El Sistema de Protección Judicial         de la Niñez y la Adolescencia –         Jurisdicción Especializada</i> .....	161
<i>Juzgados de la Niñez y             la Adolescencia</i> .....	162
<i>Tribunales de Apelación             de la Niñez y la Adolescencia</i> ....	162
<i>Defensoría de la Niñez y             la Adolescencia</i> .....	163
<i>Ministerio Público             (Fiscalía General del Estado)</i> .....	164
<i>Auxiliares de Justicia</i> .....	164
Ley de arbitraje y mediación .....	165
<i>Los Jueces y la Mediación</i> .....	168
<i>El Proceso de Mediación en el Poder         Judicial</i> .....	169

Ley 3929/2009. “Del Procedimiento para la Fijación de Alimentos para el Niño y la Mujer Grávida” y Establece el Procedimiento para el Ofrecimiento de Alimentos .....	170
Ley 5415/2015. Que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) .....	170
<b>Políticas Públicas vinculadas al Derecho a la Asistencia Alimenticia</b> .....	171
El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND) .....	171
Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia – POLNA 2014-2024 .....	172
Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad - 2015-2030 (PLANPcD) .....	174
<b>La Asistencia Alimenticia como parte del derecho a la protección en Paraguay</b> .....	176
El trabajo no remunerado y la asistencia alimenticia .....	178
Procedimiento para la fijación de la asistencia alimenticia .....	180
<i>Del beneficio para litigar sin gastos (BPLSG)</i> .....	180
<i>Personas que pueden reclamar alimentos a favor de un NNA</i> .....	181
<i>Personas obligadas a brindar asistencia alimenticia</i> .....	182
<i>La responsabilidad subsidiaria</i> .....	182
<i>¿Quiénes están obligados a prestar alimentos según el art. 258 del Código Civil Paraguayo?</i> .....	183

<i>¿Cuál es el criterio para fijar el “quantum alimentario” (cuota de asistencia alimenticia)?</i> .....	184
<i>¿Qué debe contener la sentencia que establece la asistencia alimenticia? ...</i>	185
<i>¿Qué consecuencias tiene el incumplimiento de la asistencia alimenticia?</i> .....	189
<i>Autoridad competente en la tramitación y resolución de juicios de asistencia alimenticia y los vinculados a este derecho</i> .....	190
<i>Otras instancias ante las que se pueden solicitar orientaciones y/o realizar denuncias en cuanto al derecho a la asistencia alimenticia</i> .....	190
<b>8.3. Entrevistas y Código de Identificación</b> .....	191
<b>8.4. Informe Estadístico de la Dirección de Mediación. Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-Concepción-Alto Paraná-Itapúa</b> .....	192



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Juicios vinculados según carátula del expediente .....	35
<b>Gráfico 2:</b> Parte actora en juicios vinculados a asistencia alimenticia .....	35
<b>Gráfico 3:</b> Cantidad de NNA en juicios vinculados .....	36
<b>Gráfico 4:</b> Otros hijos e hijas de la persona demandada en juicios vinculados .....	36
<b>Gráfico 5:</b> Discapacidad o situación particular de salud .....	37
<b>Gráfico 6:</b> Monto establecido por NNA .....	38
<b>Gráfico 7:</b> Mención a la Constitución Nacional en las sentencias analizadas .....	39
<b>Gráfico 8:</b> Mención al Código de la Niñez y la Adolescencia en las sentencias analizadas .....	40
<b>Gráfico 9:</b> Mención al Código Civil en las sentencias analizadas .....	40
<b>Gráfico 10:</b> Convención por los Derechos de las personas con discapacidad .....	41
<b>Gráfico 11:</b> Código Procesal Civil .....	41
<b>Gráfico 12:</b> Ley 3929/2009, del Procedimiento para la fijación de alimentos para el niño y la mujer grávida y establece el procedimiento para el ofrecimiento de alimentos .....	42
<b>Gráfico 13:</b> Mención a la Doctrina en las sentencias analizadas .....	42
<b>Gráfico 14:</b> Mención a la Jurisprudencia en las sentencias analizadas .....	43
<b>Gráfico 15:</b> Duración de los procesos de juicios vinculados a asistencia alimenticia .....	44

<b>Gráfico 16:</b> Ámbito Extrajudicial. Acuerdos en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país .....	45
<b>Gráfico 17:</b> Ámbito Extrajudicial. Casos Sin Acuerdo en el Servicio de Mediación .....	46
<b>Gráfico 18:</b> Ámbito Extrajudicial. Incomparecencia en el Servicio de Mediación .....	47
<b>Gráfico 19:</b> Ámbito Judicial. Acuerdos en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país .....	48
<b>Gráfico 20:</b> Ámbito Judicial. Casos Sin Acuerdos en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país .....	48
<b>Gráfico 21:</b> Ámbito Judicial. Incomparecencia en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país .....	49
<b>Gráfico 22:</b> Acuerdos en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país por los ámbitos Judicial y Extrajudicial .....	50
<b>Gráfico 23:</b> Sin Acuerdos en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país por los ámbitos Judicial y Extrajudicial .....	51
<b>Gráfico 24:</b> Incomparecencia en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país por los ámbitos Judicial y Extrajudicial .....	52

# 1

## PRESENTACIÓN



En Paraguay la asistencia alimenticia en el sector niñez es uno de los recursos judiciales más utilizados; según datos de la CSJ, relevados en la Auditoría realizada en los Juzgados de Niñez y Adolescencia en marzo de 2017, es de hecho el segundo. El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/2001) en su art. 97 indica la obligación de proporcionar dicha asistencia, y en el art. 189 habla sobre la fijación del monto y la vigencia de la prestación.

Sin embargo, existen aún diversos cuellos de botella con relación a la exigibilidad de derechos tanto por parte de la población en general y las organizaciones de sociedad civil como de los propios operadores del sistema de protección, en particular del sector justicia.

Este trabajo ha buscado poner un rostro humano a los datos que la Auditoría de la Corte Suprema de Justicia había relevado en 2017; explicando las implicancias y el alcance de esos datos en la vida de las personas, especialmente de las niñas, niños y adolescentes, más allá de su simple enunciación, desde una perspectiva de derechos humanos en general y derechos de la niñez y la adolescencia en particular.

En base a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Constitución Nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Política Nacional de Protección Especial (PONAPROE), el derecho a la protección de NNA es un tema amplio que implica una mirada integral de éstos y su contexto.

El derecho a la asistencia alimenticia abarca no solamente la alimentación propiamente dicha, sino la cobertura de todas las necesidades de salud, de educación, de protección, recreación, entre otras, que las niñas, niños y adolescentes necesiten para su mejor desarrollo.

Existe una extensa población de NNA que no acceden a dicho derecho y por tanto no son garantizados los servicios necesarios para su óptimo desarrollo. Se estima que en el año 2015 se han iniciado al menos 7.400 solicitudes de juicios de asistencia alimenticia, según datos estadísticos de la CSJ, incluyendo demandas de asistencia alimenticia prenatal, aumento o disminución de asistencia alimenticia y asistencia de parientes.

Los juicios de asistencia alimenticia serían la “punta del iceberg” de la situación en la que se encuentra en Paraguay en cuanto a la garantía del derecho alimentario, entendido desde el paradigma de la protección integral.

En este contexto fueron tomadas, para su análisis, jurisdicciones del interior del país donde -en base a la experiencia de las organizaciones de derechos humanos en Paraguay- existen casos paradigmáticos que por sus características requerían ser visibilizados. Las jurisdicciones donde se relevaron datos han sido los departamentos de: Itapúa, Guairá, San Pedro, Concepción, Alto Paraná, junto con dos juzgados de Capital.

Por un lado, para el relevamiento de los datos cuantitativos de las causas relacionadas a prestación alimentaria se trabajó con el acompañamiento del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial y, por otra parte, fueron visitados los Juzgados, Tribunales y Defensorías de cada jurisdicción indicada, a modo de conocer los casos paradigmáticos desde un enfoque cualitativo.

Teniendo el debido cuidado relacionado a las causas que involucran a niñas, niños y adolescentes, se buscó realizar relatorios de los casos de las personas vinculadas y sus contextos en los casos paradigmáticos, a efectos de lograr un documento que plasme recomendaciones y propuestas para la mejora del sistema actual.

El Centro de Estudios Ambientales y Sociales - CEAMSO, a través de su Programa de Democracia y Gobernabilidad financiado por USAID, aborda diferentes aspectos de fortalecimiento institucional y de instalación de capacidades en entes claves del gobierno nacional. En el Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia identificó la existencia de falencias considerables en la atención y la exigibilidad del derecho de asistencia alimenticia (especialmente cuando los beneficiarios son niñas, niños y adolescentes), que generan dificultades en el acceso a la justicia.

Habiendo identificado esta situación, la Corte Suprema solicita este estudio a modo de fortalecer la respuesta de los operadores de justicia frente a la exigibilidad de este derecho. Existe un esfuerzo de parte de la CSJ para fortalecer el acceso de las personas a la justicia, y esperamos que este material y sus recomendaciones sean de utilidad en esa tarea.

# 2

## INTRODUCCIÓN

EL DERECHO DE LAS NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES  
A PERCIBIR ASISTENCIA  
ALIMENTICIA (TAMBIÉN  
CONOCIDA CON EL TÉRMINO  
DE PRESTACIÓN ALIMENTARIA),  
POR PARTE DE SUS PADRES O  
PARIENTES, ES RECONOCIDO  
POR LAS LEYES NACIONALES

En nuestra sociedad la asistencia alimenticia es la mínima expresión de solidaridad familiar, que se ha convertido en obligación legal mediante el derecho escrito. La ley vigente posibilita la fijación de una cuota y su exigencia cuando la persona obligada al pago no aporta libre y espontáneamente.

Dicha cuota, pensión o asistencia alimenticia está destinada a asegurar la subsistencia, la crianza y la educación de una persona. Para ello se fija un monto, una prestación económica de tracto sucesivo (cumplimiento sistemático en mensualidades adelantadas), que ayude a cubrir total o parcialmente los costos de sustento, aseo, vestimenta, medicamentos, salud, transporte y recreación de la hija o hijo a quien se brinda la asistencia.

Los alimentos son un derecho natural, pre-jurídico, basado en la solidaridad familiar y que la legislación, únicamente, se ocupa de regular. “La obligación alimentaria es una obligación natural que corresponde a los progenitores, derivada de la patria potestad y reforzada por la ley, razón por la cual no necesariamente debe existir una resolución judicial compulsiva para que aquellos lo cumplan” (Gagliardone, y Riera, 2013, p.20), sostuvo en varios votos la Dra. Alicia Beatriz Pucheta de Correa cuando fuera integrante del Tribunal de Apelación de la Niñez y la Adolescencia de Asunción.

No obstante, en Paraguay, el juicio de asistencia alimenticia (y sus juicios vinculados en el fuero de la niñez) es uno de los recursos judiciales más utilizados; el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/2001), en su art. 97,

indica la obligación de proporcionar asistencia alimenticia y en el art. 189 establece la fijación del monto y la vigencia de la cuota asistencial. Sin embargo, existen aún falencias en relación a la exigibilidad de derechos tanto por parte de la población en general y las organizaciones de la sociedad civil, como de operadores del sistema de protección, en particular de la justicia.

El Poder Judicial reconoce la mora que existe en los plazos y la sobrecarga de trabajo que genera en los juzgados este procedimiento, al ser uno de los juicios más requeridos.

Los resultados del estudio realizado por la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial, en marzo del 2017, a pedido de la Corte Suprema de Justicia (denominado Auditoría en los Juzgados de la Niñez y Adolescencia sobre Juicios de Asistencia Alimentaria), revelaron que transcurren 477 días desde el inicio de la demanda de filiación (cuando la niña o el niño no ha sido aún reconocido por el progenitor), pasando luego por el proceso judicial de la solicitud misma de asistencia alimenticia, hasta llegar a la efectividad del derecho mediante la ejecución judicial de la sentencia que fija la cuota alimentaria (cuando el demandado no la abona por voluntad propia).

Este estudio sobre asistencia alimenticia y su vinculación al derecho a la protección, pretende complementar los hallazgos del estudio mencionado más arriba, realizando una aproximación al funcionamiento del sistema o estructura jurisdiccional relacionado al derecho de asistencia alimenticia y sus juicios vinculados: **(i)** ayuda prenatal, **(ii)** aumento de asistencia alimenticia, **(iii)** ofrecimiento de asistencia alimenticia y **(iv)** disminución de asistencia alimenticia, en seis circunscripciones judiciales del país entre los años 2015 y 2016. Para ello tiene por objetivos describir los componentes y el funcionamiento del sistema o estructura a nivel

nacional e identificar las brechas existentes entre la normativa y la práctica en el ejercicio del derecho alimentario. El estudio, exploratorio-descriptivo, recupera las experiencias de niñas, niños y adolescentes sujetos del derecho en los juicios de asistencia alimenticia y sus vinculados desde un abordaje cuantitativo y cualitativo.

Para el abordaje cuantitativo fueron recopilados casos de juicios vinculados a la asistencia alimenticia de dos turnos del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia de la Capital con la colaboración del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial. Además, se presentan datos de la Dirección de Mediación del Poder Judicial de seis jurisdicciones del país que corresponden a los Departamentos de: Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Concepción, San Pedro y Capital.

En cuanto al componente cualitativo del estudio, fueron realizadas entrevistas a operadores de justicia vinculados a los casos de asistencia alimenticia, con el objetivo de describir los componentes del sistema de justicia y su funcionamiento en los juicios de alimentos. Además, se entrevistaron a madres de niñas y niños sujetos del derecho para recuperar sus experiencias, que por sus características son presentados como casos paradigmáticos.

Teniendo el debido cuidado, en virtud del art. 27 del CNA y el marco ético de la investigación, se buscó realizar re-latorios de los casos de los involucrados y sus contextos en el marco de los juicios por asistencia alimenticia y sus vinculados.

El resultado final del estudio presenta buenas prácticas y desafíos relativos a la temática analizada. Dentro de las recomendaciones se sugieren acciones para mejorar el acceso al derecho de asistencia alimenticia.

# 3

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

EL ESTUDIO DE TIPO  
EXPLORATORIO-DESCRIPTIVO  
RECUPERA LAS EXPERIENCIAS DE  
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES  
SUJETOS DEL DERECHO EN  
LOS JUICIOS DE ASISTENCIA  
ALIMENTICIA Y SUS JUICIOS  
VINCULADOS, DESDE UN  
ABORDAJE CUANTITATIVO Y  
CUALITATIVO



**3.1.****CRITERIO DE SELECCIÓN  
DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES Y JUZGADOS**

La investigación abarcó los Juzgados de Niñez y Adolescencia de seis circunscripciones judiciales: Itapúa, Guairá, San Pedro, Concepción, Alto Paraná y dos juzgados de Capital. Estas circunscripciones han sido seleccionadas por haber sido las mismas tomadas como muestra para la auditoría de la Corte Suprema de Justicia acerca de los plazos procesales de los juicios de filiación, asistencia alimenticia y ejecución de sentencia.

**3.2.****ABORDAJE CUANTITATIVO**

Para el estudio en su abordaje cuantitativo se obtuvieron datos secundarios a partir de la recopilación de 150 sentencias de los juicios vinculados a asistencia alimenticia (ofrecimiento, aumento, disminución y ayuda prenatal) de dos turnos de los Juzgados de Niñez y Adolescencia de Capital entre los años 2015 y 2016.

El acceso a las sentencias de los juicios vinculados a la asistencia alimenticia se dio por medio de la Dirección de Estadística Judicial. Se accedió a la totalidad de las sentencias de los años 2015 y 2016, de los dos turnos de los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia de Capital y a los Acuerdos y Sentencias del 2016 de la Cámara de Apelaciones de la Niñez y la Adolescencia.

Además, para la descripción de los casos atendidos en el servicio de Mediación del Poder Judicial, la Dirección de

Mediación ha proveído los datos estadísticos de los casos ingresados en los años 2015, 2016 y de enero a agosto de 2017 de las Jurisdicciones de Capital, Concepción, San Pedro, Itapúa, Alto Paraná y Guairá.

### **Procedimiento de análisis cuantitativo**

Se procesaron 150 sentencias de juicios vinculados a la asistencia alimenticia, obteniéndose datos acerca de:

- a.** la duración del juicio vinculado a la asistencia alimenticia, sea de ofrecimiento, aumento, disminución y prenatal;
- b.** la identificación de la parte actora;
- c.** la cantidad de niños, niñas y adolescentes sujetos del proceso;
- d.** mención o no a discapacidad o condición particular de salud de alguno de los NNA;
- e.** derivación al servicio de mediación;
- f.** normativa invocada en la sentencia;
- g.** montos establecidos para cada NNA.

Además, se presenta un análisis de los datos cedidos por la Dirección de Mediación de la Corte Suprema de Justicia de las causas ingresadas por el fuero de la Niñez y la Adolescencia en los años 2015, 2016 y de enero a agosto del 2017.

Los datos han sido procesados con el software de procesamiento de análisis estadístico en SPSS, utilizado en el área de las ciencias sociales así como también en otras disciplinas científicas.

### 3.3. ABORDAJE CUALITATIVO

Desde un enfoque metodológico cualitativo-descriptivo, orientado a relevar datos a partir de los relatos en primera persona y las prácticas observables, el estudio propone un acercamiento a personas usuarias y operadores del sistema de justicia. Algunos criterios que Taylor, S.J. y Bogdan R. (1987) sintetizan sobre este tipo de estudios, y que han sido considerados por el equipo de investigación, son:

- Comprender y desarrollar el estudio partiendo de pautas de los datos, y no recogiendo datos para evaluar hipótesis.
- Seguir un diseño de investigación flexible.
- Acercarse al contexto y a las personas bajo una perspectiva holística, no reducirlas a variables sino considerarlas como parte fundamental del todo, tomando en cuenta el contexto de su pasado y las situaciones en las que se hallan.
- Todas las perspectivas son valiosas, desde las de los operadores de Justicia, los magistrados, hasta las personas usuarias del sistema que demandan el acceso al derecho de asistencia alimenticia.

En el abordaje cualitativo fueron entrevistados operadores de justicia y usuarias del sistema de justicia vinculados a los casos de asistencia alimenticia.

Además, se entrevistó a madres de niños y niñas sujetos del derecho para recuperar sus experiencias en los casos paradigmáticos.

#### **Relevamiento de la información cualitativa**

Para el relevamiento de la información cualitativa se procedió de la siguiente manera:

- a. Se obtuvo autorización de la Corte Suprema de Justicia para el acceso a los Juzgados de Niñez y Adolescencia

y a la Dirección de Estadística Judicial, en coordinación con la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial, y a la Dirección de Mediación.

- b.** El equipo de investigación se trasladó a cada una de las jurisdicciones para las entrevistas individuales a los operadores de justicia (juezas, actuarios, defensoras) vinculados a los juicios de asistencia alimenticia. En las entrevistas se buscó describir los componentes del sistema de justicia y su funcionamiento en los juicios de alimentos e identificar los casos paradigmáticos por cada jurisdicción, considerando el contexto en el que se desarrollan, y los elementos que hacen parte del mismo, pretendiendo dar cuenta de los procesos sociales complejos en los que se hallan y de la situación violatoria de los derechos de NNA que conlleva.
- c.** En total se han realizado 16 entrevistas semiestructuradas.

### *Identificación y relevamiento de los casos paradigmáticos en las seis jurisdicciones:*

- a.** En entrevista con los magistrados y operadores de justicia se identificaron los casos paradigmáticos para su análisis, atendiendo la especificidad de cada contexto: rural, fronterizo, urbano, periurbano. Se tomaron aquellos casos en los que por lo menos dos de las personas entrevistadas en la jurisdicción identificaron el caso como paradigmático. Y se solicitó el acceso a las resoluciones judiciales relacionadas a los casos.
- b.** Se entrevistó a las personas vinculadas y/o con conocimiento en profundidad de los casos paradigmáticos (operadores de justicia) en cada jurisdicción. Con estas personas se llegó a identificar a dos usuarias del sistema de justicia (madres demandantes) con quienes se contactó telefónicamente.
- c.** A las usuarias se les explicó los objetivos del estudio y la relevancia de su caso para dar a conocer las situaciones por las atraviesan en el sistema de justicia. Se les soli-

citó su consentimiento para acceder a una entrevista. Para solicitar su consentimiento a participar del estudio, se les explicó que la información relevada tendría un tratamiento confidencial y que tanto su identidad como la de la niña, niño o adolescente sujeto del proceso, serían resguardadas.

- d. En los dos casos a los que se accedió a las usuarias, ambas consintieron dar la entrevista. Se acordó el lugar, el día y la hora de entrevista.
- e. Las entrevistas a las usuarias (madres de NNA sujetos del derecho) del sistema de justicia han sido con el objetivo de profundizar el conocimiento acerca de sus casos tomados como paradigmáticos en este estudio.

Se obtuvo información de 6 casos paradigmáticos que ejemplifican situaciones violatorias de los derechos humanos, amplias y reiteradas, cuya causa principal son los problemas estructurales del Estado que les impiden cumplir con sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, s. f., párr. 1). La reconstrucción de los casos paradigmáticos y sus procesos dentro del ámbito de la justicia se realizó con entrevistas a las y los magistradas/os y en algunos casos a las propias demandantes o a sus defensores/as. Además, se realizó un estudio documental del expediente y/o sentencias para relevar detalles del caso.

### **Procedimiento de análisis cualitativo**

El análisis cualitativo se concentró en descubrir las significancias contenidas en el lenguaje, las propias palabras de los actores, considerando que “la comprensión del lenguaje es esencial para cualquier comprensión de la realidad de la vida cotidiana” (Berger, y Luckmann, 2003/1968, p.53), en tanto este vehiculiza el sentido social, las signi-

ficaciones y el modo en que los actores explican, viven y asimilan sus experiencias dentro de los juicios relacionados a la asistencia alimenticia y, finalmente, el acceso a la justicia.

En cuanto al análisis de los casos paradigmáticos, se presentan con la intención de describir el marco de referencia en el cual se concretiza el acceso al derecho de asistencia alimenticia vinculado al derecho de protección integral de las niñas, niños y adolescentes; y por ende, el acceso a la justicia.

En el informe se recrean las narraciones de las personas entrevistadas, como una suerte de rompecabezas, a partir de un marco interpretativo de derechos para organizar los datos relacionados con uno y otro objetivo, y finalmente, identificando los hallazgos más importantes en torno al cumplimiento del derecho a la asistencia alimenticia y estableciendo las recomendaciones oportunas para el efectivo acceso a este, dentro del sistema de justicia.

### **3.4.** CONSIDERACIONES ÉTICAS

Si bien el acceso a los Juzgados de Niñez y Adolescencia se dio por autorización de la Corte Suprema de Justicia, las personas entrevistadas accedieron de forma voluntaria a las entrevistas. Los investigadores, antes de cada entrevista, explicaron a los participantes los objetivos del estudio y el tratamiento confidencial que se daría a las informaciones relevadas. Con el consentimiento informado de las personas se procedió a realizar las entrevistas.

Así también, para dar cumplimiento al art. 27 del CNA de evitar la posible calificación de los actores y juzgados consultados, y orientar el análisis en las prácticas relacionadas

al acceso y la administración de justicia, los casos se presentan codificados por jurisdicciones, asignándoles números aleatorios del 1 al 6. Así también, las entrevistas a los diferentes actores se presentan con códigos (ver Anexo III) resguardando de esta manera sus identidades.

En los casos paradigmáticos los nombres de las personas son ficticios.

# 4

## RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS DATOS

LOS RESULTADOS SE PRESENTAN EN DOS PARTES: UNA CUANTITATIVA CON LA DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS PROCESADOS DE LAS SENTENCIAS DE JUICIOS VINCULADOS A LA ASISTENCIA ALIMENTICIA Y LOS DATOS CEDIDOS POR EL SERVICIO DE MEDIACIÓN DEL PODER JUDICIAL; LA OTRA, CUALITATIVA, CON LA DESCRIPCIÓN CRÍTICA DE LOS COMPONENTES Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL



En el análisis de los casos paradigmáticos se presentan las brechas existentes entre la normativa y la práctica en el ejercicio del derecho alimentario.

## **4.1.** ANÁLISIS CUANTITATIVO

### **Descripción de las sentencias de juicios vinculados a asistencia alimenticia**

#### *Cantidad de juicios*

Existen 68 tipos de juicios tramitados ante el fuero de Niñez y Adolescencia, siendo el juicio de asistencia alimenticia el más utilizado (que a su vez es el segundo juicio más solicitado en general en todos los fueros a nivel país).

Este estudio analiza cuatro de ellos:

- a.** ayuda prenatal,
- b.** aumento de asistencia alimenticia,
- c.** ofrecimiento de asistencia alimenticia, y
- d.** disminución de asistencia alimenticia.

Como se menciona previamente en el documento, el equipo de investigación tuvo acceso directo a las copias de 150 sentencias judiciales, de los juicios vinculados a la asistencia alimenticia, de dos juzgados de Capital.

Al relevar la cantidad total de juicios iniciados en ambos juzgados (2015 y 2016) para la clasificación y análisis de las

sentencias de juicios vinculados a la asistencia alimenticia, pudo observarse que durante el año 2015 en el Juzgado "A", de 895 juicios de NNA tramitados, el 33,4% correspondían a juicios de asistencia alimenticia, incluidos: aumento de asistencia alimenticia, ayuda prenatal, ofrecimiento de asistencia alimenticia y disminución de asistencia alimenticia. Del total de 916 juicios iniciados durante el año 2015 en el Juzgado "B", el 29,5% fueron juicios relacionados a asistencia alimenticia.

Asimismo, de un total de 710 juicios de NNA iniciados durante el año 2016 en el Juzgado "A", el 32% fueron juicios relacionados a asistencia alimenticia. De los 718 juicios de NNA iniciados durante el año 2016 en el Juzgado "B", el 33,8% fueron juicios de asistencia alimenticia, incluyéndose también los cuatro juicios vinculados.

Por lo que se visualiza que alrededor de un tercio de los expedientes de ambos juzgados son juicios relacionados a asistencia alimenticia.

Resulta llamativo que de los 68 tipos de juicios existentes en el ámbito de la niñez y la adolescencia, en 8 de ellos (Asistencia Alimenticia, Aumento de Asistencia, Disminución de Asistencia, Asistencia Pre Natal, Ofrecimiento de Asistencia, Homologación de Acuerdo, Filiación y Venia para viajar) se concentren más del 50% de la carga laboral anual de estos juzgados.

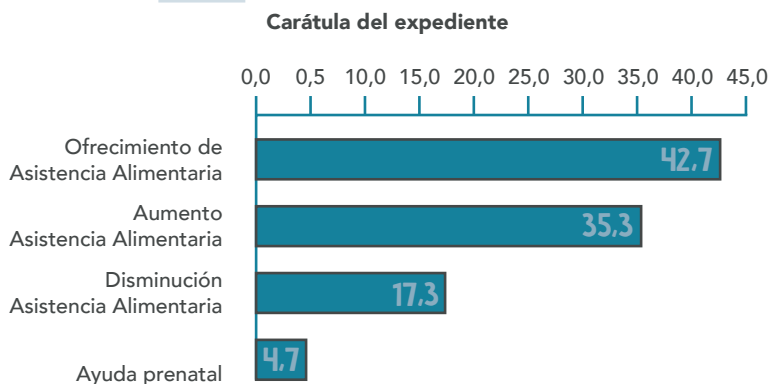
### *Tipos de juicios vinculados a asistencia alimenticia*

Del total de las sentencias analizadas de juicios vinculados en los dos juzgados de Capital, se obtuvo que el 42,7% corresponde a ofrecimiento de asistencia alimenticia, el 35,3% son juicios de aumento y un 17% de disminución. Es llamativo que solo el 4,7% corresponde a juicios de ayuda prenatal.

## GRÁFICO

1.

### JUICIOS VINCULADOS SEGÚN CARÁTULA DEL EXPEDIENTE



#### Parte actora en juicios vinculados a asistencia alimenticia

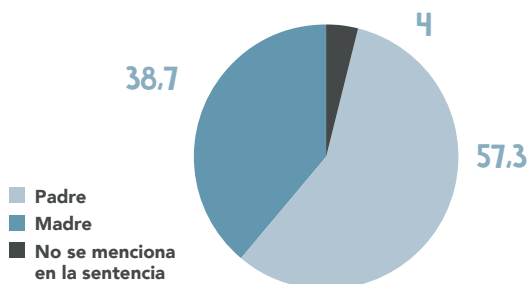
En los juicios de ofrecimiento y de disminución de asistencia alimenticia (siempre de los Juzgados analizados en Capital), el 57,3% son iniciados por los padres y el 38,7% son iniciados por madres, prevaleciendo entre estos últimos los de aumento y ayuda prenatal.

## GRÁFICO

2.

### PARTE ACTORA EN JUICIOS VINCULADOS A ASISTENCIA ALIMENTICIA

¿Quién inicia la demanda?



### *Cantidad de NNA sujetos del derecho alimentario en cada juicio*

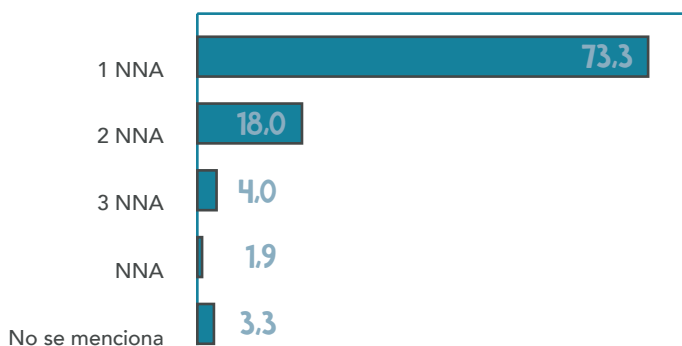
En el 73,3% de los procesos analizados tenían como sujeto del derecho alimentario a solo un NNA; el 18% tenía a dos NNA, el 4% a tres NNA y el 1,3% a cuatro o más NNA.

#### **GRÁFICO**

**3.**

#### **CANTIDAD DE NNA EN JUICIOS VINCULADOS**

**Cantidad de NNA**



### *Otros hijos/as de la persona demandada mencionados en la sentencia*

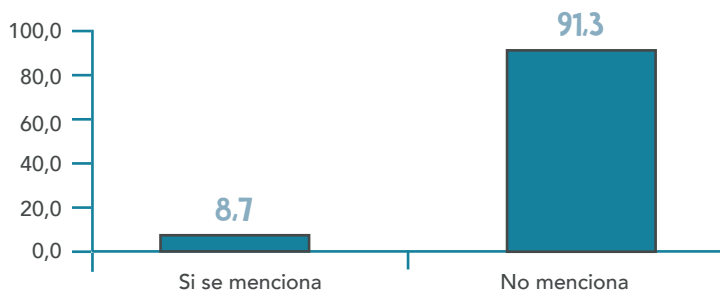
En el 91,3% de los casos analizados no se menciona la existencia de otros hijos/as que sean también titulares del derecho alimentario (hecho que no indica que en efecto no existan otros hijos/as). Y sólo en el 8,7% de las sentencias, se ha mencionado expresamente que la persona demandada tenía otros hijos/as, además de los sujetos del derecho alimentario reclamado en los procesos en los cuales se dictaron las sentencias.

## GRÁFICO

4.

### OTROS HIJOS E HIJAS DE LA PERSONA DEMANDADA EN JUICIOS VINCULADOS

Otros hijos del demandado/a, menores de 18 años



## Discapacidad

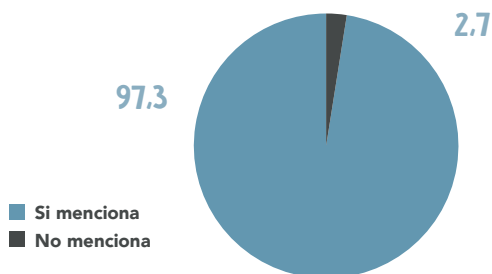
Solo en el 2,7% de los casos analizados se menciona si el NNA tiene alguna discapacidad o situación particular de salud. Esta condición debería tener relevancia al momento de fundamentar la sentencia.

## GRÁFICO

5.

### DISCAPACIDAD O SITUACIÓN PARTICULAR DE SALUD

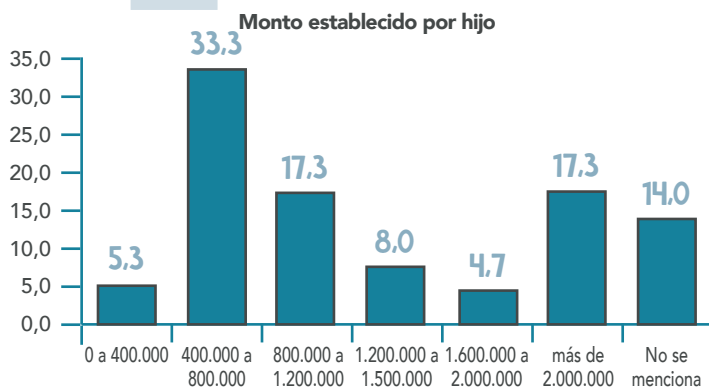
Se menciona discapacidad o situación particular de salud



## Quantum alimentario establecido por cada hijo/a

En el 33,3% de los casos analizados, el monto establecido en las sentencias por cada hijo o hija va de 400.001 a 800.000 guaraníes. Y en el 17,3% de los casos, los montos van de 800.001 a 1.200.000 guaraníes. Cabe recordar que todos estos datos corresponden a dos Juzgados de Capital, por lo que no pueden tomarse como referencia a nivel país.

### GRÁFICO 6. MONTO ESTABLECIDO POR NNA



### Normativa invocada en las sentencias analizadas

En los 150 casos revisados (ver Gráficos 7 al 12), las disposiciones normativas invocadas en la argumentación de la sentencia son: la Convención por los Derechos del Niño (59,3%), la Constitución Nacional (12%), el Código de la Niñez y la Adolescencia (59,3%), el Código Civil Paraguayo (31,3%), el Código Procesal Civil (48,7%), la Ley 3929/09 (26,7%), Doctrina (7,3%) y Jurisprudencia (7,3%).

En ningún caso se mencionan las 100 Reglas de Brasilia en las sentencias.

Si bien la Ley 5415/2015 en su art. 3° establece: “La sentencia o el acuerdo homologado que imponga una obligación de cumplimiento del deber alimentario, incluirá información a la persona obligada, que exprese que en caso de incumplimiento del pago de tres o más cuotas vencidas, sucesivas o alternativas, será incluida en el REDAM y pasible de la aplicación de las restricciones establecidas en la presente ley”, ninguna de las sentencias analizadas, dictadas en el año 2016, ha dado cumplimiento a dicha disposición.

Es notable que además de ser un porcentaje mínimo el de las sentencias que se fundamentan con doctrina y jurisprudencia (ver Gráficos 13 y 14), las que se citan datan de los años 1991 y 1994, anteriores al dictamiento de la Ley 1680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia. Entendiendo que el Derecho es dinámico y que los magistrados deben permanecer actualizados, se deberían utilizar fuentes más actuales para el dictamiento de las resoluciones.

## GRÁFICO

### 7.

#### MENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL EN LAS SENTENCIAS ANALIZADAS

Se ha verificado que en el 12% de las sentencias se hace mención explícita a la Constitución Nacional.

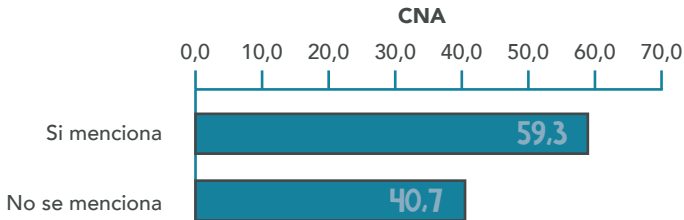


## GRÁFICO

8.

## MENCIÓN AL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN LAS SENTENCIAS ANALIZADAS

Se ha observado que en las sentencias se hace mención explícita a este instrumento legal nacional, en un 59,9%. El CNA es el principal marco legal en NNA.

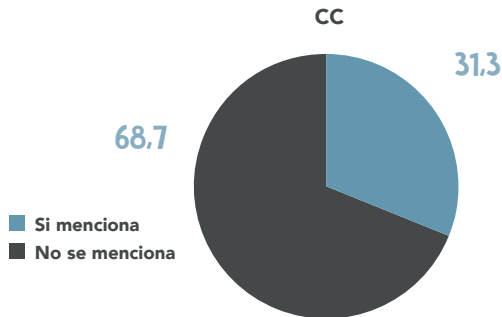


## GRÁFICO

9.

## MENCIÓN AL CÓDIGO CIVIL EN LAS SENTENCIAS ANALIZADAS

En las sentencias revisadas se encontró que se menciona solo en un 31,3%, de modo explícito a este instrumento legal nacional.



■ Si menciona  
■ No se menciona

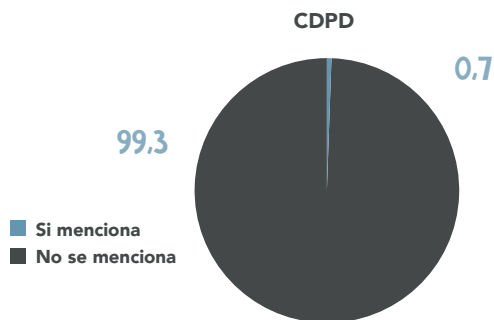


## GRÁFICO

10.

### CONVENCIÓN POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

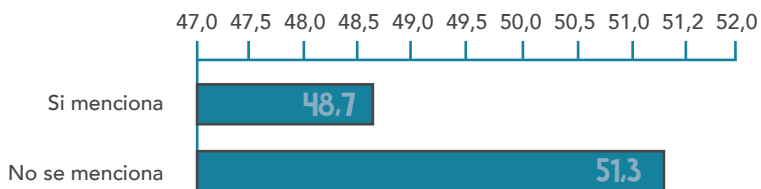
Si bien los juicios vinculados a la asistencia alimenticia que tienen como protagonistas a NNA con alguna discapacidad o una condición particular de salud, en un 99,3% de las sentencias no se hace referencia a este marco internacional.



## GRÁFICO

11.

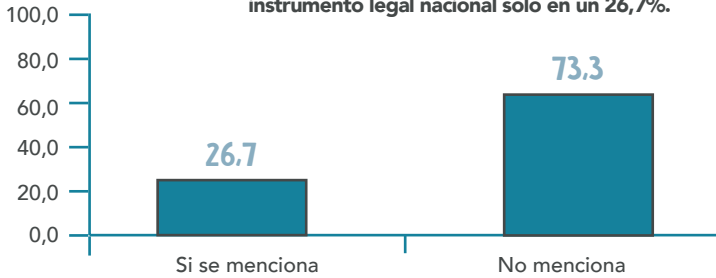
### CÓDIGO PROCESAL CIVIL



**GRÁFICO****12.**

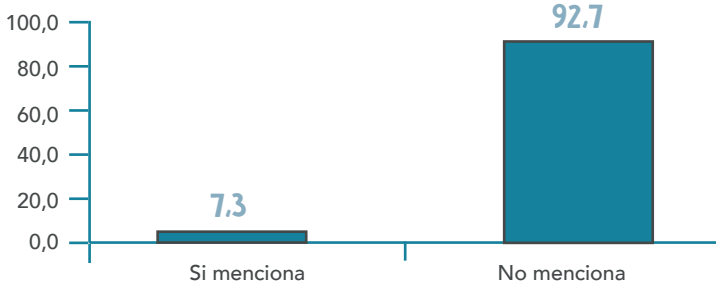
LEY 3929/2009, DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FIJACIÓN DE ALIMENTOS PARA EL NIÑO Y LA MUJER GRÁVIDA Y ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA EL OFRECIMIENTO DE ALIMENTOS

En las sentencias se hace mención explícita a este instrumento legal nacional solo en un 26,7%.

**GRÁFICO****13.**

MENCIÓN A LA DOCTRINA EN LAS SENTENCIAS ANALIZADAS

Sólo en el 7,3% de las sentencias se hace mención explícita a la doctrina.

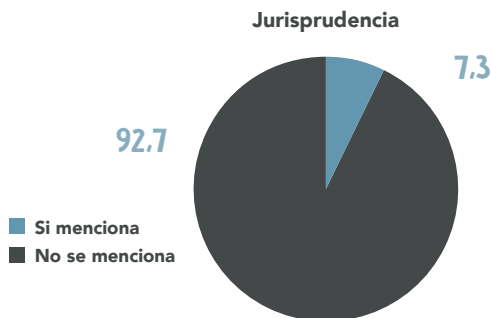


## GRÁFICO

14.

### MENCIÓN A LA JURISPRUDENCIA EN LAS SENTENCIAS ANALIZADAS

En las sentencias se hace mención explícita a la Jurisprudencia en un 7,3%.



### *Duración de los juicios vinculados a asistencia alimenticia en los casos analizados*

En relación a la duración de los procesos, se observa que el tiempo aproximado va desde 180 días (17,3%) hasta 1455 días.

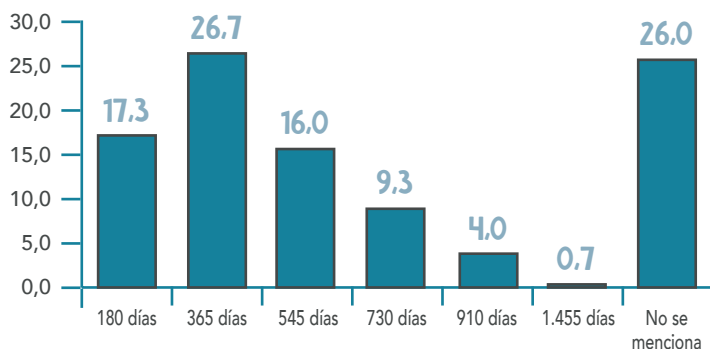
Igualmente llama la atención que de la redacción de las sentencias definitivas, no se haya podido conocer la fecha de inicio del proceso, en el 26% de los casos.

## GRÁFICO

15.

### DURACIÓN DE LOS PROCESOS DE JUICIOS VINCULADOS A ASISTENCIA ALIMENTICIA

Duración del proceso



### Servicio de Mediación del Poder Judicial

En este apartado se presentan los datos cedidos por el Servicio de Mediación del Poder Judicial de la Corte Suprema de Justicia de los casos relacionados a asistencia alimenticia y sus juicios vinculados, ingresados al servicio en los años 2015, 2016 y de enero a agosto del 2017 (ver Anexo IV). Los datos del Ámbito Judicial refieren a casos derivados directamente desde los Juzgados. Los datos del Ámbito Extrajudicial, refieren a casos que han concurrido directamente al Servicio de Mediación antes de ingresar a la instancia judicial.

Los datos corresponden a seis jurisdicciones del país: Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Concepción, San Pedro y Capital.

#### *Ámbito Extrajudicial. Casos de Asistencia Alimenticia en el Servicio de Mediación del Poder Judicial*

En base a los datos de seis jurisdicciones del país, proporcionados por la Dirección de Mediación del Poder Judicial,

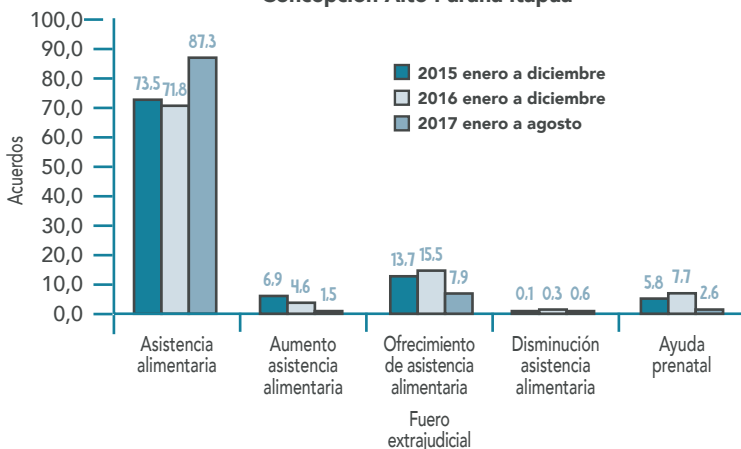
se observa en el ámbito extrajudicial que los casos de asistencia alimenticia con Acuerdos en el 2015 llegan a un 73,5%, en 2016 a 71,8%, y en 2017 a 87,3%.

## GRÁFICO

16.

### ÁMBITO EXTRAJUDICIAL. ACUERDOS EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS

Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-Concepción-Alto Paraná-Itaipuá



### Ámbito Extrajudicial. Casos sin Acuerdo en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país

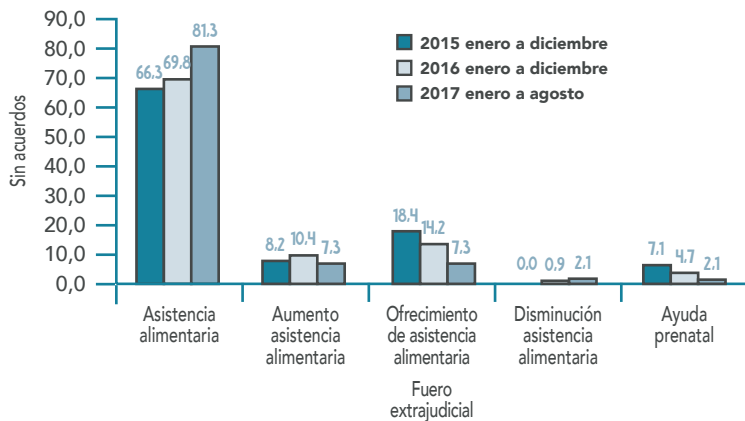
En las seis jurisdicciones se observa un registro de aumento en los últimos tres años de casos de asistencia alimenticia Sin Acuerdo: 66,3% (2015), 69,8% (2016), 81,3% (2017).

## GRÁFICO

17.

### ÁMBITO EXTRAJUDICIAL. CASOS SIN ACUERDO EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN

Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-Concepción-Alto Paraná-Itapúa



### Ámbito Extrajudicial. Incomparecencia en el Servicio de Mediación entre los años 2015, 2016 y 2017 en seis jurisdicciones del país

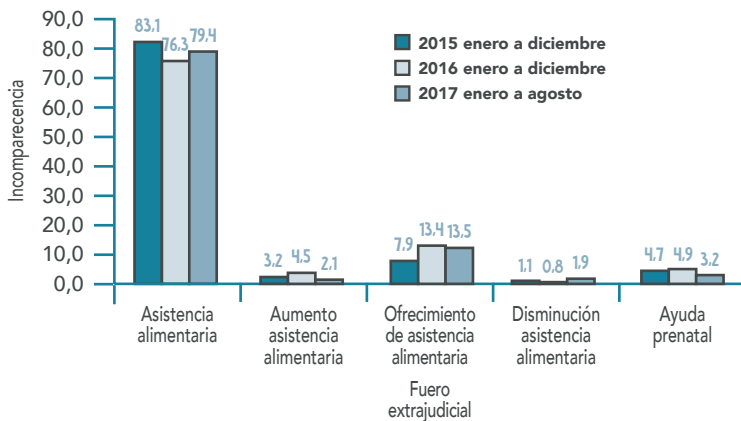
Se observa un elevado porcentaje de incomparecencia de 83,1% (2015), 76,3% (2016) y 79,4% (2017) en las seis jurisdicciones ante el Servicio de Mediación cuando este se da por vía extrajudicial.

## GRÁFICO

### 18.

## ÁMBITO EXTRAJUDICIAL. INCOMPARECENCIA EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN

Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-  
Concepción-Alto Paraná-Itapúa



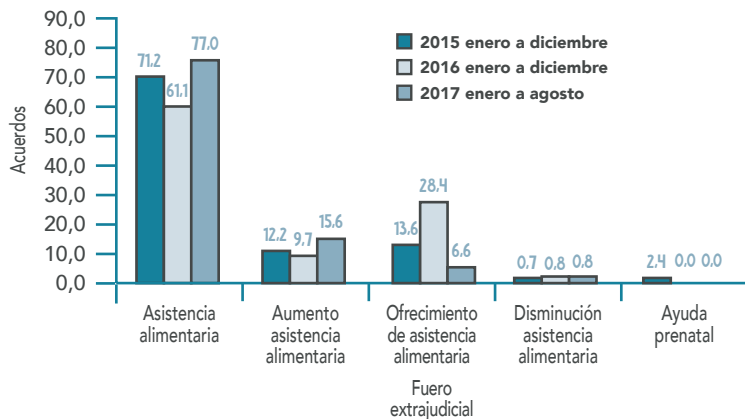
### Ámbito Judicial. Casos con Acuerdos y sin Acuerdos e incomparecencia en el Servicio de Mediación en seis jurisdicciones entre los años 2015, 2016 y 2017

A continuación se presenta el análisis de los datos cedidos por el Servicio de Mediación del Poder Judicial, de aquellos casos de juicios de asistencia alimenticia y los juicios vinculados de los años 2015, 2016 y de enero a agosto del 2017 derivados del Ámbito Judicial a Mediación.

## GRÁFICO 19.

ÁMBITO JUDICIAL. ACUERDOS EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS

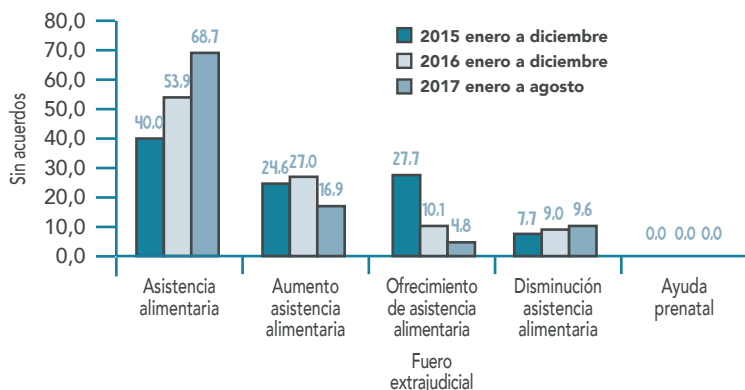
Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-Concepción-Alto Paraná-Itapúa



## GRÁFICO 20.

CASOS SIN ACUERDOS EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS

Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-Concepción-Alto Paraná-Itapúa



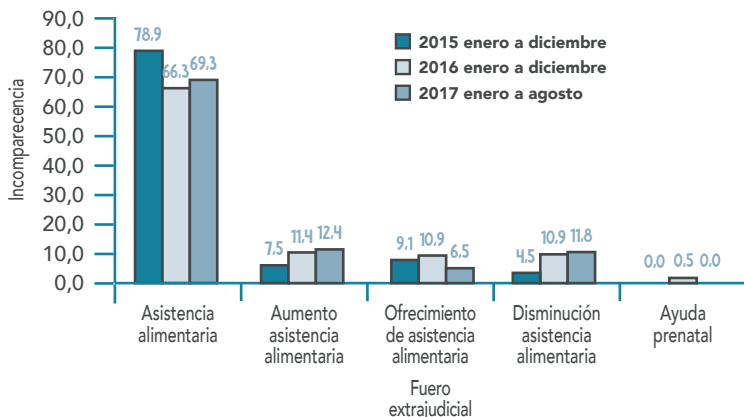


## GRÁFICO

# 21.

### ÁMBITO JUDICIAL. INCOMPARECENCIA EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS

**Jurisdicciones: Capital-Guará-San Pedro-  
Concepción-Alto Paraná-Itapúa**



### Servicio de Mediación por jurisdicciones

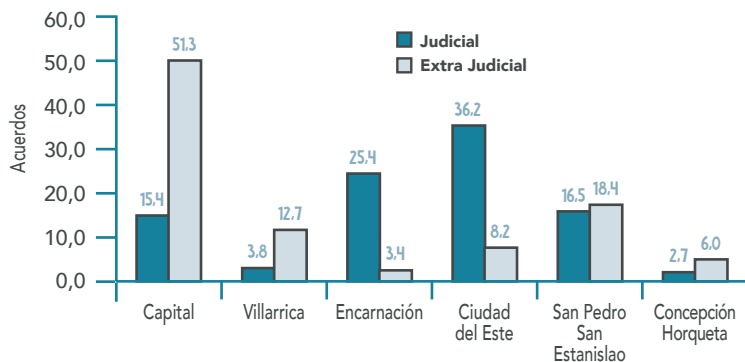
En cuanto al análisis del funcionamiento del Servicio de Mediación por jurisdicciones desagregadas, se registró que en Capital los acuerdos, en el ámbito extrajudicial, llegan a un 51,3%, mientras que los acuerdos judiciales llegan solo a un 15% como se observa en el Gráfico 22. Con relación a la jurisdicción de Ciudad del Este, los acuerdos judiciales llegan a un 36,2%, mientras que los extrajudiciales no superan el 10%.

## GRÁFICO

### 22.

ACUERDOS EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS POR LOS ÁMBITOS JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL

**Jurisdicciones: Capital-Guairá-San Pedro-Concepción-Alto Paraná-Itapúa**

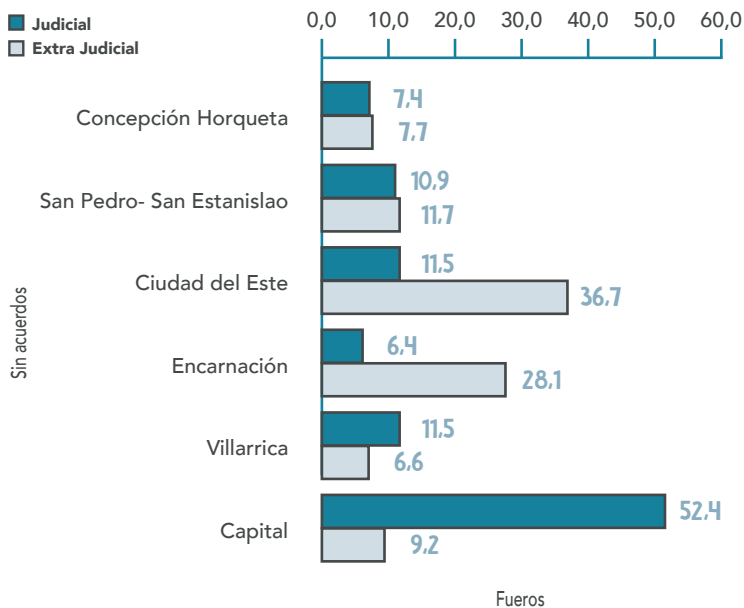


En Capital, se registraron entre el año 2015 y agosto del 2017, 52,4% de casos sin acuerdo en el ámbito extrajudicial. En Ciudad del Este, en el mismo período de tiempo, un 37,7% de casos sin acuerdo y en Encarnación (28,1%) prevalecen en lo judicial entre el 36,7% y el 28,1% de mediaciones sin acuerdo.

## GRÁFICO

### 23.

SIN ACUERDOS EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS POR LOS ÁMBITOS JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL

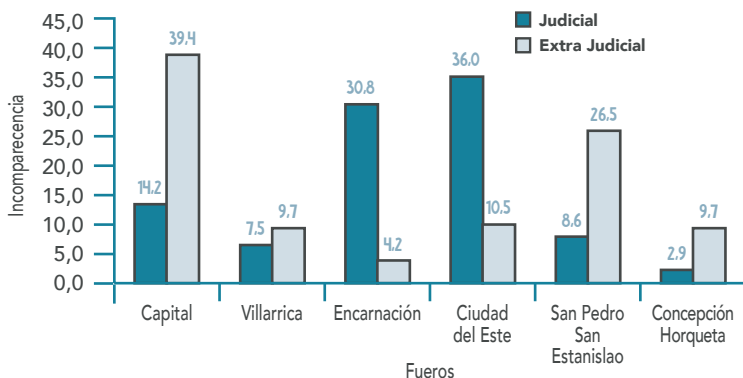


La incomparecencia en las mediaciones en el ámbito extrajudicial se da principalmente en las jurisdicciones de Capital (39,4%) y San Pedro (26,5%) respectivamente. Frente a lo observado en el ámbito judicial en el mismo ítem se resaltan las jurisdicciones de Encarnación (30,8%) y de Ciudad del Este (36%).

## GRÁFICO

24.

INCOMPARECENCIA EN EL SERVICIO DE MEDIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017 EN SEIS JURISDICCIONES DEL PAÍS POR LOS ÁMBITOS JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL



## 4.2.

### DESCRIPCIÓN CUALITATIVA DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y SU FUNCIONAMIENTO EN LOS JUICIOS DE ASISTENCIA ALIMENTICIA Y SUS JUICIOS VINCULADOS

#### Perfil de las personas demandantes

Las personas demandantes recurren al sistema de justicia al ver los derechos de sus hijos e hijas vulnerados, buscando la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho a la alimentación de NNA. Los datos cuantitativos nos indican que son las mujeres quienes mayormente recurren a la justicia para solicitar la efectivización de la asistencia alimenticia por parte del progenitor, a través del juicio de asistencia alimenticia.

Las mujeres, aun cuando están empleadas fuera del hogar y perciben algún ingreso, siguen asumiendo la mayor parte de las labores de cuidado y las tareas domésticas no remuneradas, lo cual limita su capacidad para acceder a o aumentar sus horas en un empleo remunerado, formal y asalariado, que les permita una autonomía económica y de esta forma la mejoría de sus condiciones y calidad de vida.

*“El 100 % son las madres quienes inician la demanda por asistencia alimenticia. Del total de demandas que recibimos en el Juzgado, el 80% de los juicios se refieren a alimentos” (Edc12)<sup>1</sup>*

*“El 90% de las demandas son iniciados por mujeres en la Jurisdicción 1. No reciben ningún tipo de ayuda, a veces desde la Defensoría debemos recurrir o derivar a Tekoporâ (programa social de la Secretaría de Acción Social) o a la municipalidad porque las mujeres no tienen nada; algunas son vendedoras, empleadas domésticas, no trabajan y comen de lo que les pasan sus familiares. La ayuda que tienen es para comer o para vivir, viven con un hermano y ese es el hermano que tiene la plata y ella hace las tareas domésticas y demás en la casa” (Edc4)*

Entre los operadores del sistema de justicia, existe la percepción de que la mayoría de los trámites en sus juzgados o en las oficinas de mediación son realizados por mujeres. Por otra parte, a partir de las entrevistas se evidencia que existe una red de solidaridad familiar y comunitaria que permite a las mujeres sostenerse por determinado tiempo y según la cantidad de hijos/as que tienen a su cargo; luego se ven en la situación de iniciar los procedimientos legales para seguir manteniéndolos.

<sup>1</sup>Se presentan en cursiva los relatos de las personas entrevistadas.

*“El mayor porcentaje corresponde a la gente de campo, de escasos recursos. En esta ciudad muchas son mesiteras<sup>2</sup>. Son tipos especiales de madres que se acercan a solicitar la asistencia alimentaria”. (EJ5)*

*“El 100% son mujeres las que acuden a solicitar la intervención del juzgado, de nivel socioeconómico y educativo muy bajo. La actividad laboral es de trabajos en la chacra y la casa”. (EJ12)*

*“En esta jurisdicción 5, el 100 % son madres las demandantes de asistencia alimenticia. De nivel socio educativo y económico muy bajo, dedicadas a las tareas del hogar y la chacra”. (EJ15)*

Una gran parte de las mujeres provienen de estratos socioeconómicos bajos, entre la pobreza y la pobreza extrema; los bajos niveles educativos y la adhesión a dinámicas de empleo informal, refuerzan la exclusión y exponen a ellas y sus hijos/as a un mayor riesgo social y vulnerabilidad. Los programas de protección social o de reducción de la pobreza son una opción que complementa sus limitados ingresos, pero no son suficientes.

*“Yo solamente tuve dos casos en que el padre presentó la demanda de asistencia alimenticia. Cuando los padres promueven algún juicio es para ofrecimiento o disminución”. (EJ1)*

*“El varón apenas se le quedó la criatura y ya solicita prestación”. (EJ5)*

<sup>2</sup> Así se denominan a las mujeres trabajadoras informales en Ciudad del Este, que colocan mesas pequeñas en las veredas de las casas comerciales para la venta de sus productos que van desde ropas, zapatos, bijouterie hasta artículos electrónicos.

En general, se puede observar que las acciones de cuidado no forman parte de las prácticas socio-culturales de los hombres, tanto en las zonas urbanas como rurales.

### **Motivaciones para promover demanda de asistencia alimenticia**

La motivación principal es la necesidad económica para seguir sosteniendo a sus hijas e hijos. Las personas entrevistadas (operadores del sistema de justicia) coincidieron en que las madres acuden a reclamar asistencia alimenticia cuando ya no pueden mantener a sus hijas/os con sus propios ingresos o en casos de enfermedad en que deben atender exclusivamente a la niña o niño y por lo tanto, no pueden realizar otras actividades que les generen ingresos económicos.

Sobre este punto, debe ser considerado que el ejercicio de este derecho no debe depender de una situación de necesidad, ya que la asistencia alimenticia es siempre exigible conforme a los arts. 97 y 185 del CNA.

Las personas obligadas a prestar la asistencia, en varias ocasiones hacen entregas esporádicas de dinero o de algunos bienes en especie, que resultan insuficientes y cuando las madres promueven la demanda, pretendiendo un pago sistemático y acorde a los gastos de manutención, estos aportes se suspenden a las resultas del juicio, lo que supone para quien reclama, un problema más que deberá resolver mientras se lleva a cabo el litigio.

*["No quiero problemas", "Andar mucho para tan poco", es lo que dicen las madres cuando les pregunto el motivo por el que no demandaron antes] (Ets14)*

**Bossert, y Zannoni (1993) sostienen:**

*El derecho a percibir alimentos –y la correlativa obligación de prestarlos– deriva de una obligación alimentaria legal, de contenido patrimonial, pero cuyo fin es esencialmente extrapatrimonial: la satisfacción de necesidades personales para la conservación de la vida, para la subsistencia de quien lo requiere. De ahí que si bien el objeto del crédito alimentario es patrimonial (en dinero o especie), la relación jurídica que determina ese crédito atiende a la preservación de la persona del alimentado y no es de índole económica (en la medida que no satisface un interés de naturaleza patrimonial).*

La asistencia alimenticia aún es percibida como una “ayuda” y no se visualiza como un derecho de la niña, niño y adolescente. El derecho a la asistencia alimenticia bajo ninguna concepto es “un favor” o “una ayuda”, es como tal un derecho que debe incluir todo lo necesario para el sustento, habitación, vestido, educación, asistencia médica, recreación de la niña, niño o adolescente, en entornos saludables y seguros que se traduzcan en un nivel de vida adecuado para el desarrollo de la niña o el niño, en esta secuencia radica la integralidad de la atención.

Debe garantizarse y efectivizarse de manera “integral” e interpretarlo a la luz del derecho a la supervivencia y el desarrollo. El derecho al “desarrollo”, de acuerdo a lo definido por el Comité de Derechos del Niño, debe interpretarse en sentido amplio, agregando una dimensión cualitativa: se refiere no sólo a la salud física sino también al desarrollo mental, emocional, cognitivo, social y cultural.

*Acuden a reclamar cuando la madre ya no puede solventar... son muy pocas las mujeres*



*que saben que es una obligación de ambos progenitores. La mujer tiene esa mentalidad de que es guapa, guerrera, de que puede todo. "Cuando ya no puedo más... quiero que le ayude... no quiero para mí quiero una ayuda para mi hijo", es lo que dicen cuando solicitan. (EJ5)*

*Las expresiones más frecuentes de las madres son: "Yo nomás le voy a sacar adelante", "Mi hijo nomas luego es", "No tengo tiempo para andar por tribunales". (Ets14)*

*"Oreko deber la omanteneo chupe"<sup>3</sup>. (Ema1)*

Además, persiste la idea de que las labores de cuidado de la casa e hijos/as son de responsabilidad exclusiva de las mujeres, siendo posible identificar entre las causas elementos socioculturales; pero también el exceso de tiempo que se invierte una vez iniciada la demanda tiene un peso fuerte al momento de decidirse a realizar dicho procedimiento.

*"En las charlas en diversos lugares, el evento "Un día de Gobierno", hace que las mujeres conozcan de sus derechos y los derechos de sus hijos". (Ead13)*

Las actividades de acceso a la justicia y de promoción de los derechos colaboran en la sensibilización e información sobre estos temas (tanto a la ciudadanía en general como a las personas operadoras del sistema de justicia), contribuyen a que la importancia de exigir sus derechos sean reconocidas por todas las personas, junto con una efectiva instrucción sobre los pasos que deben dar para que esto suceda.

<sup>3</sup> "Tiene el deber de mantenerle (en referencia al padre de sus hijos/as)".

## Ingreso al Sistema de Justicia

La puerta de entrada al sistema de justicia, utilizada de modo más frecuente, es la Defensoría Pública. En la Jurisdicción 2, las personas entrevistadas comentaron que la participación en el Consejo Departamental de la Niñez y la Adolescencia facilitó la promoción de las funciones de las diferentes instancias que lo integran como las CODENIs, la Defensoría Pública, la Fiscalía, entre otros. Refirieron que en el Consejo lograron definir que los casos de asistencia alimenticia que fueran recibidos por las distintas instancias se remitan directamente a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.

*“La Defensoría es el primer lugar al que recurren las madres para solicitar asistencia alimenticia”.  
(Edc 11)*

*“En la jurisdicción 2 se conformó el Consejo Departamental y lo integran también los juzgados. El Consejo dio promoción a la Defensoría y a la CODENI y se creó una red de trabajo en el que si los interesados van a la CODENI o a la Fiscalía, ya le derivan directamente a la Defensoría. Tanto el Juzgado como la Defensoría tienen un calendario de turnos”. (EJ5)*

En la Jurisdicción 1, todas las personas entrevistadas coincidieron en que las instancias trabajan coordinadamente para garantizar al justiciable el acceso oportuno a la justicia, independientemente de la oficina a la que primero se dirija. Existe una ruta a seguir en cada caso, preestablecida entre las instituciones presentes en el territorio.

*Acá tenemos muy buena comunicación entre defensoría, fiscalía, CODENI. La persona llega hasta cualquiera de estas oficinas y como nos conocemos todos y tenemos el acuerdo de derivación desde nuestras funciones, ya nos comunicamos por teléfono avisando que está yendo la persona de parte nuestra y ya se le espera para recibirle y tomarle los datos necesarios. (EJ1)*

*“La gente que viene acá es porque hay un niño de por medio... la gente que viene es gente pobre y hace un esfuerzo gigante por llegar hasta acá”. (EJ1, Ea2, Ed3, Edc4)*

Este ejercicio de coordinación interinstitucional e intersectorial en el nivel departamental, por medio de un mecanismo creado por el CNA, demuestra que en la medida que las instituciones en todos los niveles asumen sus responsabilidades y liderazgos, se garantizan una mayor y mejor protección de los derechos de todas las personas y en particular de la niñez y la adolescencia.

### **Acceso al Beneficio para litigar sin gastos**

El beneficio para litigar sin gastos (BPLSG), es un procedimiento obligatorio previsto en la Ley N° 4423/2011 para acceder a los servicios de la Defensoría Pública. En algunas de las jurisdicciones, las personas entrevistadas refirieron que este recurso se convierte en un requisito que “burocratiza” el acceso a la justicia, especialmente a aquellas personas que deben recorrer kilómetros para llegar hasta las oficinas del Poder Judicial, y que a la vez corren con los gastos del traslado y el viático para sus testigos.

*“Hay una resolución de la Corte en la que dice que sí o sí el fuero civil tiene que hacer el beneficio para litigar sin gastos y hay que buscar alguna solución porque vemos que es un trámite más que le genera gastos a las partes porque tienen que pagar el pasaje de sus dos testigos, fotocopias de cédulas, hacerles comer una empanada por lo menos porque vienen de muy lejos”. (Edc4)*

*“En la Jurisdicción 5, el juzgado y la defensoría trabajan en forma coordinada. No exigen beneficio para litigar sin gastos, se labra un acta en la defensoría. La defensoría por ser representante del niño autoriza a la madre a iniciar el juicio”. (EJ5)*

Se ha observado que en la práctica existen criterios diversos en relación al acceso a la Defensa Pública con beneficio para litigar sin gastos. Las personas entrevistadas identifican que existen situaciones en que el BPLSG representa más costos para el justiciable. Por otra parte, la sola discusión de si corresponde o no este beneficio, hace que se postergue el inicio del juicio de asistencia alimenticia.

*“Hay una preocupación en el sentido de que no existe un criterio definido para iniciar el juicio de alimentos. Esto teniendo en cuenta que algunos magistrados consideran que no es necesario que las madres realicen el juicio del Beneficio para litigar sin gastos pues lo consideran un trámite burocrático innecesario. Sin embargo, otros magistrados requieren que se realice el Beneficio para litigar sin gastos, lo creen indispensable para acceder a la Defensa Pública. Existen antecedentes en la circunscripción de*

*juicios de BPLSG que fueron apelados, pero tampoco en la Cámara hay uniformidad de criterios". (Edc12)*

Los procedimientos previos, durante y posteriores al juicio, al no ser claros tienden a confundir a las personas, extender los tiempos de cada procedimiento de modo innecesario, se prestan para acciones de faltas de transparencia y finalmente inciden en el no acceso a la justicia de modo inmediato y de calidad.

*"Como ejemplo tenemos una resolución de primera instancia en la que se rechaza el BPLSG, con la fundamentación de que cuando se presenta una defensora de la niñez con beneficio, la jueza decía que como es defensora del niño no necesita el beneficio. Esto deja a la usuaria sin defensora, pues ésta ya no tiene intervención; lo que significa volver a empezar el juicio con otra defensora porque los juzgados tienen distintos criterios. Esto es obtener un turno, otro día, con otra defensora, esperar a que la atiendan, contar su caso de nuevo, etc.". (Edc12)*

## **Las notificaciones**

En referencia a los juicios del fuero de la niñez y la adolescencia, el CNA en el art. 167 establece que el procedimiento tendrá carácter sumario y gratuito, por tanto deben estar consideradas las notificaciones que se deriven del normal curso del litigio.

Los Juzgados, conforme a las disposiciones pertinentes, están integrados por funcionarios que tienen distintas responsabilidades, uno de los cuales es la persona que tiene

la responsabilidad o el rol de “ujier notificador” que tiene la función de notificar a las partes las actuaciones que se hayan llevado a cabo en el proceso, las cuales pueden ser: fijación de una audiencia, dictaminación de una resolución, entre otras. El objetivo es que las partes involucradas reciban la noticia oficial sobre el proceso judicial de parte de un servidor público y no de la contraparte.

En las entrevistas se evidenció que las partes deben ocuparse de realizar las notificaciones, sea al demandado o a las instancias comisionadas para la notificación (Comisaría, CODENI, Juzgados de Paz) o de lo contrario, no se realizan y el proceso se dilata volviéndose un obstáculo para el acceso a la justicia.

Según refieren las personas entrevistadas, esto se da por motivos vinculados a la precariedad de las condiciones en que las personas responsables de hacer las notificaciones realizan dicho trabajo (sin pasajes, sin viáticos, sin móvil, etc.). Esto demuestra que es necesaria una gran inversión en el fuero de la niñez y la adolescencia, que no se reduce a contar con recursos humanos especializados, sino también servicios, infraestructura y apoyo necesarios para realizar sus mandatos institucionales.

*“Las notificaciones las tienen que hacer las mismas personas que demandan, que generalmente son las madres, como no hay un ujier, como no hay dinero para el viático y demás, entonces se le pide a la demandante que lleve la convocatoria para las audiencias de mediación tanto en CODENI como en Juzgados de Paz”. (JE1)*

Cuando la persona demandada reside fuera de la jurisdicción del Juzgado (es decir en otra localidad), se dificulta

la prosecución del juicio; y si se conoce el paradero del demandado, las notificaciones se vuelven costosas ya que implica viático para el ujier notificador. Si no se conoce el domicilio de la persona demandada, debe realizarse la notificación por edictos lo cual tiene un costo en dinero y en tiempo considerables. Tanto los Juzgados como la Defensoría poseen recursos insuficientes para estos trámites.

*“Y en la mayoría de los casos, las parejas provienen de diferentes ciudades por la migración interna, se conocen en el trabajo, tienen relaciones y queda el hijo, pero el padre desaparece y la madre no conoce cuál es el lugar de origen del padre”. (Ed7)*

*“El expediente se inició el 12 de octubre de 2017, la audiencia por el 188 quedó para el 30 de octubre pero no se hizo porque no se le notificó al demandado. El ujier llevó al Juzgado de una ciudad del Departamento Central, pero no llegó la notificación. Nos enteramos por teléfono el 2 de noviembre del 2017 que no se hizo la notificación al demandado en el juzgado. Ahora estamos esperando el informe del juzgado comisionado para volver a pedir la audiencia y hacer de nuevo todo el trámite de notificación”. (Ed3)*

Los trámites y procedimientos en los juicios de NNA tienen un costo que muchas veces no es previsto en su totalidad, ni por las personas recurrentes ni por el mismo sistema de justicia. Es necesario revisar el flujo de trabajo de los juzgados y generar presupuestos por resultados, de acuerdo al movimiento de trabajo anual que tiene cada despacho.

## Mediación

La mediación es un mecanismo voluntario orientado a la resolución de conflictos cuyos resultados (de llegar a un acuerdo satisfactorio para las partes) deben ser homologados por el juzgado si se ha iniciado una demanda. Si no se ha iniciado demanda judicial, los acuerdos tienen la validez de un contrato privado entre las partes y no necesitan una homologación ante un juzgado.

*“Esta defensoría tiene el criterio de conversar con los afectados, tratar de llegar a acuerdos y luego los envían a la oficina de mediación, con un pre-acuerdo. Lo que se suscribe en la oficina de mediación tiene la validez de la sentencia del juzgado, se realizan las aperturas de cuentas y en caso de incumplimiento es suficiente el acuerdo suscrito en la oficina de mediación para iniciar la ejecución de sentencia o la intervención del Juzgado Penal”. (Edc11)*

Se ha constatado que si bien existe una buena intención de cumplir con el principio de celeridad, se desdibujan las funciones de las instituciones intervinientes, por ejemplo, al derivar el caso a la oficina de mediación con un preacuerdo redactado en la Defensoría.

Las responsabilidades y funciones de cada entidad deben ser seguidas como un proceso continuo y no dar por sentado que las personas que integran dichas instituciones, por pertenecer a ellas, tienen conocimiento sobre las rutas institucionales a seguir en cada tipo de procedimiento. Una capacitación continua de servidores públicos vinculados al sistema de justicia puede colaborar en mejorar estas prácticas.



En algunas jurisdicciones, la Oficina de Mediación funciona en el mismo edificio de la Defensoría Pública, lo cual facilita el trabajo coordinado y la derivación de los casos. Asimismo, las personas entrevistadas refirieron estar conformes con la gestión de esta instancia (mediación).

*“Las Oficinas de la Defensoría tienen un muy buen relacionamiento con Mediación. Hacen un muy buen trabajo de conversación con las partes, derivando ya con acuerdos razonables. Y como consecuencia de eso, hay muchos juicios de homologación de acuerdos de alimentos y de otros temas vinculados a los niños, niñas y adolescentes”. (Edc11)*

En algunos lugares existe un buen ejercicio de coordinación entre las instituciones y las personas vinculadas al servicio público en el ámbito de la justicia, entienden sus roles y responsabilidades, lo que facilita el acceso a la justicia de las personas que llegan a dichas instancias. Esto es indicador de buena calidad del trabajo, y se convierte en sí mismo en una buena práctica a ser revisada y replicada en otras zonas del país.

*“La jueza va revisando sus prácticas y probando qué funciona para ver cuánto facilita la derivación a Mediación, si realmente acorta el tiempo de resolución del conflicto, porque si lo que hace es dilatar o postergar, es preferible revisar los criterios de derivación a mediación teniendo en cuenta la intención de que los procesos no se retrasen. Para ello vamos a realizar una pequeña estadística”. (Ea2)*

La revisión de práctica y evaluación del trabajo de las instancias, junto con sus equipos de trabajo, son claves para

un mejoramiento de la calidad de la atención a las personas que recurren a estas instancias/instituciones. Por ejemplo, en la Jurisdicción 1, la entrevistada refirió que el juzgado realizará un estudio estadístico a fin de corroborar el grado de celeridad que ofrece la instancia de mediación, lo cual se observa como una buena práctica, en el sentido de que el juzgado pretende analizar objetivamente la calidad del servicio de justicia en cuanto al tiempo que se ahorra en el proceso con el servicio de mediación.

### **El idioma y el establecimiento de acuerdos**

El uso de la lengua materna o principal al momento de realizar acciones en el ámbito de la justicia, es un elemento clave. Las personas entrevistadas señalaron de modo categórico que cuando las partes pueden conversar y recibir orientaciones y/o explicaciones en su lengua principal, se sienten más seguras y confiadas, expresándose libremente ante las personas que operan el sistema de justicia y generando una mayor predisposición para establecer acuerdos con los que se sienten más conformes.

*“El guaraní es una herramienta fundamental, porque cuando a las personas le hablas en guaraní le llega, y tengo identificado que cuando conversan en guaraní sobre los acuerdos que pueden hacer las partes es mucho más efectivo porque las personas entienden más en su lengua cercana”. (Edc4)*

Siguiendo recomendaciones internacionales (incluidas las 100 reglas de Brasilia), es evidente que usar la lengua materna o principal entre las personas que operan el sistema de justicia y las personas recurrentes, habilita una mayor predisposición de todas las partes a alcanzar justicia.

## Audiencia de Conciliación

La audiencia de conciliación es el momento procesal en el que el Juzgado, conociendo las pretensiones de las partes (demanda y contestación de demanda), abre un diálogo para intentar un acuerdo y dar fin al litigio antes de proseguir el juicio.

Al ser la determinación de la asistencia alimenticia un tema sensible, como todo litigio judicial y más en el ámbito de NNA, se observa la actitud de algunos magistrados de poner empeño en que en la audiencia de conciliación se acuerde un monto que dé término al litigio, poniendo a conocimiento de las partes el alcance del concepto de asistencia alimenticia.

*“Todo lo que se necesite de tiempo utilizó en la primera audiencia con las partes, la que tomé personalmente. Del 100% de los juicios que se inician por asistencia alimenticia, el 80% culmina con esta audiencia por el artículo 188 del Código de la Niñez y la Adolescencia ¿Por qué? Porque invierto el mayor tiempo en conversar con las partes.*

*En la primera providencia en la que se da por iniciada la demanda, si la actora dice que el alimentante trabaja en tal empresa, ya se oficia a la empresa recabando información sobre su remuneración. Y en la audiencia, en el marco de lo establecido en el artículo 188 del CNA ya se tiene constancia de cuánto está ganando. Y realizó el siguiente procedimiento:*

- *Se llama a audiencia a los progenitores, se les notifica señalando el motivo de la convocatoria. Se convoca al progenitor para*

*conocer su situación (si tiene otros hijos, en qué trabaja) y se convoca también a la madre por si haya el acuerdo.*

- *Se identifica cuál es el problema que les trae a juicio, buscando identificar el problema real.*
- *En audiencia hay casos que se resuelven rápidamente porque ya vienen con una propuesta, pero en otros casos se aferran a sus ideas por desconocimiento y ahí empiezo a hacer la conciliación y se inicia explicando la ley: "los padres están obligados a asistir a sus hijos, el ejercicio de la patria potestad...".*
- *Se acuerda el monto. Del 100% e los casos, el 80% acuerda y se hace la homologación.*
- *Si no hay acuerdo y no cuento con suficientes elementos probatorios sobre el caudal del demandado para determinar el monto, se ordena el diligenciamiento de ciertas pruebas.*
- *Cuando se inicia el juicio se dicta un monto provisorio fijado por lo que ofrece la parte demandada.*
- *Recabada toda la información, se dicta la sentencia. El proceso dura aproximadamente 30 días". (EJ5)*

Lo descrito con anterioridad no es un caso típico ya que las estadísticas relevadas por la Corte Suprema de Justicia en 2017 demuestran que los juicios de este tipo pueden llegar a durar entre 3 a 8 años, según el grado de complejidad e incidentes que tengan en el proceso. Sí es factible tomar esto de referencia y ponerlo como una buena práctica de acceso a la justicia.

Se observa que además de buscar dar celeridad a los procesos, se debe tener en cuenta que el monto acordado debe ser satisfactorio para las partes, especialmente para quien de-

manda la prestación. En los juicios de asistencia alimenticia se debe tener en cuenta que no siempre es aplicable el refrán “es mejor un mal acuerdo que un buen juicio”, porque están de por medio todos los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes que comprende la asistencia alimenticia.

*En la última audiencia no acordaron porque quería dar 200 mil y la madre dijo a su abogado que 200 mil es poco “la derecho chévero guará 500 mil la otokaba chupe”<sup>4</sup>. (Ema10)*

La conciliación, a diferencia de la mediación, se lleva a cabo frente a un juez, quien en ejercicio de sus atribuciones y mediante el uso del imperium puede buscar una salida pacífica y rápida que evite que las partes deban pasar por todo el proceso para llegar al mismo resultado: la fijación de una cuota alimentaria.

Tanto la mediación como la conciliación son herramientas de procedimiento del sistema de justicia que colaboran en tener salidas alternativas más ágiles que entrar a un proceso judicial que se sabe cuándo va a iniciar, pero no cuándo va a concluir; y donde los costos y tiempos para todas las partes, incluido al propio sistema de justicia, hacen que sea más eficiente y económico.

### **Fijación del monto provisorio en concepto de asistencia alimenticia**

La fijación del monto provisorio es una atribución que tiene el Juzgado de establecer un monto que debe abonar el obligado (o demandado), mientras se tramita el proceso y en tanto se releven las pruebas para determinar el caudal del demandado y fijar el monto definitivo en la sentencia.

<sup>4</sup> “A mi entender, lo que le corresponde por derecho son 500.000 guaraníes” (dice una madre).

*“Si no hay acuerdo y no cuento con suficientes elementos probatorios sobre el caudal del demandado para determinar el monto, se ordena el diligenciamiento de ciertas pruebas. Cuando se inicia el juicio, se dicta un monto provisorio fijado por lo que ofrece la parte demandada”. (EJ5)*

*“En la Jurisdicción 1 no se establecía el monto provisorio, pero se empezó a implementar a partir de la auditoría que hizo el Poder Judicial”. (Ea2)*

A partir de la investigación desarrollada por la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial de la Corte Suprema de Justicia en marzo del 2017, se evidenció que en algunos juzgados la fijación de los montos provisorios no es una práctica común. En la Jurisdicción 1, la simple indagación por parte del equipo de investigación acerca de esta práctica, incidió inmediatamente en la incorporación de la fijación del monto provisorio en los juicios de asistencia alimenticia.

### **Establecimiento del monto de la cuota de la asistencia alimenticia**

El establecimiento del monto de la cuota de la asistencia alimenticia es indicado en el art. 97 del CNA al mencionar que “la asistencia alimenticia incluye lo necesario para el sustento, habitación, vestido, educación, asistencia médica y recreación del niño o adolescente” y no hay disposición legal alguna que determine porcentajes al momento de establecer la cuota de asistencia alimentaria. Esto significa que el juzgado tiene amplia libertad para establecer el monto de acuerdo al arbitrio judicial.

La legislación nacional vigente sí establece porcentajes de embargo de salarios para el cobro de cuotas atrasadas,

en el art. 189 del CNA en concordancia con el art. 245 del Código del Trabajo.

*“Una mala práctica es fijar el monto por el 25% del salario y he tenido muchos juicios contra funcionarios de la entidad binacional y les explicaba que la asistencia no es un anticipo de herencia. El 25% viene del Código Laboral que dice que se puede retener hasta el 25% del salario en caso de ejecución de sentencia, en caso de incumplimiento hasta el 50%. Para fijar el monto de alimentos se debe observar:*

- *La capacidad del progenitor y la necesidad del niño.*
- *Y se toman algunos parámetros: va a la escuela, tiene alguna enfermedad, requiere de atención médica permanente, práctica algún deporte, tiene actividad extracurricular”. (EJ5)*

En algunos casos los juzgados adaptan, dentro del arbitrio judicial, el procedimiento para garantizar la comparecencia y las resoluciones que establecen los montos en concepto de asistencia alimenticia o sus vinculados a las posibilidades reales de cumplimiento por parte de los obligados. Esto se realiza atendiendo las características de las actividades laborales en las que se desempeñan, reduciendo con ello los eventuales juicios de ejecución de sentencia.

*“Los pagos, el juzgado los establece semanal, quincenal, mensual porque se establece el monto a vendedores informales que trabajan por jornales y... que por lo tanto no tienen la capacidad de “juntar durante 30 días para ir a depositar”. Muchos son estibadores y ganan*

*una comisión por día de acuerdo a la cantidad de mercadería que llevan a los compradores. ¿De qué sirve imponer un pago de una forma en la que se sabe que no va a cumplir y que ese juicio va a volver porque hay que ejecutar?”. (EJ5)*

La imposición de medidas de acuerdo al contexto y a la realidad de las personas reduce las posibilidades de incumplimiento, no sobrecarga el sistema y hace que sean reales las garantías de derechos a cada niña, niño y adolescente vinculado al caso. Utilizar el marco legal de referencia, y aplicarlo según cada particularidad, es una práctica de justicia que no revictimiza y entiende la real dimensión del rol que tienen las personas responsables de operar el sistema.

*“En el caso de las empresas que funcionan en esta ciudad, en la mayoría de los casos los dueños son extranjeros que no quieren problemas con la justicia. Si les llega una notificación a sus empleados, la empresa automáticamente les despide y el que pierde es el niño. Por este motivo, desde el juzgado somos muy cuidadosos con las notificaciones y los progenitores se cuidan mucho porque no quieren perder el trabajo por lo que se presentan automáticamente y cumplen”. (EJ5)*

La precariedad laboral y la inexistencia de un sistema de protección social que abarque todas las dimensiones y ciclos de vida de las personas, generan un mayor riesgo social y/o vulnerabilidad de las y los trabajadores.

En ocasiones, los incumplimientos de las sentencias no se deben necesariamente a una responsabilidad directa de las personas demandadas. Las condiciones económicas y del mercado afectan el flujo de cumplimiento de las sen-



tencias y por tanto de los recursos que deben darse. Generar seguridad y estabilidad laboral y económica escapa de la responsabilidad directa del sistema de justicia, pero no puede dejar de ser contemplada.

### **Incumplimiento de sentencias de asistencia alimenticia y juicios vinculados**

A partir de los datos registrados por la CSJ y por las entrevistas realizadas para el presente estudio, existen indicios de un alto grado de incumplimiento de las mismas, que luego derivan en juicios de ejecución de sentencia y en denuncias por incumplimiento del deber legal alimentario ante el fuero penal.

*“Existe un 30% de incumplimiento. En general las personas con poder adquisitivo alto son las que incumplen. Las que tienen menor poder adquisitivo tienden a cumplir mejor”. (EJ5)*

Un elemento llamativo es la percepción existente, por parte de las personas responsables de operar el sistema de justicia, que son las personas con menos capacidad adquisitiva o recursos quienes cumplen de modo regular con el pago de las sentencias. Se percibe un nivel mayor de incumplimiento por parte de quienes tienen mejor posición económica.

En la Jurisdicción 1, en relación a la pena privativa de libertad como consecuencia del incumplimiento del deber legal alimentario, una magistrada realizó una reflexión acerca de la pertinencia de esta pena a los efectos del cumplimiento de la obligación a futuro. Esto teniendo en cuenta que la obligación es periódica, y además en la mayoría de los casos hay un vínculo afectivo con el hijo que se ve afectado también con dicha situación.

*“Ya existen en nuestra jurisdicción juicios de incumplimiento del deber legal alimentario con condenas privativas de libertad y yo me pregunto, entendiendo que tiene que haber una consecuencia proporcional al incumplimiento sistemático de una obligación ¿En qué le aporta al niño que el alimentante, su padre, con quien a veces tiene un vínculo de afecto, otras veces no... pero en la mayoría de las veces sí, esté preso? ¿En qué colabora que el niño sienta que la obligación que tenía con él en alimentos hizo que termine preso?*

*Finalmente el demandado es el papá del niño y tiene que seguir teniendo condiciones para alimentarlo; la persecución o el castigo debería hacer que el alimentante a partir de la punición empiece a pagar o continúe pagando sin retrasarse y sin vulnerar el derecho; pero cuando el cobro es doble o se realiza sin considerar que ya cumplió una parte o toda la obligación, entonces se le pone en una situación de vulnerabilidad, no aporta que pueda cumplir a futuro. Como magistrada estoy obligada a tener en cuenta en el debido proceso el principio de bilateralidad y garantizar los derechos de todas las partes en juicio, muy especialmente el del niño”. (JE1)*

En efecto, ningún tipo de medida extrema trae beneficios para cualquiera de las partes. Si la persona demandada no cumple, debe verificarse cuál ha sido el motivo de dicha situación. Se puede dar el caso de que sea una persona sin empleo y recursos, y haciendo que vaya a la cárcel no solo la lleva a una situación de vulnerabilidad, sino que incluso de estigmatización para conseguir un trabajo a futuro. En cualquier caso, afecta de modo directo también a su

hijo/a, dado que no solo es privado/a del alimento actual, también del futuro y pone en riesgo su desarrollo integral. Lo anterior remite a los roles tradicionales de género, donde el hombre es visto como el proveedor y la mujer como responsable del cuidado de la familia y la casa. De acuerdo a las normas, valores y conductas culturalmente aceptados en Paraguay, no existe una perspectiva de género y de derechos que ayude a revertir estos roles tradicionales, en donde el hombre que no pueda dar su aporte en efectivo o especies, puede hacerse cargo del cuidado de la casa y sus hijos/as.

*“Debe garantizarse el debido proceso al alimentante porque no todos son “badulaques” que no quieren pagar. Las dos partes tienen que ser escuchadas y atendidas, es el principio de bilateralidad”. (Edc4)*

Existen situaciones en donde la persona que incumple el pago (por lo general el hombre), al ir al fuero penal y verse acorralado con la posibilidad de la privación de libertad, realiza de modo rápido el pago adeudado. Las condenas de privación de libertad podrían ser ejemplificadoras, pero no deberían ser una práctica habitual.

La paternidad o maternidad responsable y presente no pasa solo por el aporte en dinero que pueda dar el padre o la madre; sino por la responsabilidad hacia su hijo/a. Es necesario revertir de modo sociocultural que el cuidado de los/as hijos/as es exclusiva responsabilidad de la madre, de la mujer; y que el padre, puede estar o no sin mucha relevancia, dado que sus responsabilidades van a ser absorbidas por las mujeres.

*“Muchos de los juicios de ejecución de sentencia derivan a lo penal y en ocasiones van en paralelo. Lo que me doy cuenta es que, como van en paralelo, con frecuencia los padres pagan, hacen un acuerdo en lo penal para evitar una pena privativa de libertad, pero no se documenta lo suficiente como para el juicio de ejecución de Sentencia, que es un juicio civil. Hay muchos padres que vienen habiendo pagado en lo penal una deuda que tenían con los hijos pero en la ejecución no se les puede reconocer ese pago”. (Edc4)*

En algunos casos, según las personas entrevistadas, han existido situaciones en las que los obligados que fueron procesados penalmente por incumplimiento del deber legal alimentario, realizaron pagos que no fueron debidamente documentados por lo que no tuvieron manera de probar el cumplimiento de la obligación en el juicio de ejecución de sentencia, viéndose obligados a un doble pago.

*“Hay criterios dispares porque en algunas instancias ya se le imputa por incumplimiento cuando hay retraso en los depósitos y en otros casos los fiscales y los jueces esperan a que haya un incumplimiento en el juicio de ejecución de asistencia alimentaria, y son criterios atendibles en ambos casos”. (Edc4)*

En base a las entrevistas realizadas, se puede percibir que en el fuero penal no hay unidad de criterios en relación a identificar el momento en el que corresponde el inicio de la persecución penal por incumplimiento del deber legal alimentario, ya que algunos jueces o agentes fiscales consideran que primero se debe verificar si existió o no incumplimiento en el juicio de ejecución de sentencia tramitado

en el fuero de Niñez y Adolescencia; mientras que otros consideran que solo el hecho de retrasarse en el pago es motivo suficiente para el inicio del proceso penal.

## **Infraestructura y condiciones edilicias**

### EN LA JURISDICCIÓN 1

**Juzgados:** el edificio del Poder Judicial se observa nuevo, en muy buenas condiciones de mantenimiento a simple vista, con espacio para circular, rampas en el acceso, asientos suficientes, sanitarios limpios y accesibles. El acondicionador de aire funciona en todo el edificio, hay plantas ornamentales en los espacios destinados al público.

En el área de acceso hay un parque infantil con juegos variados y se observa bien mantenido.

Las oficinas son amplias, cada funcionario cuenta con un escritorio y una computadora. El juzgado cuenta con sala de audiencias con todas las condiciones necesarias. Cada secretaría tiene una oficina de archivo, lo cual garantiza el acceso inmediato a los expedientes concluidos y archivados.

Los juzgados de Niñez y Adolescencia se encuentran en los últimos pisos del edificio, debería garantizarse un óptimo funcionamiento de los ascensores con mantenimiento constante, por seguridad y accesibilidad.

La magistrada entrevistada se encuentra interinando el otro juzgado de Niñez y Adolescencia de la circunscripción desde que asumió el cargo, lo que significa que tiene dos juzgados a su cargo con un total de 24 funcionarios.

**Defensoría de la Niñez y la Adolescencia:** el edificio del Ministerio de la Defensa Pública se encuentra a escasos me-

tros del Poder Judicial. Se encuentra en muy buenas condiciones de mantenimiento. Las defensoras entrevistadas tienen oficinas privadas y los asistentes tienen espacios suficientes en oficinas destinadas a cada defensoría. Las oficinas se observan organizadas, dotadas de mobiliario suficiente, buena iluminación y buena ventilación.

No obstante, los espacios de espera para el público no están dotados de asientos suficientes, aire acondicionado ni sala de juegos para niñas y niños.

Carece de ascensor, lo cual a pesar de las muy buenas condiciones de mantenimiento, no garantiza accesibilidad, ya que tiene más de dos pisos.

## JURISDICCIÓN 2

**Juzgado:** el edificio del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia se encuentra a metros del Palacio de Justicia de la Jurisdicción 2. Es un edificio moderno en el que al ingresar se encuentra una ventanilla en la que los usuarios son atendidos y derivados.

Los despachos de los juzgados y las secretarías son grandes y poseen rincones de juego para niñas y niños.

El acceso al segundo piso es por una escalera amplia. No se identificaron rampas o ascensores para el acceso de personas con alguna discapacidad o situación particular de salud.

**Defensoría de la Niñez y la Adolescencia:** el edificio de la Defensoría Pública tiene una infraestructura antigua en la que, en salas rectangulares y separadas por mamparas, los defensores atienden a los justiciables, realizan la recepción de las denuncias y gestionan los casos.

Frente a los cubículos de los defensores están los escritorios de sus secretarios, quienes también reciben las denuncias de los usuarios cuando hay mucha concurrencia. La oficina de Mediación se encuentra en la planta alta del edificio de la Defensoría Pública.

El acceso es por una escalera empinada estrecha de 16 escalones en los que puede circular una persona por vez. Las oficinas cuentan con escasa ventilación y la sala de espera es un lugar improvisado con sillas en mal estado.

### JURISDICCIÓN 3

**Juzgado:** el edificio del Palacio de Justicia es moderno y se encuentra en buen estado, con accesibilidad para el ingreso por las rampas que posee.

Los pasillos son amplios, todos los pisos cuentan con aire acondicionado, con bancos para aguardar la atención de los funcionarios y están decorados con plantas ornamentales. Se evidencia el servicio de limpieza en todo el edificio. Los juzgados y secretarías del fuero de Niñez y Adolescencia se encuentran en la planta baja, lo que facilita el acceso especialmente a las madres, que son quienes más acuden con sus hijas/os para realizar las gestiones, y a las personas con movilidad limitada.

**Defensoría de la Niñez y la Adolescencia:** la sede se encuentra situada aproximadamente a treinta cuerdas del edificio del Palacio de Justicia. Esto hace que los usuarios deban utilizar gran cantidad de tiempo si necesitan acudir a ambos lugares, lo que es usual.

La oficina de referencia ocupa el tercer piso del edificio. Aunque posee un ascensor muy pequeño, el acceso se realiza por unas escaleras muy estrechas, porque generalmen-

te el ascensor se encuentra averiado o porque los usuarios no confían en su funcionamiento.

El acceso es difícil para cualquier persona que necesite apoyo para su movilidad como aquellas que deban utilizar sillas de ruedas, bastones, muletas, o para madres que acuden con sus hijas/os.

En el tercer piso, los y las usuarias con sus niñas/os se encuentran aguardando por mucho tiempo la atención en un pasillo muy angosto, parados, porque no posee bancos o sillas. Tampoco tienen ventiladores, bebederos o baños.

La poca limpieza en el lugar llama la atención en forma inmediata.

Los funcionarios se encuentran dentro de las oficinas, con aire acondicionado, computadoras, pero entrevistan a los usuarios en un espacio muy pequeño, sin privacidad alguna.

#### JURISDICCIÓN 4

**Juzgado:** el acceso al edificio se realiza por escaleras y rampas que permiten el ingreso a personas con capacidad limitada para movilizarse.

El juzgado y las secretarías que corresponden al fuero de la Niñez y Adolescencia se encuentran en el segundo piso, por lo que se requiere el uso de escaleras o del ascensor. El ascensor es pequeño, podría no satisfacer los requerimientos de las personas que utilizan sillas de ruedas.

Está amoblado con bancos para aguardar la atención de los funcionarios, con aire acondicionado, baños y pasillos amplios y limpios.



Los funcionarios poseen computadoras tanto en las oficinas de atención al público como en las secretarías.

**La Defensoría de la Niñez y Adolescencia:** se encuentra muy alejada del Palacio de Justicia. En la planta baja del edificio se encuentra una oficina pequeña, sin aire acondicionado, en la que atienden al público tres funcionarios orientando a las personas para que puedan dirigirse a las oficinas de la defensoría correspondiente.

Estas se encuentran en el primer piso, al que se accede por una escalera muy empinada y angosta. Se puede afirmar que es imposible el acceso a personas con discapacidad motora; inclusive es difícil y peligroso para las madres que acuden con sus hijos o mujeres embarazadas.

La oficina es pequeña para la cantidad de funcionarios y usuarios. Poseen una computadora, aire acondicionado. Por el tamaño mismo de las oficinas es difícil obtener entrevistas con cierta privacidad.

## JURISDICCIÓN 5

**Juzgado:** el edificio es nuevo, con escaleras y rampas. En la parte delantera posee un pequeño parque para niñas y niños.

El Juzgado de la Niñez y Adolescencia se encuentra en el primer piso, al que se puede acceder por escaleras o por el ascensor.

Tiene aire acondicionado y bancos en los pasillos de espera, no muy amplios, pero cómodos.

Los baños son muy limpios.

Los funcionarios poseen las herramientas necesarias para realizar el trabajo, como computadoras, internet y muebles archivadores para los expedientes.

**La Defensoría de la Niñez y Adolescencia:** se encuentra alejada del Palacio de Justicia, como a treinta cuadras del mismo. Funciona en un gran tinglado, que fue acondicionado para crear las oficinas para los/as defensores/as y sus asistentes. Posee algunos ventiladores de techo.

La oficina de la Defensora de la Niñez y Adolescencia es pequeña, está separada de otras oficinas por mamparas.

Tienen computadoras pero carecen de conexión a internet; cuando la precisan utilizan desde sus aparatos celulares.

Las oficinas de las defensorías se encuentran en la planta baja, lo cual facilita el acceso de los usuarios.

La calle que pasa en frente no se encuentra empedrada, por lo que se torna difícil transitar por ella, aumentando esta dificultad en los días de lluvia.

## JURISDICCIÓN 6

**Juzgado:** el edificio es antiguo, posee escaleras y rampas hasta el acceso a planta baja. Los juzgados de Niñez y Adolescencia se encuentran en el primer piso, al que se accede por escaleras, el acceso para personas con capacidad motora disminuida es solo a través de ascensores que no están en buenas condiciones de mantenimiento. No posee un espacio lúdico para niñas y niños.

Los pasillos y los juzgados tienen aire acondicionado, no hay sillas suficientes para la espera. Los baños no se encuentran en buenas condiciones de mantenimiento e higiene.

Los funcionarios no poseen las herramientas necesarias para realizar el trabajo, como computadoras, internet o muebles archivadores para los expedientes.

**La Defensoría de la Niñez y Adolescencia:** se encuentra a escasos metros del Palacio de Justicia, lo cual facilita tanto la gestión de la defensoría como los trámites de los usuarios. Es un edificio de más de dos pisos, sin ascensores, lo que lo hace inaccesible para personas con discapacidad.

Los espacios para espera de los usuarios no brindan comodidad. Carecen de asientos suficientes y no tienen aire acondicionado, tampoco bebederos.

Las oficinas de los/as defensores/as son amplias, tienen condiciones básicas para el trabajo, pero no tienen privacidad ya que deben compartir una misma oficina entre varios/as defensores/as.

En el primer piso se deben obtener números para la atención. Ya en el tercer piso, una asistente llama por orden y pasa a interrogar a la usuaria o usuario, frente a los demás. Se observó que las preguntas se realizan en voz muy alta, imperativa, sin cuidado por el contenido de los relatos de los recurrentes.

Luego la persona interrogada debe firmar un libro y aguardar nuevamente un turno para ingresar a la oficina de la secretaría de defensoría, donde otra asistente volverá a interrogarla y le dará la lista de los documentos que debe presentar y la fecha para ello.

## **Conclusiones de la observación directa de la infraestructura en las jurisdicciones visitadas**

En las seis jurisdicciones visitadas se han visto condiciones edilicias muy distintas, tanto en los edificios del Poder Judicial como de la Defensoría Pública. En efecto, hay sedes que tienen todas las condiciones de infraestructura que permiten una buena atención por el espacio y las comodidades, tanto para las personas que usan el sistema (justiciables) como para las personas que operan el sistema (incluidos servidores públicos). Existen otras instalaciones sin embargo, que representan una barrera tanto para el acceso como para las posibilidades de brindar un servicio respetuoso y digno a quienes concurren a tramitar sus procesos judiciales.

Es necesario destinar recursos suficientes, equitativos y permanentes tanto para la adecuación y eliminación de barreras arquitectónicas, como para el mantenimiento de todos los servicios que deben tener ambas estructuras por sus características: edificios donde se presta un servicio público, de alta concurrencia de personas de diversas edades y condiciones físicas; donde los temas que se tratan son personales, privados, sensibles, por lo que debe haber espacios adecuados para que los justiciables hablen de ello.

En cuanto al trato a las personas, los funcionarios deben recibir capacitación y evaluación permanente, además de que tanto la CSJ como la Defensoría Pública y el Ministerio Público deben monitorear y fiscalizar de manera sistemática los procedimientos, modos y prácticas de atención. Las auditorías fiscales o de juzgados llevan en este sentido a tener datos concretos sobre las prácticas, y son de utilidad para generar aprendizajes y compartirlos, sean o no buenas prácticas.

### 4.3.

## CASOS PARADIGMÁTICOS: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS

El análisis de casos paradigmáticos, ayuda a generar una mejor comprensión del alcance que tiene una norma legal en el cotidiano de las personas que se enfrentan a procesos judiciales, en cómo éstas ven sus casos o situaciones en la interacción con el sistema de justicia, y las expectativas que tienen.

Un caso es paradigmático cuando se recoge un conjunto de situaciones que se vuelven no sólo particulares y en ocasiones inverosímiles, sino también cuando responde a un patrón de práctica generalizada y constante en un servicio público, en este caso la justicia, que con sus limitaciones institucionales limita el efectivo acceso a ella, en particular para los grupos más vulnerables.

Con la intención de resguardar la identidad e intimidad de los NNA, los nombres y algunos rasgos subjetivos mencionados en el desarrollo de los casos son ficticios. A continuación, se describe una serie de casos y se hace un breve análisis socio-jurídico de los mismos, a modo ilustrativo de cómo se aplica o no el marco legal, sus limitaciones y cuellos de botellas.

### **El juicio de Ariel, cuando el sistema tiene luchas internas**

*Ariel nació de una relación que su madre Lucía tuvo con un funcionario público relacionado al ámbito de los operadores del derecho. No recibió asistencia alguna del padre. El niño tenía 1 año y cinco meses cuando Lucía acudió a la Defensoría Pública con la finalidad de iniciar el juicio de asistencia alimenticia. Luego de 10 días de la promoción de la demanda, el padre promovió un juicio de ofrecimiento de*

*asistencia alimenticia al solo efecto de dilatar el juicio iniciado por ella. El ofrecimiento no prosperó porque el padre no presentó los elementos necesarios que deben acompañar a la demanda. En el mes de junio, la juzgadora ordenó juntar las demandas, dejando como expediente principal el de Asistencia Alimenticia. Luego de un año de haberse iniciado la demanda, Ariel recibió como asistencia alimenticia la suma de trescientos cincuenta mil guaraníes por mes.*

*Lucía se sintió agradecida con su defensora pública y con la jueza, porque estaba al tanto de la presión que habían soportado con las llamadas y visitas que ambas tuvieron por parte de “los amigos” del demandado a efectos de impedir que su hijo acceda a su derecho de asistencia alimenticia por parte del padre, quien es un funcionario público.*

*En la actualidad se encuentra en trámite un proceso por incumplimiento del deber legal alimentario, donde aparentemente el Ministerio Público no ha impuesto al denunciado el pago de las cuotas adeudadas, sino que realice donaciones a Hogares de ancianos.*

En el juzgado donde se encontraba radicada la demanda de asistencia alimenticia, con el acuerdo de la Defensoría, no se exige el juicio de beneficio para litigar sin gastos a quien solicita ser representado por un defensor público. Se labra un acta en la Defensoría, y la defensora (quien actúa en nombre del niño) y la madre se presentan con el acta en el juzgado. No es un procedimiento correcto, pero resulta práctico.

Que se haya fijado una cuota alimenticia por un monto específico y no en jornales provocará que en un futuro sea

necesario impulsar una demanda de aumento de asistencia, en razón que el monto no se incrementará automáticamente. Es una práctica errónea del ámbito judicial no establecer las cuotas conforme a lo establecido en el art. 189 del CNA, que enuncia que esta deberá ser fijada en jornales mínimos para actividades diversas no especificadas, incrementándose automática y proporcionalmente conforme a los aumentos salariales.

Ha existido mucha presión hacia los operadores intervinientes durante el desarrollo del proceso, si bien no especificaron si los pedidos a la jueza eran para que fije una suma irrisoria o para que (en violación de la ley) deje de pronunciarse en la demanda.

Si el Ministerio Público impuso al deudor el aporte de donaciones en vez de forzarlo al pago de las cuotas atrasadas, nos encontramos ante un contrasentido y una directa violación del art. 54 de la Constitución Nacional, ya que el fin procurado en la ley es que se cumpla con el pago de la cuota alimenticia y que se dé prioridad a las necesidades de un niño y no que el investigado tenga la opción de poder destinar parte de sus ingresos económicos a un fin distinto, por altruista que éste sea.

### **El juicio de Mateo, donde los auxiliares de justicia obstaculizan**

*Cristina tenía 23 años cuando mantuvo una relación con una persona casada y con recursos económicos muy sólidos. Al quedar embarazada, el padre de su hijo la abandonó.*

*Antes de que Mateo cumpliera un año de vida, Cristina inició el juicio de filiación que duró un año y dos meses. El juzgado hizo lugar a la filiación, resolución que fue apelada por el*

padre. La Cámara de Apelación confirmó la resolución y Mateo accedió a su derecho a la identidad. Asimismo, quedó habilitada la vía para el reclamo de los demás derechos ligados a la patria potestad -los alimentos-.

Luego de dos meses de haber culminado el juicio de filiación, en el mes de mayo del año 2014, Cristina inició el juicio de asistencia alimenticia.

El padre se presentó al juicio con un incidente de nulidad, que fue denegado por el juzgado, lo cual fue apelado por el padre. La apelación fue rechazada por el juzgado, motivo por el cual el demandado planteó una queja por recurso denegado ante el Tribunal. Así se inició el proceso, que ya indicaba el curso que iría tomando.

El juzgado ya había fijado un monto provisorio y la cuenta estaba abierta en el Banco Nacional de Fomento. Todas las pruebas ofrecidas fueron diligenciadas, los informes probaban un importante caudal económico del progenitor: propiedades rurales, ganados, vehículos y maquinarias. El padre de Mateo no asistió a la audiencia de absolución de posiciones.

Transcurrió un año de haberse iniciado el juicio de alimentos cuando el juzgado ordenó por medio de una Sentencia Definitiva que Mateo reciba la suma de seiscientos mil guaraníes mensuales. El monto fue apelado por su padre. El proceso de Ejecución de Sentencia ya se había iniciado.

En varias ocasiones se solicitó informe al Banco Nacional de Fomento a efectos de conocer el movimiento de la cuenta; en todas las ocasiones el Banco respondió que la cuenta no había tenido movimiento alguno.

Luego de seis meses, en septiembre del 2015, la Cámara confirmó la resolución de Primera



*Instancia, y si bien el monto establecido era bajo, ello significó un gran alivio para Cristina. Los informes del Banco seguían indicando que el movimiento de la cuenta era nulo. Al momento que la Cámara confirmó la sentencia seguía sin ser abonada ni una cuota. La abogada de Cristina la convenció de que con la intervención de la Fiscalía, el padre al fin iniciaría el pago de las cuotas que adeuda por alimentos. Con el proceso de ejecución de sentencia se logró llegar a sentencia de remate de algunos de los muchos bienes que habían sido identificados y embargados; aunque en la hora indicada para llevarse a cabo el remate, llegó una resolución de un juzgado civil que ordenó la suspensión del remate por Tercería de Dominio, lo que significa que en otro juicio se acercaron documentos que indican que, en teoría, los bienes a rematarse no pertenecían al padre de Mateo, si bien los informes agregados al expediente de alimentos habían demostrado que sí. A tres años y tres meses de haberse iniciado el juicio de alimentos, Mateo aún no puede acceder a ese derecho. Cristina está cansada. El proceso penal no dio resultados.*

Si bien el relato parece ficción, la situación es extremadamente común. La ley apunta a asegurar al niño una asistencia acorde a las posibilidades del obligado, en condiciones no inferiores a las del alimentante y con miras a cubrir sus necesidades.

Tras conocer este caso podemos ver que ello no se cumplió, ya sea por falta de institucionalidad, porque los juzgados no hacen uso del Imperium o porque nos encontramos ante profesionales del derecho (abogados) que desconociendo el rol que deberían cumplir en un proceso

ligado al derecho de familia (es decir, auxiliares de justicia en la búsqueda del interés superior del niño), se empeñan en conseguir la victoria de su cliente, aun en detrimento de aquel interés superior.

Empezando el análisis del caso, es inaceptable que un proceso penal de incumplimiento del deber legal alimentario no tenga respuesta ni avances en tantos años. Siendo que a los fiscales y los juzgados en lo penal les está vedado analizar las posibilidades de pago del denunciado, su única función es investigar si la cuota fue o no abonada, lo cual es un trámite sencillo. Sin embargo, en la práctica el proceso en el incumplimiento del deber legal alimentario es extremadamente lento y engorroso. El derecho al cobro de la asistencia alimenticia, según el art. 189 del CNA, "corre" o comienza desde el inicio de la demanda de filiación. Dicho juicio se inició en el año 2012 y hasta el día de la entrevista, la madre de Mateo indicaba que el padre no había abonado nada a su hijo. Ella está a punto de desistir y no ha encontrado una solución real a la situación de su hijo ante la justicia. Los abogados del padre se han ocupado de trancar hasta la fecha toda posibilidad de cobro.

En este caso han estado ausentes: el rechazo in limine de una actuación improcedente o meramente dilatoria, el principio iuria novit curia, la declaración de abuso del derecho, el apercibimiento al profesional que se ocupa sólo de impedir el avance del juicio o el cumplimiento de la sentencia; junto con la no aplicación de las Acordadas de la CSJ 709/2011<sup>5</sup> y 961/2015<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Acordada de la CSJ No. 709/2011: "Que aprueba el Reglamento que Regula el Sistema Disciplinario del Poder Judicial

<sup>6</sup> Acordada de la CSJ No. 961/2015: "Que Reglamenta el Régimen Disciplinario a los Magistrados, Funcionarios y Auxiliares de Justicia que desempeñan sus funciones en el Poder Judicial".

## Los juicios de Micaela, la revictimización como garantía judicial

*Micaela es paraguaya, tiene 7 años de edad, hija de María y Roberto, ambos con nacionalidad extranjera. En el 2013, cuando Micaela tenía 1 año, sus padres se separaron por motivos de violencia intrafamiliar, quedando la niña viviendo con la madre.*

*La madre de Micaela no había denunciado penalmente a Roberto por temor a que inicie un juicio de relacionamiento y su hija quede expuesta nuevamente a las conductas violentas de su padre, además de que Roberto no le daba información sobre su domicilio.*

*María tenía experiencia de trabajo con el sector de la justicia en el Paraguay. A raíz de eso, había optado por no denunciar las situaciones para evitar la exposición a la desidia judicial y recibir represalias por parte de Roberto, ya que recibía amenazas de parte de él y su familia.*

*Cuando Micaela cumplió 5 años, en el 2015, Roberto promovió juicios de ofrecimiento de asistencia alimenticia y relacionamiento. En simultáneo, María denunció a Roberto ante el Ministerio Público por episodios de violencia familiar sucedidos antes y después de la separación, acompañando todas las denuncias policiales realizadas desde el 2013.*

*El juicio de ofrecimiento de alimentos siguió su curso y al contestar la demanda, María solicitó una ampliación del monto ofrecido señalando que el padre se encontraba asalariado y en condiciones de mejorar el monto ofrecido, pues además del empleo se dedicaba a actividades comerciales. El juicio tuvo sentencia luego*

de 2 años quedando establecido el monto de 800.000 guaraníes, el cual para María es insuficiente, de acuerdo a lo acreditado en el juicio; Roberto hizo un depósito inicial en la cuenta del Banco Nacional de Fomento pero posteriormente tuvo una mora de 10 meses, que canceló cuando fue imputado en el juicio por violencia intrafamiliar. Actualmente tiene una mora de 6 meses.

En simultáneo, la denuncia de violencia intrafamiliar, iniciada en el 2015 tuvo como resultado la imputación de Roberto en el 2016, con prisión domiciliaria y con medidas de protección para María de no acercamiento, pero sin ninguna medida de protección específica para la niña. En el expediente de maltrato, la fiscal de niñez invocando el proceso de violencia familiar solicitó al juzgado medidas de protección para Micaela. La solicitud fue rechazada por el juzgado sin ningún pedido de informe a la fiscalía penal ni el ordenamiento de ninguna audiencia, con el argumento de que la violencia era una cuestión de relacionamiento meramente entre María y Roberto. Apelada esta resolución, el Tribunal de Apelaciones la confirmó, pero ordenando que se establezcan medidas cautelares de protección a favor de la niña, las cuales nunca se ordenaron por el Juzgado de Primera Instancia.

En el año 2017, el juicio de régimen de relacionamiento caducó, lo que significa que el mismo no puede proseguir por haber transcurrido el tiempo establecido en la ley sin que las partes propusieran diligencias en el mismo.

El juicio oral por violencia familiar está previsto para el año 2018.

En este relato existen varios juicios: violencia intrafamiliar, ofrecimiento de asistencia alimenticia, maltrato, régimen de relacionamiento. El caso evidencia que la vida de Micaela está fragmentada en varios juzgados e instancias.

La condición de vulnerabilidad de la madre (víctima de violencia) hizo que no presentara la demanda de asistencia alimenticia con anterioridad. Lo referido por la madre (quien trabaja en el sector de la justicia en Paraguay siendo abogada) debe llamar la atención ya que a pesar de serle familiar el circuito de acceso a la justicia, optó por no denunciar ni recurrir a los estrados judiciales en un primer momento.

Ante el juicio de ofrecimiento, el alimentante quedó obligado a prestar los alimentos desde el inicio de la demanda, quedando invisibilizado así todo el tiempo que la madre costeó sola los gastos con posterioridad a la separación.

Esta situación de desventaja debido a la falta de cumplimiento del padre, impide el ejercicio efectivo de otros derechos de la niña que forman parte también de lo que implica el derecho a la asistencia alimenticia, como recreación (poder participar en espacios culturales, deportivos y de arte que requieren gastos adicionales), mayor cobertura para acceder a mejores planes de salud pre-pagos y costos para una educación de calidad.

La sentencia del juicio de ofrecimiento de asistencia alimenticia no tuvo en cuenta la realidad económica del progenitor obligado al pago, teniendo un salario demostrable y además siendo comerciante. El monto fijado se reduce a una suma mínima que no garantiza la cobertura de todas las necesidades de la niña. Sumado a ello, hace más de medio año el padre no abona la cuota alegando la prisión domiciliaria como defensa de su incumplimiento, y la madre debe asumir compromisos laborales adicionales y al

mismo tiempo, hacerse cargo sola del cuidado y crianza de la niña.

Todo lo anterior indica que haber recurrido al sistema de justicia no ha implicado una mejora en la calidad de vida a la niña y su madre, quienes se han encontrado con una serie de re-victimizaciones en diversos trámites e instancias. Al iniciar el proceso se han expuesto a una excesiva burocracia. La premisa inicial de descreimiento por parte de la madre se confirma, evidenciando un sistema que necesita una mejora en su calidad en el fin último, la garantía de derechos.

### **El juicio de Pedro, una justicia subsidiaria que no llega**

*Teresa (53) y Alejandro (73), edad de ambos al momento de la entrevista, tuvieron una relación de la cual nació Pedro. Alejandro se había desentendido de la responsabilidad del cuidado de su hijo, y Teresa quedó a cargo de la crianza del niño, sin que Alejandro lo reconociera. Pedro (10 años) tiene síndrome de down. Al cumplir 7 años le diagnosticaron leucemia. Viviendo ambos en el interior del país, Teresa tuvo que dejar su trabajo para trasladarse a Asunción para seguir el tratamiento de Pedro en el Hospital de Clínicas por un período de 2 años. Viven en una ciudad a más de 300 km. de la capital. Con los costos que implicaba el tratamiento, los viajes a Asunción y la manutención de Pedro (con el apoyo de una de sus hijas), Teresa decidió ir a la Defensoría para demandar la asistencia alimenticia a Alejandro. En la primera audiencia, el padre accedió a reconocer a Pedro ante el juzgado. Luego lo citaron en Defensoría por la asistencia*

alimenticia y no llegaron a un acuerdo para fijar el monto porque el padre, de 70 años en ese momento, ofreció 200 mil guaraníes y la madre pedía 300 mil guaraníes.

Durante el juicio de asistencia alimenticia, ante el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, en la primera audiencia, Alejandro llegó sin abogado por lo que la jueza tuvo que fijar una segunda audiencia para que venga con su abogado, según consta en el expediente.

En la segunda audiencia, Teresa solicitó 1 millón de guaraníes y Alejandro propuso 400 mil guaraníes; como no hubo acuerdo, se fijó una tercera audiencia para el diligenciamiento de las pruebas. Los testigos no comparecieron y fueron cambiados en 3 ocasiones. Todo pudo haberse evitado comisionando a una Trabajadora Social que realice un estudio socioambiental de la vivienda del demandado, a fin de determinar las condiciones de vida del padre.

En ninguna de las audiencias se estableció un monto provisorio. Cada vez que Teresa volvía de Asunción iba a la Defensoría y al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia a tramitar su caso. Se dictó sentencia luego de 3 años, en mayo del 2017, estableciéndose el monto en 490.000 Gs. mensuales. En el mes de octubre de 2017 todavía no se había notificado la sentencia al padre, ni estaba activa la cuenta en el Banco Nacional de Fomento.

Los 3 años de deuda deben ser retroactivos. La Defensora prevé iniciar un nuevo juicio para el cobro del monto adeudado. Como Alejandro tiene 73 años y no tiene o no se demostró que tenga caudal, la defensora está considerando iniciar un juicio de alimentos subsidiarios contra

*un hermano paterno del niño, mayor de edad. Para que la cuota se vuelva algo real debería iniciarse un nuevo juicio para traspasar la responsabilidad a un familiar directo del niño. Mientras tanto, Teresa debe entregar los documentos requeridos ante el Banco Nacional de Fomento para que se abra la cuenta y buscar que se efectivice el monto de los alimentos, en el juicio contra el padre, en el que ya hay sentencia. Pedro está por cumplir 11 años, todavía no accede al derecho de asistencia alimenticia, con todo lo que ello implica para sus necesidades particulares de salud.*

“Yo puedo sola” o “no quiero problemas, me las voy a arreglar” son expresiones comunes de las mujeres que enfrentan juicios por asistencia alimenticia, y que tiene profundo arraigo en la forma en la cual son socializadas en una cultura de preeminencia machista, una óptica desde la cual las tareas de cuidado de la casa y de los/as hijos/as son vistos como labores de su exclusiva responsabilidad.

El tiempo de los niños y las niñas no es igual al tiempo de las personas adultas, y sus necesidades siempre son de carácter urgente. Esperar tantos años para el reconocimiento de la filiación y para demandar alimentos tiene sus consecuencias negativas, empezando por la pérdida de oportunidades para una mejor calidad de vida, además del derecho a la identidad, sumado a su condición particular de salud.

Conforme a lo establecido en la legislación nacional vigente, el demandado puede comparecer a la audiencia fijada conforme al art. 188 del CNA solo o acompañado de un profesional de la matrícula. No es un requisito obligatorio el presentarse con un abogado. Ni la falta de acompañamiento del mismo es causal suficiente para suspender la



audiencia. Es necesario recordar que este tipo de procedimiento se debe caracterizar por ser sumario y gratuito.

El juzgado tenía la obligación de llevar a cabo la misma, y fue un error que provocó que el juicio se extienda al fijar una nueva fecha. Así también, el juzgado tiene la responsabilidad de llamar al alimentante a declarar una sola vez. Si el obligado desaprovecha esa oportunidad, el juicio debe continuar de todas formas según lo indica el art. 188 del CNA que establece en su última parte: “La incomparecencia del alimentante no obstará a que se dicte la medida”.

En este caso, la Defensoría Pública dio poco impulso al proceso cuando la madre no estaba en la ciudad, no se puede indicar si fue por desidia o sobrecarga de trabajo. Indistintamente del motivo, tal situación no es aceptable. Procesalmente se puede demandar al progenitor y a otro posible obligado al mismo tiempo, siempre y cuando se pueda vislumbrar la incapacidad de pago o la insolvencia del primero. No es necesario que termine un juicio para empezar el siguiente, pues no se podrá aplicar esa cuota retroactiva al otro familiar al ser un nuevo juicio.

Finalmente, se tiene a un niño de 11 años, con una condición particular de salud, sin una cuota efectiva hasta este día, que no tiene garantizado sus derechos por mala aplicación del art. 188 del CNA, por no cumplir con la sumariidad, la concentración y la economía procesal (casi dos años de “período probatorio” y casi un año más para dictar sentencia), por la excesiva burocracia y por no adelantar pasos que podían llevarse a cabo sin la presencia de la madre.

Lejos está la aplicación de las 100 reglas de Brasilia, el interés superior del niño, la situación particular de salud; elementos que pueden ayudar a que existan verdaderas garantías hacia el derecho del niño.

## Los juicios de Gabriel, la justicia en fuga

*Gabriel tiene 10 años, es hijo de Carmen y Juan. El 30 de marzo del 2015, Carmen inició una demanda de asistencia alimenticia por responsabilidad subsidiaria contra la abuela paterna, debido a que Juan había incumplido una sentencia de asistencia alimenticia del año 2009 (de 3 jornales) y estaba prófugo en el proceso penal por incumplimiento del deber legal alimentario desde abril del año 2012, habiéndose librado una orden de captura internacional a través de INTERPOL en el año 2014.*

*La demanda fue derivada a Mediación, pero la madre desistió de esta instancia, lo cual resulta comprensible teniendo en cuenta el antecedente de incumplimientos por parte del padre y la hostilidad que habrá existido con la abuela paterna en tales circunstancias, ya que el padre se encontraba prófugo a consecuencia de la imputación por incumplimiento del deber legal alimentario.*

*En el período probatorio se diligenciaron audiencias testificales y absolución de posiciones. Además, se ordenaron oficios solicitando informes sobre bienes e inmuebles de la demandada (la abuela), que la abogada de la parte actora devolvió manifestando no tener interés en dichos informes y solicitando que el juzgado dicte sentencia definitiva con las pruebas que ya se habían realizado.*

*El 19 de octubre del año 2015, el juzgado dispuso como medida de mejor proveer antes de dictar sentencia, para que se libre oficio al Banco Nacional de Fomento a fin de informar el movimiento de la cuenta abierta en el juicio de*

*asistencia alimenticia. El informe se agregó en fecha 18 de noviembre de 2015, acompañando el extracto en el que figuraban depósitos realizados recientemente.*

*Más de un año después de iniciada la demanda, el 13 de abril de 2016, el juzgado dictó sentencia no haciendo lugar al juicio de asistencia alimenticia por responsabilidad subsidiaria de la abuela paterna, con costas, con el argumento de que constaba un depósito por el monto de las cuotas atrasadas en la cuenta corriente abierta a la orden de la madre en el Banco Nacional de Fomento.*

*Al momento de la revisión del expediente por el equipo de investigación, la sentencia aún no había sido notificada, por lo que Carmen todavía tiene la posibilidad de apelar dicha condena en costas.*

*Todo ese tiempo, Carmen tuvo que solventar sola los gastos de manutención de Gabriel.*

El ejemplo de los acontecimientos en los juicios de Gabriel es uno de los argumentos que tienen muchas madres para no impulsar el reclamo judicial de alimentos.

Desde el año 2009 Gabriel tiene el derecho al cobro de una cuota de asistencia alimenticia de 3 jornales mínimos, lo que al año 2017 representa la suma de 235.515 guaraníes, que no pudo cobrar de manera continua viéndose la madre obligada a recurrir al ámbito penal.

Lejos de acercarse a dar cumplimiento a su obligación, el padre obligado a la prestación optó por desentenderse de ella a tal punto que al momento en que se estudió el expediente de alimentos subsidiarios el mismo seguía prófugo de la justicia.

Al no ser suficiente esta instancia, tuvo que promover un nuevo juicio esta vez contra la abuela paterna del niño, tramitando un largo proceso de más de un año, con diligenciamiento de pruebas, que finalmente concluyó en el rechazo de la demanda con costas. Esto que implica que deberá pagar los gastos del juicio (entre ellos los honorarios de los abogados intervinientes), por el sólo hecho de que a último momento se realizó un depósito judicial.

Resulta incomprensible que la madre de un niño, que está ejerciendo la obligación de reclamar un derecho de su hijo se vea obligada por 7 años a impulsar procesos judiciales y ante una única acción (que fue un depósito de dinero de manera aislada); y sin que el padre del niño siquiera comparezca ante el Juzgado, tenga la madre finalmente que cargar con las costas del juicio.

Un pago de la mesada, o algunos en su defecto, no constituyen prueba de que el obligado originario se ocupará de los alimentos. Si así fuera, hasta la abuela demandada podría haber realizado dichos depósitos para librarse de ser obligada judicialmente.

Conforme a lo establecido en el artículo 98 del C.N.A., los alimentantes subsidiarios pueden ser demandados y obligados al pago en caso de ausencia, incapacidad o falta de recursos de los progenitores. Recordemos que ausencia en este caso no es solamente que esté en otra ciudad u otro país, debe estar con paradero desconocido o no debe ser posible dar con él. En este caso teníamos a un padre prófugo de la justicia, por lo que su ausencia era fácilmente demostrable.

Todo esto, teniendo en cuenta que durante los años que duraron los procesos que tuvo que iniciar e impulsar, asumió sola los gastos que implica la manutención de Gabriel,

así como los gastos que realizó mientras los tramitaba, ya que si bien los juicios en el fuero de la niñez y la adolescencia deben ser gratuitos siempre implican gastos para el recurrente.

### **El juicio de Raquel y Luna, una mediación a medias**

*Raquel tiene 17 años, es madre de Luna, de 10 meses.*

*Raquel se presentó ante la Defensoría Civil del fuero de la Niñez y la Adolescencia a fin de solicitar ser representada para iniciar un juicio de asistencia alimenticia contra el padre de Luna, de casi 30 años.*

*Ante el hecho de ser una madre adolescente la actora, la defensora civil como la defensora de la niñez y la adolescencia observaron que no era necesaria la representación de la defensora civil, siendo suficiente la representación para ambas (Raquel y su hija Luna, ambas menores de edad) por parte de la defensora de la niñez.*

*Una vez iniciada la demanda, se convocó a una conversación en la sede de la Defensoría antes de la audiencia de conciliación en el Juzgado, en la que la defensora observó que el padre de Luna estaba dispuesto a ofrecer entre 400.000 y 450.000 Gs., pero al llegar a la sede del Juzgado ofreció 300.000 Gs..Raquel aceptó el monto, luego de tener una conversación privada con él, en la que aparentemente le hizo promesas relacionadas con la relación de pareja.*

*A pesar de los intentos de la defensora de convencer a Raquel, esta se mantuvo firme en su postura de acordar en ese monto.*

*El Juzgado homologó el acuerdo en esos términos, es decir, en 300.000 Gs. La defensora*

*manifestó lo siguiente: “no podemos hacer nada... ese es el criterio... si hay acuerdo, hay acuerdo”.*

En este caso, cuando la adolescente Raquel solicitó la representación para promover una demanda de asistencia alimenticia a favor de su bebé de 10 meses, la Defensoría Pública tuvo el criterio de considerar la condición de vulnerabilidad de Raquel y la visibilización de que se trataba de dos personas con menos de 18 años (una adolescente y una bebé) que requerían la protección y la defensa de sus derechos en juicio, en el marco de la Doctrina de Protección Integral.

Puede notarse cómo el demandado mantiene el estado de control y posible presión sobre la adolescente, hecho que escapa del control de las personas responsables de operar el sistema de justicia. Ante la Defensoría, donde su palabra no lo obliga, el demandado ofreció un monto superior, pero al llegar al Juzgado y luego de tener una conversación en privado con la adolescente - madre, consiguió que ella aceptase un monto menor. Este hecho no puede pasar desapercibido.

Si bien Raquel tenía la atribución para consentir el monto ofrecido ante el Juzgado, hubiera sido una buena decisión de la magistrada correr vista a un/a defensor/a de la niñez y la adolescencia, a fin de que la misma actúe de contralor y garante del derecho alimentario de Luna.

## El juicio de Jenny, con voz propia ejerciendo sus derechos

*Jenny tiene 17 años, vive en una localidad ubicada a más de 7 km. del asiento del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia en una ciudad del interior del país.*

*Se presentó ante la Defensoría a solicitar ser representada para reclamar alimentos a su papá porque su mamá (quien la cuidó desde su nacimiento) se encontraba imposibilitada de tomar la iniciativa de encarar un juicio por motivos de salud. Ya con la enfermedad de su madre, decide acudir al juzgado a solicitar la asistencia alimenticia a su padre.*

*Su padre vive en una ciudad ubicada en el Departamento Central, por lo que la notificación a la audiencia debió realizarse solicitando el apoyo del Juzgado de Paz de dicha localidad.*

*En el inicio del juicio, debía darse apertura a una cuenta en el Banco Nacional de Fomento (que Jenny fue a gestionar ante el Banco), pero no pudo ser acreditada a su nombre por no tener la mayoría de edad requerida para el efecto. El expediente se inició el 12 de octubre del 2017; la audiencia del art. 188 del CNA se fijó para el 30 de octubre, pero no se realizó debido a que no se le notificó al demandado a razón de que el ujier no cuenta con los recursos para trasladarse desde el interior del país hasta el Departamento Central a fin de entregar al Juzgado de Paz el oficio comisivo<sup>7</sup> para notificar al demandado.*

<sup>7</sup> Oficio comisivo: Comunicación que realiza un juzgado a otro, con competencia en otra jurisdicción, comisionando que realice una diligencia en el marco de un juicio tramitado ante el juzgado a su cargo, generalmente una notificación a una persona (física o jurídica), con domicilio dentro de la jurisdicción del juzgado comisionado.

*La defensora pública de la adolescente se encuentra ante dos desafíos: por un lado los costos que implica litigar contra un demandado que reside en otra jurisdicción judicial y por otro, la efectivización de la asistencia alimenticia para Jenny, sorteando el impedimento que tiene actualmente con la necesidad de que un adulto sea titular de la cuenta corriente.*

Este caso judicial evidencia las dificultades de logística de los juzgados y defensorías para las notificaciones a personas demandadas que residen fuera de la jurisdicción del Juzgado. Si bien se observa diligencia en la tramitación del juicio, ya que los tiempos entre la presentación de la demanda y la fijación de la audiencia para que el demandado sea oído son razonables, se perfila un juicio lento, por depender de otros actores y recursos económicos (viáticos) que son escasos.

En cuanto a la apertura de la cuenta corriente para el depósito del monto establecido en concepto de asistencia alimenticia, se requiere la definición de soluciones alternativas que, sin dejar de tener en cuenta y cuidado las medidas de seguridad establecidas por la entidad financiera responsable de la gestión de la cuenta corriente, den una solución teniendo en cuenta el derecho de petición establecido en el art. 26 del CNA, así como los principios de participación y autonomía progresiva, ya que se trata del ejercicio del derecho a la supervivencia y desarrollo a través del juicio de asistencia alimenticia.

El presente caso genera un gran desafío en el sistema de justicia del país, dado que pocas veces una persona adolescente asume un rol protagónico para exigir su derecho ante la justicia. Es importante que el sistema realice las adaptaciones que sean necesarias a fin de que, durante el



litigio, pueda tener un trato respetuoso, información clara y amigable sobre el proceso y acceda al derecho en la brevedad posible.

# 5

## PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. En las jurisdicciones de Capital, Alto Paraná, Guairá, San Pedro, Concepción e Itapúa se evidencia que a partir de la articulación interinstitucional entre las distintas instancias del Sistema de Protección y Promoción de Derechos de la Niñez y la Adolescencia quedó definida una ruta a seguir y que la puerta de entrada para las demandas de asistencia alimenticia y sus juicios vinculados es la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. Como práctica, las demás instancias cumplen el rol de hacer la derivación diligente a las personas recurrentes.
2. El CNA determina la conformación de los Consejos Departamentales de Niñez y la Adolescencia, mecanismo en el que las instituciones partes del Sistema de Justicia no están taxativamente mencionados. En varios lugares, estas instituciones en la práctica se han integrado al Consejo Departamental a fin de articular acciones, lo cual les permite tener una visión más amplia de la realidad de la niñez y la adolescencia en el Departamento y brindar un mejor servicio de justicia.
3. Los resultados de los porcentajes de acuerdos extrajudiciales (anteriores a la interposición de una demanda judicial) y judiciales (derivados de un juicio o demanda en proceso) logrados ante el Servicio de Mediación varían de manera significativa entre las oficinas de las distintas jurisdicciones.
4. El trámite del beneficio para litigar sin gastos representa un obstáculo para el acceso a la justicia pues, paradójicamente, implica gastos para los recurrentes y enlentece la presentación de la demanda de asistencia alimenticia.

5. La mayoría de las sentencias analizadas no cumplen con los requisitos establecidos en el art. 159 del CPC ya que no contienen en detalle todos los requisitos que el artículo establece:
  - a) las designaciones de las partes;
  - b) la relación sucinta de las cuestiones de hecho y de derecho que constituyen el objeto del juicio;
  - c) la consideración, por separado, de las cuestiones a que se refiere el inciso anterior;
  - d) los fundamentos de hecho y de derecho;
  - e) la decisión expresa, positiva y precisa, de conformidad con las pretensiones deducidas en el juicio, calificadas según correspondiere por la ley, declarando el derecho de los litigantes, y, en consecuencia, condenando o absolviendo de la demanda o reconvencción, en su caso, en todo o en parte;
  - f) el plazo que se otorgue para su cumplimiento, si ella fuere susceptible de ejecución; y
  - g) el pronunciamiento sobre costas.
  
6. En el 92,7% de las sentencias definitivas analizadas (un total de 150 sentencias a las que se tuvo acceso) de dos turnos de juzgados de niñez y adolescencia de la Capital, no se hacen referencias a doctrina y jurisprudencia. En aquellas en las que son invocadas, las mismas datan de los años 1991 y 1994, muy anteriores a la entrada en vigencia de la Ley N° 1680/2001 Código de la Niñez y la Adolescencia. Asimismo, todavía se utiliza en algunas sentencias la palabra “menor” para referirse a NNA. Al ser una jurisdicción especializada, dicha especialización debe estar reflejada en la calidad de la sentencia, en cuanto a lenguaje, fundamentación, disquisición doctrinaria y mención a fallos jurisprudenciales actuales, que den cuenta de la permanente actualización. Por su parte, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma

individual, con arreglo a la situación concreta de NNA afectadas/os y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales y ello debe estar debidamente fundado en la sentencia.

7. A pesar de que el CNA es claro al determinar que la asistencia alimenticia estará determinada en jornales y así lo resuelven los juzgados en las sentencias definitivas, los empleadores (entidades públicas o empresas privadas), no actualizan automáticamente el monto al realizar el descuento del salario del demandado, obligando a quienes están al cuidado del NNA a realizar un nuevo trámite ante el juzgado para solicitar la actualización del monto para el descuento de salario.
8. Los mecanismos para un óptimo ejercicio de derechos por parte de adolescentes (en este caso para el cobro de las cuotas de asistencia alimenticia), no están definidos de modo adecuado cuando el o la propia adolescente promueve la demanda e interviene por cuenta propia siendo representado por defensores públicos y no por sus representantes legales (padre, madre, tutor/a o guardador/a).
9. Cuando las notificaciones deben realizarse en lugares que se encuentran distantes del asiento del juzgado o cuando no se tienen datos del domicilio del demandado, se posterga la prosecución del juicio por la dificultad de realizar la notificación.
10. En los trámites en paralelo en los juicios de ejecución de sentencia y de acción penal por incumplimiento del deber legal alimentario, se dan situaciones en que por no haberse documentado debidamente el pago en el fuero penal, el cumplimiento del mismo no se puede justificar en la ejecución de sentencia.

- 11.** Las condiciones edilicias y distancias difieren entre jurisdicciones. En algunas garantizan y en otras impiden el acceso a la justicia de NNA y sus familias en condiciones dignas, con barreras arquitectónicas insalvables o por las ubicaciones distantes entre las instituciones responsables del circuito de justicia (oficinas de mediación, juzgados, defensorías y fiscalías). Esto, además del trato digno a los/as recurrentes por parte de los diversos actores, representa un desafío para el Sistema de Justicia en el cumplimiento de las 100 Reglas de Brasilia.
- 12.** La necesidad del enfoque de género se evidencia cuando del análisis de los tipos de juicios que se promueven por padres y madres, se observa que las mujeres siguen siendo quienes asumen el cuidado y la convivencia de las hijas e hijos de modo mayoritario. Se identifica la pertinencia de una política de sensibilización especializada y calificada, desde el enfoque de derechos y de género, tanto para operadores judiciales para el cumplimiento efectivo de sus obligaciones en representación del Estado como principal garante de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, como de los y las usuarias del sistema de protección jurisdiccional para exigir de manera oportuna los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- 13.** Cuando la madre que demanda es aún adolescente (menor de 18 años de edad), puede darse el caso de que en la instancia de mediación o conciliación admita un monto inferior al que corresponde, debido a su inexperiencia o vulnerabilidad, por lo que sería conveniente que dicho acuerdo tenga el dictamen de un/a defensor/a de la niñez y la adolescencia que actúe de contralor del derecho alimentario del niño o niña y al

mismo tiempo, de la adolescente-madre, siempre respetando el principio de autonomía progresiva y velando por el interés superior del niño más vulnerable.

# 6

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



## 1. CONCLUSIONES

Es significativa la cantidad de mujeres madres que demandan asistencia alimenticia en relación a los padres. Esto resulta en que son más las mujeres que asumen solas los roles de cuidado de sus hijos e hijas. La mayoría de demandas promovidas por padres, no convivientes, son de ofrecimiento y/o disminución de asistencia alimenticia.

Cuando el reclamo de asistencia alimenticia está vinculado a juicios derivados de violencia intrafamiliar, es la mujer (víctima de violencia, a cargo del cuidado y protección del niño o niña) quien debe asumir todos los gastos y la gestión de las acciones judiciales emprendidas.

En el momento de buscar dar celeridad a los procesos y concluirlos en la brevedad posible, es necesario tener en cuenta que el monto acordado debe ser satisfactorio para las partes, especialmente para quien demanda la prestación. En los juicios de asistencia alimenticia se debe tener en cuenta que no siempre es aplicable la premisa “es mejor un mal acuerdo que un buen juicio”, porque están de por medio derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los juzgados y los tribunales constantemente refieren en sus sentencias que el aporte en especie que realiza el progenitor conviviente tiene valor, reiterando en numerosas oportunidades identificadas que ese trabajo de cuidado cotidiano debe ser reconocido y considerado por el juzgador. Sin embargo, los montos de las cuotas alimenticias fijadas en las sentencias no reflejan esa línea de pensamiento.

Se observa la necesidad de generar espacios de discusión técnica y doctrinaria entre operadores del sistema de justicia, a fin de revisar prácticas y dar solución, enmarcada en la norma y la doctrina, a problemas que se van detectando en la prestación del servicio de justicia. Ello, entendiendo que la jurisdicción debe ser especializada y la especialización implica formación constante y actualización permanente, que debe ser aplicada en cada situación particular que se somete a su competencia.

El trámite del Beneficio para Litigar sin Gastos (BPLSG), no sólo es un obstáculo en el acceso a la justicia por parte de las personas recurrentes, sino que implica una revictimización de dichas personas.

Es necesario contemplar recursos suficientes y oportunos para solventar gastos de notificaciones a fin de garantizar la celeridad del proceso. La inversión en niñez es una materia pendiente en la justicia, no sólo en cuanto a la ampliación de los juzgados, también infraestructura, equipos de trabajo y recursos auxiliares para el trabajo de calidad, como el desarrollo de capacidades de las personas vinculadas al sistema de justicia.

## **2.** RECOMENDACIONES

- 1.** Se sugiere mayor fortalecimiento a los servicios de Mediación y una amplia difusión acerca de la existencia y beneficios de esta instancia; esto a nivel externo (los potenciales usuarios) e interno (los operadores del derecho).
- 2.** Realización de una revisión periódica de las estadísticas acerca de la utilización del servicio de Mediación y sus resultados como garantía de acceso rápido y gratuito al

derecho alimentario, como mecanismo de celeridad y descompresión de los Juzgados.

3. Asegurar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad para todas aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.
  - Se sugiere diseñar, con participación del Ministerio de la Defensa Pública y la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, un procedimiento que brinde respuesta a las dificultades identificadas en relación al costo que representan para el justiciable el procedimiento previo de beneficio para litigar sin gastos.
4. Las sentencias definitivas deben estar debidamente fundadas, en el entendimiento de que son la manifestación de la decisión jurisdiccional respecto a lo que fue sometido a su consideración, por lo que debe garantizar a las partes (que son ciudadanos y ciudadanas con derecho al debido proceso) la explicación detallada y clara de los motivos que dieron lugar a la misma. Las 100 Reglas de Brasilia (2008) establecen: "En las resoluciones judiciales se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico"<sup>8</sup>. La jurisprudencia civil es clara respecto al contenido de una sentencia definitiva: "... La misma debe reunir los siguientes caracteres:
  - a. Debe ser un razonamiento constituido por inferencias adecuadamente deducidas de la prueba y derivarse de la sucesión de conclusiones que, en base a ellas, se vayan determinando;
  - b. Debe ser concordante y constringente, en cuanto cada conclusión negada o afirmada, responde adecuada-

<sup>8</sup> Sección 2da. 2.- Contenido de las resoluciones judiciales.

mente a un elemento de convicción del cual se puede inferir aquella (la conclusión);

- c. La prueba debe ser de tal naturaleza, que realmente pueda considerarse fundante de la conclusión, de tal forma que ella sea excluyente de toda otra (Ghirardi, Olsen A. , 1992, p. 122).

Al no contar el fallo con ciertos requisitos mínimos para llegar a una decisión tan severa como la de privar de la patria potestad a la madre, se torna arbitraria” (Voto Dr. Raúl Sapena Brugada en el Acuerdo y Sentencia N° 27 del 14/02/97).

5. Se observa la necesidad de que, desde la CSJ se generen espacios sistemáticos de discusión técnica y doctrinaria entre los distintos operadores del sistema de justicia, a la luz de la doctrina de la protección integral, los instrumentos internacionales, las recomendaciones de diversos órganos de tratados al Estado, las sentencias de tribunales internacionales, identificando casos paradigmáticos y generando aprendizaje para buenas prácticas.
  - Se sugiere que en esos espacios participen todos los funcionarios de las distintas dependencias tanto de los juzgados y tribunales, como de defensorías, fiscalías, mediación. Asimismo, incluir a profesionales del derecho (abogados/os) que tramitan causas ante el fuero de niñez y adolescencia.
6. Los montos de las sentencias por jornales deben actualizarse automáticamente respondiendo al espíritu de la norma que establece un monto que debe actualizarse periódicamente facilitando que también el obligado actualice periódica y paulatinamente el aporte. En la práctica, algunas empresas proceden al descuento del monto en guaraníes haciendo caso omiso del equivalente a jornales.

- Se sugiere que en el Resuelve de cada resolución, cuando se establece descuento del salario, el Juzgado disponga expresamente que el empleador deberá actualizar automáticamente el monto a descontar en concordancia con el aumento del salario mínimo legal vigente.
7. Que la CSJ, conjuntamente con técnicos del Banco Nacional de Fomento, diseñe un procedimiento que permita que los y las adolescentes que tramitan de manera autónoma sus juicios de asistencia alimenticia, puedan usufructuar el servicio de cobro con tarjeta de débito.
    - Teniendo en cuenta el art. 26 del CNA, se sugiere realizar las adecuaciones pertinentes estableciendo mecanismos con enfoque de derechos que aseguren el ejercicio efectivo del derecho a la petición ante las instancias judiciales, a los efectos de presentar y dirigir peticiones por sí mismos sobre asuntos de su competencia, entre ellos sobre el derecho a la asistencia alimenticia y obtener una respuesta oportuna.
  8. Ante el hecho de que podría producirse controversia en relación al efectivo pago de la obligación en el fuero penal (que no es debidamente documentado para constituir instrumento de pago en un juicio paralelo de ejecución de sentencia):
    - Se sugiere que a través de un acuerdo interinstitucional, se diseñe un procedimiento que garantice certeza de determinados pagos a fin de brindar claridad respecto al cumplimiento de la obligación alimenticia.
  9. Realizar los ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad, así como a las otras poblaciones en situación de vulnerabilidad referidas en las Reglas

de Brasilia, el acceso a la justicia, tomando en particular consideración el “interés superior del niño”. Los ajustes existentes deben ser fortalecidos y la paulatina implementación debe ser monitoreada y evaluada en instrumentos que permitan a la ciudadanía dar seguimiento a dichos avances.

- 10.** En relación a las notificaciones que deben realizarse cuando el demandado reside fuera de la jurisdicción del juzgado, en otra localidad, se sugiere que la Corte Suprema de Justicia coordine acciones con la SENATICs, a fin de diseñar estrategias digitales que faciliten las notificaciones, garantizando la celeridad del proceso judicial, sin vulnerar el derecho a la defensa en juicio.
- 11.** “Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia en lo que respecta a la calidad de la atención, la disponibilidad y cercanía de las dependencias judiciales; contar con auxiliares especializados/as de justicia y con protocolos de actuación que permitan responder adecuadamente a los problemas vinculados con la posición y el rol de las mujeres en la sociedad.
  - a.** Incluir en las carreras de formación de grado y en la formación judicial, materias relacionadas con el enfoque de igualdad de género.
  - b.** Que el Sistema de Justicia monitoree a los/as operadores/as de justicia en el uso y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres, sirviendo dicho monitoreo como criterio para medir el desempeño de los/las mismos/as.” (Grupo Impulsor del Informe Sombra a Cedaw, 2017, p.16).
- 12.** Visibilizar el enfoque de género en los procesos de exigibilidad del derecho a la asistencia alimenticia, tomando en cuenta que un porcentaje mayor de los casos

estudiados fueron iniciados por las madres de NNA, muchas de ellas como cabezas de familia y en condiciones de suma vulnerabilidad económica y social. A ello se suma el hecho de que, en algunos casos, están presentes también situaciones de violencia intrafamiliar.

- 13.** Cuando la madre demandante es adolescente, sería conveniente que para homologar un acuerdo respecto a una cuota de asistencia alimenticia, independientemente de que la madre esté representada por un/a defensor/a de la niñez y la adolescencia, se tenga el dictamen de otro/a defensor/a de la niñez y la adolescencia que actúe de contralor del derecho alimentario del niño o niña y al mismo tiempo, de la madre adolescente, siempre respetando el principio de autonomía progresiva.
- 14.** Promover y alentar iniciativas de las distintas jurisdicciones, con asistencia técnica y metodológica, para realizar estudios sobre buenas prácticas de juzgados que logran altos porcentajes de acuerdos en las audiencias de conciliación, pero incluyendo el grado de satisfacción de todas las partes con la resolución de los procesos.
- 15.** Que los estudios sobre buenas prácticas y dificultades detectadas, además de la participación de los diversos actores del sistema involucrados, cuenten con la participación de personas que son o fueron usuarias

<sup>9</sup> 100 Reglas de Brasilia. Capítulo 4. Eficacia de las reglas. 1.- Principio general de colaboración (89) Cada país considerará la conveniencia de propiciar la participación de las entidades de la sociedad civil por su relevante papel en la cohesión social, y por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.

del sistema, a quienes se podrá convocar a través de los Facilitadores Judiciales, así como organizaciones de la sociedad civil que tengan posibilidades de aportar experiencia y conocimientos a través de sus prácticas, en cumplimiento a lo dispuesto por las 100 Reglas de Brasilia<sup>9</sup>. Asimismo, deberán contar con la participación de profesionales del ámbito económico, con vasta experiencia en presupuesto, inversión y políticas públicas.

- 16.** Que la CSJ genere información actualizada respecto a los juicios de asistencia alimenticia, con datos fidedignos y desagregados en función a la protección del derecho alimentario en toda su dimensión, a fin de proveer al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia insumos para participar en las discusiones sobre las políticas de trabajo y empleo y específicamente sobre la fijación del salario mínimo legal.
- 17.** Que la CSJ y el Ministerio de la Defensa Pública destinen recursos suficientes para mejorar las condiciones edilicias de las sedes de los Juzgados y las Defensorías que actualmente se encuentran en condiciones precarias para brindar un servicio de calidad, entendiéndose que ello responde no solo al respeto al justiciable, sino también a los funcionarios y operadores del sistema, que deben tener la garantía de contar con un espacio digno de trabajo y con las suficientes herramientas para cumplir con la obligación de brindar un óptimo servicio de justicia.



# 7

## BIBLIOGRAFÍA

- Barboza, Lourdes, y Martínez, Teresa. (2005). El nuevo paradigma de los Derechos del Niño. Guía para la implementación de las leyes de la niñez y la adolescencia en el Paraguay. Asunción: PLAN, CENIJU.
- Berger, Peter L., y Luckmann, Thomas. (2003). La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu editores (1a ed. en castellano: 1968).
- Bossert, Gustavo A., y Zannoni, Eduardo A. (1993). Manual de derecho de familia (3a ed. actualizada y ampliada). Buenos Aires: Astrea.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (s. f.). ¿Qué es un caso paradigmático? Disponible en <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/que-es-un-caso-paradigmatico/>
- Casco Pagano, Hernán. (2000). Código Procesal Civil comentado y concordado (4a ed.). Asunción: La Ley Paraguaya.
- Corte Suprema de Justicia. División de Investigación, Legislación y Publicaciones (DILP) del Centro Internacional de Estudios Judiciales. (2007). Manual de Mediación. Tomo II - Nociones para la Resolución Pacífica de los Conflictos (2a ed.). Asunción. Disponible en <http://www.pj.gov.py/ebook/manual-mediacion-2.php>
- Corte Suprema de Justicia. División de Investigación, Legislación y Publicaciones (DILP) del Centro Internacional de Estudios Judiciales. (2012). Beneficiarios de las 100 Reglas de Brasilia - Índice normativo referencial. Disponible en [http://www.pj.gov.py/ebook/libros\\_files/Beneficiarios\\_de\\_las\\_100\\_reglas\\_de\\_brasilia.pdf](http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Beneficiarios_de_las_100_reglas_de_brasilia.pdf)
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2017). Principales Resultados Encuesta Permanente de Hogares EPH 2016. Fernando de la Mora: DGEEC
- Fernández Díaz, Yaíma; Ortiz Martínez, Mayelin; y Serra Larín, Silvia. (2015 enero - marzo). Importancia del juego para los niños. Artículo de Revisión InfoHEM, 13(1), 38 - 56. Disponible en <https://www.researchgate.net/>

publication/283308819\_Importancia\_del\_juego\_para\_los\_ninos

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (2004). Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña. Disponible en [https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_convencion\\_espanol.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf)
- Gagliardone Rivarola, Clara Rosa, y Riera G., Alejandro José. (2013). Alimentos en la Niñez y la Adolescencia (2a ed.). Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.
- Ghirardi, Olsen A. (1992). Lógica del Proceso Judicial (dialógica del derecho) (2a ed.). Córdoba, Argentina: Marcos Lerner.
- Global Infancia, Plan Paraguay, y Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2008). ¿Qué hacemos ahora? Atención de casos en la Codeni. Manual complementario de lectura para consejeros y consejeras de Codeni. Asunción: Global Infancia. Disponible en <http://www.globalinfancia.org.py/wp-content/uploads/2012/12/manualcasos.pdf>
- Grupo Impulsor del Informe Sombra a Cedaw. (2017). Informe Sombra Paraguay 2017. Disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_PRY\\_29092\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PRY/INT_CEDAW_NGO_PRY_29092_S.pdf)
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) Paraguay. (s.f.). Desempeño de la Justicia Civil en Paraguay y la construcción de indicadores. Programa "Desempeño judicial, transparencia y acceso a la información". Disponible en [http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/1051/desemp\\_justicia\\_civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/1051/desemp_justicia_civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lezcano, Nora. (2016). El Derecho al juego en la vida de niños y niñas: Un derecho que debe tomarse muy en serio. Revista Jurídica de la Universidad UNIBE, núm. 2. Asunción, Paraguay.
- Naciones Unidas. (1993). Folleto informativo N° 10 (Rev.1), los derechos del niño. Disponible en <http://www.ohchr.org>

- org/Documents/Publications/FactSheet10Rev.1sp.pdf
- Naciones Unidas. (2003). Observación General N° 5. Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.
  - Naciones Unidas. (2005). Observación General N°7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia.
  - Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo. Disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>
  - Naciones Unidas. (2007). Observación General N° 9. Los derechos de los niños con discapacidad.
  - Naciones Unidas. (2010). Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Paraguay.
  - Naciones Unidas. (2012). El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo N° 30/Rev. 1. Disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf)
  - Naciones Unidas. (2013a). Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su noveno período de sesiones (15 a 19 de abril de 2013). Disponible en <http://docstore.ohchr.org/Self-Services/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsgS19RWfPJldrCFmmb%2B7m2ungB6Pi9I9xVGXNTsk%2FSLPwJa73BTPalJO%2Bm7iKKquM8MPHwB9WnoiUhBSIRtlK774JBBiS4akH3TF9d8ShRO>
  - Naciones Unidas. (2013b). Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1).
  - Naciones Unidas. (2013c). Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24).
  - Naciones Unidas. (2013d). Observación general N° 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el espar-

cimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31).

- Naciones Unidas. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- Naciones Unidas. (2016). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay. Disponible en <http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Relatora%20Especial%20sobre%20los%20derechos%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad%202016.pdf>
- Naciones Unidas. CEPAL. (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Disponible en <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_american\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_american_sobre_derechos_humanos.htm)
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016. Ginebra: OIT.
- República del Paraguay. (1989). Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Disponible en: [http://www.buscoley.com/pdfs/l\\_0001\\_1989.pdf](http://www.buscoley.com/pdfs/l_0001_1989.pdf)
- República del Paraguay. (1992). Constitución Nacional.
- República del Paraguay. (1997). Ley N° 1040. Que aprueba el Protocolo de San Salvador. Disponible en <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/4054%20.pdf>

- República del Paraguay. (1997). Ley N° 1160. Código Penal.
- República del Paraguay. (2001). Ley N° 1680. Código de la Niñez y la Adolescencia.
- República del Paraguay. (2002). Ley N° 1879. De Arbitraje y Mediación. Disponible en <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Paraguay-Ley%20de%20Arbitraje%20y%20Mediaci%C3%B3n.pdf>
- República del Paraguay. (2009). Ley N° 3929/2009. Que amplía el libro IV, Título II, Capítulo III de la Ley N° 1680/01 "Del procedimiento para la fijación de alimentos para el niño y la mujer grávida" y establece el procedimiento para el ofrecimiento de alimentos. Disponible en [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_normativa/ley\\_no\\_3929\\_de\\_2009.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/ley_no_3929_de_2009.pdf)
- República del Paraguay. (2011). Ley N° 4423/11. Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública.
- República del Paraguay. (2015). Ley N° 5415. Que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM). Disponible en [http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-598\\_ley\\_nro\\_5415\\_redam.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-598_ley_nro_5415_redam.pdf)
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (s.f.). Plan Nacional de Niñez y Adolescencia POLNA 2014-2024 y Plan Nacional de Niñez y Adolescencia PNA 2014 - 2018. Disponible en [http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/Manual%20POLNA%20-%20PNA\\_97h3is.pdf](http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/Manual%20POLNA%20-%20PNA_97h3is.pdf)
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y Global Infancia. (2016). ¿Qué es la Codeni? Manual complementario de lectura para Consejeras y Consejeros de CODENI. (2a ed.). Disponible en <http://www.globalinfancia.org.py/wp-content/uploads/2016/09/Modulo2-CODENI-Edicion-20161.pdf>
- Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, y Naciones Unidas Derechos Humanos - Paraguay. (s.f.). Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2015-

2030. Resumen Ejecutivo. Disponible en [http://www.se-nadis.gov.py/archivos/documentos/planpcd2016\\_qe-jxu13v.pdf](http://www.se-nadis.gov.py/archivos/documentos/planpcd2016_qe-jxu13v.pdf)

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (2014). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Disponible en <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de la investigación. La búsqueda de significados. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Tellechea Solís, Antonio. (2015). Código Procesal Civil de la República del Paraguay (2a ed.). Asunción.
- Zagrebelsky, Gustavo. (2003) . El Derecho dúctil (5a ed.). Madrid: Trotta.

8

ANEXOS



## 8.1.

### RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE NIÑEZ 2017, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En el mes de marzo de 2017, la Corte Suprema de Justicia (por medio de su Dirección General de Auditoría Interna) elaboró un estudio cuantitativo, que busca ser una radiografía de los plazos procesales en las distintas etapas que comprende el juicio de asistencia alimenticia como principal y los juicios de reconocimiento de filiación y de ejecución de sentencia vinculados a este.

La muestra abarcó 700 juicios en 14 Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, ubicados en seis circunscripciones de diferentes puntos del país. Fueron elegidos 50 juicios ya concluidos, por Juzgado, según la técnica de muestreo, de los cuales: 30 fueron de asistencia alimenticia, 10 de reconocimiento de filiación y 10 de ejecución de sentencia.

El juicio de reconocimiento de filiación es aquel que se lleva adelante cuando la niña, niño o adolescente no ha sido reconocido legalmente por el progenitor, siendo este reconocimiento un requisito previo esencial para el posterior juicio de asistencia alimenticia.

Por otra parte, el juicio de ejecución de sentencia se realiza posterior al de asistencia alimenticia, cuando el demandado no efectiviza por voluntad propia el pago al cual fue sentenciado.

Este documento ha permitido un acercamiento a la realidad cotidiana de este proceso y a evidenciar la necesidad de buenas prácticas que permitan agilizar las distintas etapas del juicio de asistencia alimenticia, considerando además el juicio de reconocimiento de filiación y el juicio de ejecución de sentencia.

En los juicios de asistencia alimenticia se identifican al menos cuatro fases con claridad:

- a.** intervención inicial,
- b.** audiencia,
- c.** pruebas y,
- d.** sentencias.

El procedimiento de estos está establecido en el art. 185 y siguientes del CNA, y si bien las leyes vigentes no establecen un tiempo mínimo o máximo del proceso, existe jurisprudencia que da a entender que es un juicio que no debería durar más de 6 meses, al punto que si en ese plazo no se producen actuaciones, debería dictarse sentencia estableciendo que los alimentos provisorios pasen a ser la cuota mensual.

En caso de realización de un juicio de reconocimiento de filiación, según el art. 683 del CPC, este comprende al menos siete fases:

- a.** primera providencia, la misma debe ser dictada dentro de los 3 días hábiles de presentada la demanda;
- b.** notificación, la parte que realiza la demanda decide cuándo notificar, la ley no le impone un plazo al justiciable; pero sí establece una "sanción" llamada "caducidad", si no notifica dentro de los 6 meses de haber presentado la demanda ante el juzgado;
- c.** pruebas, este periodo es de 20 días hábiles; sin embargo, según la auditoría de la CSJ, puede tardar en promedio hasta 118 días, siendo una de las fases donde se

- genera mayor retraso en el proceso judicial;
- d.** alegatos, tiene un plazo de 6 días hábiles<sup>10</sup> y comunes, 3 para que cada parte prepare su alegato; y en el sexto día, o en el día de la audiencia que el juzgado establezca, se presentan los alegatos;
  - e.** dictamen de fiscalía, tiene un tiempo de 3 días;
  - f.** dictamen de defensoría, tiene un tiempo de 3 días;
  - g.** decisión final (sentencia), tiene un plazo de 20 días desde que se dicta la providencia de "Autos para Sentencia".

El tercer tipo de juicio revisado en la auditoría realizada por la CSJ, ha sido el de ejecución de sentencia, que según el art. 519 y siguientes del CPC, se compone de siete fases, que son:

- a.** primera diligencia, solicitud de informe a Contaduría o al BNF. Este no es un paso obligatorio, sino optativo por parte del Juzgado; a la fecha es más bien una cuestión consuetudinaria. Dependiendo del caso, facilita el avance de la ejecución y en otros casos lo retrasa;
- b.** inicio de ejecución, el mandamiento de embargo. El Juzgado tiene 3 días para dictar providencia desde el día que se presenta el escrito de inicio de la ejecución de sentencia. El art. 522 del CPC no obliga a librar mandamiento de embargo, siendo eso una opción de quien ejecuta, ya que puede pedir embargo directo sin intimar al pago;

<sup>10</sup> Entiéndase que los plazos referidos sólo se computan en días hábiles conforme a lo establecido en los art. 109 y 147 del C.P.C.

Art.109.- Días y horas hábiles. Los actos procesales se practicarán en días y horas, bajo pena de nulidad. Son días hábiles todos los del año, menos los exceptuado por la ley y las acordadas que dicte la Corte Suprema de Justicia.

Art. 147.- Cómputo de los plazos. Los plazos empezarán a correr para cada parte desde su notificación respectiva, y si fueren comunes, desde la última notificación que se practicare. No se computará el día en que se practique esa diligencia, ni los días inhábiles.

- c.** diligenciamiento del mandamiento de embargo. No tiene plazo, ni es un acto procesal del Juzgado, sino de la parte ejecutante, que puede ser obviado si se solicitó embargo directo de algún bien (mueble o inmueble);
- d.** notificación. La parte que realiza la demanda decide cuándo notificar, la ley no le impone un plazo al justiciable. En este caso no hay caducidad, pues las ejecuciones de sentencia no caducan;
- e.** resolución de llevar adelante la ejecución o excepciones planteadas. Si dentro de los 3 días después de la notificación no se oponen excepciones (defensas procesales) en contra de la ejecución, puede pasar a dictarse resolución inmediatamente. En caso de que se hayan planteado excepciones, debe abrirse un período de pruebas de hasta 10 días y concluido el mismo, se dicta la sentencia de ejecución;
- f.** notificación de la liquidación y resolución de la liquidación. Posterior a la sentencia se puede pasar a calcular los gastos e intereses que se adeudan con el capital, ese es el proceso de Liquidación. Se presenta el cálculo, se corre traslado del mismo a la otra parte por 5 días y tras ello se puede dictar resolución, indicando cuánto más es lo que aún se adeuda.

En este sentido, la auditoría realizada evidencia una notoria diferencia en cuanto a la celeridad de los procesos entre las diferentes circunscripciones. Tomando como referencia solamente los juicios por asistencia alimenticia, se puede observar que la diferencia entre los tiempos transcurridos en el proceso varía de forma llamativa, ya que el juzgado que finaliza el proceso judicial en menor tiempo lo hace en 20 días hábiles, mientras que en el plazo más extenso en uno de los juzgados auditados alcanzó 285 días hábiles. Así, el promedio de esta muestra fue de 123 días hábiles para finalizar un juicio de asistencia alimenticia.

Es necesario tener en cuenta que sólo fueron contabilizados para los plazos transcurridos los días hábiles (de lunes a viernes), es decir que si se consideran también los días no hábiles de la semana (sábados y domingos), el tiempo de resolución de los casos se incrementa considerablemente.

Como se ha mencionado anteriormente, si se toman en cuenta la cantidad de días hábiles transcurridos entre el juicio previo de filiación (205 días hábiles en promedio) y la ejecución de sentencia (149 días hábiles en promedio), el promedio general para hacer efectiva una asistencia alimenticia serían de 477 días hábiles, lo que representa más de 18 meses considerando los días hábiles e inhábiles.

La auditoría de la CSJ ha servido de base y referencia para este estudio.

**8.2.**

## **LEGISLACIÓN VINCULADA AL DERECHO A LA ASISTENCIA ALIMENTICIA**

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

### **Los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia**

Las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos, y como tales son titulares de los derechos humanos que se encuentran reconocidos en diversos instrumentos y específicamente en un código universal a nivel internacional denominado Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante CDN o la Convención) del año 1989, ratificado en Paraguay en 1990 por la Ley N° 57/1990.

La CDN establece un nuevo paradigma denominado de la "Protección Integral", el cual reconoce desde una nueva visión que NNA son sujetos de derechos, y establece principios generales de derechos humanos, que son específicos para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de toda persona con menos de 18 años de edad, enunciados en la Convención. Cabe aclarar, considerando el momento histórico en que fue redactada, que la Convención utiliza el término "niño" para referirse a niñas, niños y adolescentes.

En su art. 27, la CDN dispone que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la asistencia alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera sobre el niño, tanto si viven en el país como si viven en el extranjero. En el último caso, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

De igual manera, en el art. 18, la CDN señala que los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que tanto los padres como las madres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño o niña. Corresponderá a los padres y a las madres, o en su caso a los representantes legales, la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo de la niña, niño y adolescente señalando como preocupación fundamental el interés superior del niño.

Todas las niñas, niños y adolescentes "tienen derecho a medidas especiales de protección y de conformidad de sus capacidades en evolución, al ejercicio progresivo de sus derechos" (Naciones Unidas [N.N.UU.], 2005, p. 2).

La Convención se refiere al derecho a los alimentos en los arts. 6, 18, 24, 27, 28 y 31. Es posible interpretar que el Preámbulo en los principios IV y IX también hace referencia al mencionado derecho cuando recuerda que la niña, el niño y adolescente tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y que por su desarrollo hacia una plena madurez física y mental necesitan protección, “incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.

Sobre los mencionados artículos, el art. 6 reconoce el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; el art. 18 reafirma la responsabilidad del padre y de la madre en la crianza y desarrollo de la niña, niño o adolescente; el art. 24 reconoce el derecho a la salud y a servicios ligados al tratamiento de las enfermedades, entre ellas se refiere a la atención sanitaria apropiada para las mujeres embarazadas; el art. 27 por su parte expresa que “...todo niño tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”; que “a los padres u otras personas responsables del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo...” y que “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres...”.

El art. 28 se refiere al derecho a la educación, que incluye fomentar la asistencia a la escuela y reducir la deserción escolar, mientras que el art. 31, por su parte, recuerda el derecho al juego y al esparcimiento. Esto se relaciona con el derecho de asistencia alimenticia ya que el alcance del mismo abarca la cobertura de las necesidades del niño, como ser educación, vestimenta, vivienda, esparcimiento y alimentación propiamente, entre otras.

Si bien es cierto que todos los tratados de derechos humanos incluyen a los niños al enunciar en forma indistinta: "Toda persona", "Todo individuo", "Todos los seres humanos"; la sociedad relaciona esas expresiones con el ciudadano hombre, excluyendo en su interpretación a las niñas, niños y adolescentes (y a las mujeres).

La Convención sobre los Derechos del Niño establece principios generales. En el siguiente apartado se presentan cuatro de los principios relacionados al derecho de la asistencia alimenticia.

### *Principios de Derechos de la Niñez y la Adolescencia*

En la Convención están consagrados cuatro principios generales: la no discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y el derecho de opinión y participación. Estos principios tienen como objetivo "ayudar a interpretar la Convención en su conjunto, proporcionando así orientación a los programas nacionales de aplicación" (NN.UU., 1993, pp. 2 y 3), y son presentados de forma sintética a continuación:

- **Principio de "No discriminación" (art. 2):** "Los Estados Partes asegurarán que todos los niños sujetos a su jurisdicción gocen de sus derechos. Ningún niño debe sufrir discriminación. Esto se aplica a todos los niños "independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales". El mensaje esencial es la igualdad de oportunidades. Las niñas deben tener las mismas oportunidades que los niños...".
- **Principio del "interés superior del niño" (art. 3):** "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas, una consideración primordial



a que se atenderá será el interés superior del niño. Este principio se refiere a las decisiones de los tribunales judiciales, los órganos administrativos y legislativos, y las instituciones de bienestar social, tanto públicas como privadas. Este es, por supuesto, un mensaje fundamental de la Convención, cuya aplicación plantea un importante desafío.”

- **Principio del “derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo” (art. 6):** “En el artículo sobre el derecho a la vida se mencionan el derecho a la supervivencia y al desarrollo, que se deben garantizar “en la máxima medida posible”. Es decir, que se debe tomar en cada situación en particular la consideración de que la máxima medida posible responda de manera adecuada y oportuna, asegurando así el cumplimiento efectivo de los derechos de cada niño.

En este contexto, el término “desarrollo” debe interpretarse en sentido amplio, agregando una dimensión cualitativa: se refiere no sólo a la salud física sino también al desarrollo mental, emocional, cognitivo, social, cultural, económico y político.

- **Principio “de participación del niño” (art. 12):** “Los niños deberán estar en condiciones de formarse un juicio propio sobre todos los asuntos que les afectan y esas opiniones se deben tener debidamente en cuenta “en función de la edad y madurez del niño”. La idea subyacente es que los niños tienen el derecho a ser escuchados y a que sus opiniones se tengan en cuenta seriamente, incluso en cualquier procedimiento de tipo judicial o administrativo que les afecte.”

En este sentido, “el reconocimiento de estos derechos específicos, proporcionan al niño una protección especial en relación a otras personas. Esta protección especial apunta a obtener condiciones de equidad, entre el sujeto niño y los demás sujetos” (Barboza, y Martínez, 2005).

Todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a asumir un papel activo y protagonista en su entorno. Esta participación debe hacerse evidente tanto en la familia como en la comunidad a la cual pertenece.

### *Comité de los Derechos del Niño*

Para conocer el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes a partir de los instrumentos internacionales de derechos humanos, se crean los comités u órganos de implementación y seguimiento de los mismos.

En el caso de la CDN, con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en dicha Convención, se estableció un Comité de los Derechos del Niño.

En el art. 43 de la CDN se establece que el "Comité estará integrado por 10 expertos independientes de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la Convención. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionalidades y ejercerán sus funciones a título personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos... Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años y podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura".

### *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*

"Cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, publica su interpretación de las disposiciones de su respectivo tratado de derechos humanos en forma de "observaciones generales" o "recomendaciones generales. Las

observaciones generales abordan una amplia gama de temas, desde la interpretación general de las disposiciones sustantivas, como el derecho a la vida o el derecho a una alimentación adecuada, hasta una orientación general sobre la información que debería suministrarse en los informes de los Estados en relación con artículos concretos de los tratados” (NN.UU., 2012, p. 40).

De las Observaciones Generales<sup>11</sup> emitidas por el Comité de Derechos del Niño, se presentan a continuación aquellas recomendaciones vinculadas con el derecho a la asistencia alimenticia como parte del derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes:

- Observación General N° 5 sobre *“Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”*, el Comité de Derechos del Niño dispone que “los Estados deben tratar particularmente de lograr que los niños y sus representantes puedan recurrir a procedimientos eficaces que tengan en cuenta las circunstancias de los niños. Ello debería incluir el suministro de información adaptada a las necesidades del niño, el asesoramiento, la promoción, incluido el apoyo a la autopromoción, y el acceso a procedimientos independientes de denuncia y a los tribunales con la asistencia letrada y de otra índole necesaria (...), el Comité subraya que los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos, deben poder invocarse ante los tribunales” (NN.UU., 2003).
- Observación General N° 7 sobre la *“Realización de los derechos del niño en la primera infancia”*, sobre el Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, el Comité de Derechos del Niño señala que: “El artículo 6 se

<sup>11</sup> El Comité de los Derechos del Niño ha emitido 23 Observaciones hasta el año 2017, de las cuales hemos tomado en cuenta 6 que, consideramos, guardan relación directa con el derecho a la asistencia alimenticia.

refiere al derecho intrínseco del niño a la vida y a la obligación de los Estados Partes de garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño. Se insta a los Estados Partes a que adopten todas las medidas posibles para mejorar la atención perinatal para madres y lactantes, reducir la mortalidad infantil y en la niñez, y crear las condiciones que promuevan el bienestar de todos los niños pequeños durante esta fase esencial de su vida.

La malnutrición y las enfermedades prevenibles continúan siendo los obstáculos principales para la realización de los derechos en la primera infancia. Garantizar la supervivencia y la salud física son prioridades, pero se recuerda a los Estados Partes que el artículo 6 engloba todos los aspectos del desarrollo, y que la salud y el bienestar psicosocial del niño pequeño son, en muchos aspectos, interdependientes. Ambos pueden correr peligro por condiciones de vida adversas, negligencia, trato insensible o abusivo y escasas oportunidades de realización personal. Los niños pequeños que crecen en circunstancias especialmente difíciles necesitan atención particular.

El Comité recuerda a los Estados Partes (y a otras instancias interesadas) que el derecho a la supervivencia y el desarrollo sólo pueden realizarse de una forma integral, mediante la observancia de todas las demás disposiciones de la CDN, incluidos los derechos a la salud, la nutrición adecuada, la seguridad social, un nivel adecuado de vida, un entorno saludable y seguro, la educación y el juego (arts. 24, 27, 28, 29 y 31), así como respetando las responsabilidades de los padres y ofreciendo asistencia y servicios de calidad (arts. 5 y 18). Desde la edad temprana, los niños deberían ser incluidos en actividades que promuevan tanto la buena nutrición como un estilo de vida saludable, que prevenga las enfermedades.

La primera infancia es el período de responsabilidades parentales más amplias (e intensas) en relación con todos los aspectos del bienestar del niño contemplados por la CDN: su supervivencia, salud, integridad física y seguridad emocional, nivel de vida y atención, oportunidades de juego y aprendizaje y libertad de expresión. En consecuencia, la realización de los derechos del niño depende en gran medida del bienestar y los recursos de que dispongan quienes tienen la responsabilidad de su cuidado” (NN.UU., 2005).

- Observación General N° 9 **“Derechos de los niños con discapacidad”**, “dado que la pobreza es tanto la causa como la consecuencia de la discapacidad, el Comité ha destacado en repetidas ocasiones que los niños con discapacidad y sus familias tienen derecho a un nivel de vida adecuado, en particular una alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, y una mejora continua de sus condiciones de vida” (NN.UU., 2007).
- Observación General N° 14 **“Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”**, el Comité dispone que “al dar pleno efecto al interés superior del niño, deben tenerse en cuenta los parámetros siguientes:
  - a. El carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos del niño;
  - b. El reconocimiento de los niños como titulares de derechos;
  - c. La naturaleza y el alcance globales de la Convención;
  - d. La obligación de los Estados Partes de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos de la Convención;
  - e. Los efectos a corto, medio y largo plazo de las medidas relacionadas con el desarrollo del niño a lo largo del tiempo”.

El concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. El legislador, el juez o la autoridad administrativa, social o educativa, podrá aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención. Por consiguiente, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales.

El interés superior del niño se aplicará a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la CDN o en otros tratados de derechos humanos. Debe prestarse atención a la búsqueda de posibles soluciones que atiendan al interés superior del niño. Ello implica que los Estados tienen la obligación de aclarar, cuando se adopten medidas de aplicación, cuál es el interés superior de todos los niños, incluidos los que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Los términos “protección” y “cuidado” también deben interpretarse en un sentido amplio, ya que su objetivo no se expresa con una fórmula limitada o negativa (por ejemplo, “para proteger al niño de daños”), sino en relación con el ideal amplio de garantizar el “bienestar” y el desarrollo del niño. El bienestar del niño, en un sentido amplio, abarca sus necesidades materiales, físicas, educativas y emocionales básicas, así como su necesidad de afecto y seguridad” (NN.UU., 2013b).

- Observación General N° 15 *“Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud”*, el Co-

mité reconoce “la importancia de estudiar la salud infantil desde la óptica de los derechos del niño, en el sentido de que todos los niños tienen derecho a oportunidades de supervivencia, crecimiento y desarrollo en un contexto de bienestar físico, emocional y social al máximo de sus posibilidades”.

Asimismo, “El Comité interpreta el derecho del niño a la salud, definido en el artículo 24, como derecho inclusivo que no solo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar del más alto nivel posible de salud. En este sentido, el Comité pone de manifiesto que el ejercicio pleno del derecho a la salud, considerando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos del niño, determina que la violación del mismo afecta el efectivo cumplimiento de los demás derechos reconocidos en la CDN”.

Sobre la evolución de las capacidades y trayectoria vital del niño, establece que: “La infancia es un período de crecimiento constante que va del parto y la lactancia a la edad preescolar y la adolescencia. Cada fase reviste importancia en la medida en que comporta cambios diversos en el desarrollo físico, psicológico, emocional y social, así como en las expectativas y las normas. Las etapas del desarrollo del niño son acumulativas; cada una repercute en las etapas posteriores e influye en la salud, el potencial, los riesgos y las oportunidades del niño. Entender la trayectoria vital es decisivo para apreciar la manera en que los problemas de salud de la infancia afectan a la salud pública en general” (NN.UU., 2013c).

- Observación General N° 17 *“Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes”*, “El juego y la recreación son esenciales para la salud y el bienestar del niño y promueven el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales.

La participación en la vida cultural de la comunidad es un elemento importante del sentido de pertenencia del niño. Los niños heredan y experimentan la vida cultural y artística de su familia, comunidad y sociedad y, a través de ese proceso, descubren y forjan su propio sentido de identidad y, a su vez, contribuyen al estímulo y la sostenibilidad de la vida cultural y las artes tradicionales. Por último, el descanso y el esparcimiento son tan importantes para el desarrollo del niño como la nutrición, la vivienda, la atención de salud y la educación” (NN.UU., 2013d).

El Comité también realiza recomendaciones a cada Estado en particular en forma de “Observaciones Finales” examinando el informe que los Estados deben presentar dos años después de su adhesión a la CDN y luego cada cinco años. Paraguay ha presentado un informe acumulado (tres periodos) a la Convención en el año 2010, y posteriormente, reportes referentes a los protocolos facultativos en el año 2013.

- El Comité de Derechos del Niño en sus Observaciones Finales al Estado Paraguayo, en el año 2010, recomienda: “que prosiga y refuerce su labor para asegurar que el principio general del interés superior del niño sea debidamente operativo en todas las disposiciones legales, así como en las decisiones administrativas y judiciales y en los proyectos, programas y servicios que afecten a los niños” (NN.UU., 2010, p. 7).



- De igual manera, “le preocupa que dicho principio no se aplique lo suficiente, ya que no se traduce a la práctica y los encargados de determinar el interés superior del niño no están adecuadamente formados” (NN.UU., 2010, p. 7).

El Comité ha invitado al Estado parte (Paraguay) a que presente sus informes periódicos cuarto, quinto y sexto en un informe consolidado, en octubre de 2017; hasta la fecha no se ha entregado dicho documento a Naciones Unidas.

### **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo fueron ratificados por Paraguay a través de la Ley 3540/08. Con la misma, el marco jurídico de protección a las personas con discapacidad desde el enfoque de derechos se encuentra reconocida, garantizando la participación efectiva de las mismas en la toma de decisiones en los asuntos que les afectan.

Extractamos los siguientes artículos, relacionados al derecho de la asistencia alimenticia:

**Art. 5: Igualdad y no discriminación:** los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella, y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

**Art. 7: Niño, niña con discapacidad:** en todas las actividades relacionadas con los niños y las niñas con discapacidad, una consideración primordial será la protección del interés superior del niño.

**Art.13: Acceso a la justicia:** los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos.

A fin de asegurar este acceso efectivo, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de quienes sean responsables de la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

**Art. 17: Protección de la Integridad Personal:** toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás.

**Observaciones finales sobre el Informe Inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad en su noveno período de sesiones (15 al 19 de abril de 2013)**

**Accesibilidad (artículo 9):** el Comité insta al Estado parte a que ponga en vigor la Ley de Accesibilidad al Medio Físico mediante la asignación de recursos económicos, estableciendo plazos para la remodelación de infraestructura y edificios, así como mecanismos de control y sanción por incumplimiento en consulta amplia con las organizaciones de personas con discapacidad, permitiendo que estas participen en el monitoreo de su cumplimiento.

**Acceso a la justicia (artículo 13):** el Comité recomienda al Estado parte que reforme su legislación penal con el objeto de que las sanciones aplicables a personas con discapacidad psicosocial o intelectual estén sujetas a las mismas garantías y tengan las mismas condiciones que cualquier otra persona sometida a un proceso, previendo en su caso aplicación de ajustes razonables y de procedimiento.

### **Procedimientos Especiales del Sistema de Naciones Unidas**

Los “procedimientos especiales” son mecanismos que tienen como propósito examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente sobre situaciones de violaciones de los derechos humanos en un país determinado (mandatos por país) o sobre una cuestión temática en cualquier parte del mundo (mandatos temáticos).

En el marco de su visita a Paraguay durante noviembre de 2015, la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos de las Personas con Discapacidad ha presentado, en el año 2017 ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como resultado de su informe final, las siguientes consideraciones con referencia al Acceso a la justicia:

#### **Acceso a la justicia**

**60.** El acceso de las personas con discapacidad a la justicia en el Paraguay es prácticamente inexistente, debido a la falta de accesibilidad, de ajustes de procedimiento adecuados a la edad y de formación adecuada de los funcionarios del sistema judicial (incluyendo el sistema policial), y de otros profesionales. La pérdida de la capacidad jurídica (véase secc. I supra) es un obstáculo fundamental para el acceso a la justicia, que afecta particularmente a las personas con discapacidad psicosocial e intelectual.

61. Las personas con discapacidad no tienen información sobre cómo hacer exigibles sus derechos por medio de procedimientos judiciales, ni cuentan con recursos económicos suficientes para cubrir los costos asociados a dichos procesos. Por ejemplo, las instancias donde se realizan denuncias no están sensibilizadas y no cuentan con los recursos para facilitar el acceso a estos servicios para las personas con discapacidad. Además, los servicios públicos existentes no han sido utilizados de manera significativa por las personas con discapacidad debido a las barreras físicas, de actitud y de acceso a la información y a la comunicación. La Relatora Especial constató la ausencia de un mecanismo eficaz para garantizar la comunicación accesible para las personas con discapacidad que están sujetas a algún proceso judicial, especialmente para las personas sordas. Todas las leyes y los actos de procedimiento deben estar disponibles en formatos accesibles (NN.UU., 2016, pp. 15 y 16).

Así también, la Relatora Especial recomienda que el Estado:

- a. Garantice el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, a través de medidas de accesibilidad y apoyo, ajustes de procedimiento, y haciendo todas las leyes y los actos de procedimiento disponibles en formatos accesibles;
- b. Elimine todas las disposiciones que niegan el acceso a la justicia a las personas con discapacidad;
- c. Incorpore la formación sobre la Convención en todos los programas de capacitación para la policía y el poder judicial, y garantice la participación activa de las organizaciones de personas con discapacidad en su diseño y aplicación (NN.UU., 2016, p. 22).

## SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS - ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes son también reconocidos en el Sistema Interamericano o Sistema Regional (cuya principal función es velar por el respeto, protección y realización de los derechos humanos en los Estados que integran la Organización de Estados Americanos - OEA), y se encuentran plasmados en los siguientes instrumentos:

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José – Ley N° 1/89**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica en su art. 19 establece: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

### **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” – Ley N° 1040/97**

Art. 15. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y, en especial, a garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; y adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral.

## OTROS COMPROMISOS DEL ESTADO PARAGUAYO EN RELACIÓN AL DERECHO A LA ASISTENCIA ALIMENTICIA

Para el logro efectivo del derecho a la asistencia alimenticia, además de las normativas nacionales e internacionales que lo reconocen como un derecho humano fundamental para las niñas, niños y adolescentes, existen otros acuerdos en el ámbito internacional donde el Estado paraguayo ha asumido, como responsabilidad, realizar acciones a nivel nacional para garantizar el acceso efectivo y oportuno de todas las personas en situación de vulnerabilidad al sistema de justicia, así como de disponer de herramientas para los actores judiciales a fin de dar respuesta efectiva y oportuna.

En este sentido, se extraen contenidos tanto de las 100 Reglas de Brasilia y de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conocida como ODS, que se vinculan al derecho a la asistencia alimenticia.

### **Las 100 Reglas de Brasilia “Sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”- ratificadas por la Acordada N° 611/11 de la Corte Suprema de Justicia**

Las 100 Reglas de Brasilia son herramientas para los actores del sistema de justicia destinadas a erradicar la discriminación, ofreciendo un conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a las personas en condición de vulnerabilidad el acceso efectivo a la justicia y el pleno goce de los servicios del sistema judicial, considerándose en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercitar los derechos

reconocidos por el ordenamiento jurídico ante el sistema de justicia.

En dicho documento se indica cuanto sigue sobre las personas en condición de vulnerabilidad:

Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

**(5) Edad:** se considera niño, niña y adolescente a toda persona menor de dieciocho años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable. Todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.

**(7) Discapacidad:** se entiende por discapacidad la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y

comunicación (Corte Suprema de Justicia [CSJ], 2012, pp. 12 y 13).

**(17) Género:** la discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad.

(18) Se entiende por discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera.

(20) Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones (CSJ, 2012, pp. 15 y 16).

**(30) Asistencia de calidad, especializada y gratuita:** Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones (CSJ, 2012, p. 19).

**(40) Especialización:** se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servi-



dores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad. En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.

**(41) Actuación interdisciplinaria:** se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad (CSJ, 2012, p. 21).

**(43) Formas alternativas y personas en condición de vulnerabilidad:** se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

(44) En todo caso, antes de iniciar la utilización de una forma alternativa en un conflicto concreto, se tomarán en consideración las circunstancias particulares de cada una de las personas afectadas, especialmente si se encuentran en alguna de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad contempladas en estas Reglas. Se fomentará la capacitación de los mediadores, árbitros y otras personas que intervengan en la resolución del conflicto (CSJ, 2012, p. 22).

**(77) Accesibilidad de las personas con discapacidad:** Se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban interve-

nir, y se promoverá en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales.

**(78) Participación de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales:** en los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso:

Se deberán celebrar en una sala adecuada.

Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo.

Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares (CSJ, 2012, p. 30).

**(93) Sensibilización y formación de profesionales:** se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas.

(94) Se adoptarán iniciativas destinadas a suministrar una adecuada formación a todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad. Se considera necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial (CSJ, 2012, p. 33).

## **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los Derechos Humanos**

La nueva Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (NN.UU., 2015) es el resultado de un acuerdo de Jefas y Jefes de Estado y Altas Autoridades del mundo.

Se sustenta en un conjunto de objetivos y metas de gran alcance, una agenda universal y transformadora para el desarrollo sostenible basada en derechos, donde las personas y el planeta ocupan un lugar central (p. 3).

En este sentido, el ODS N° 16 establece Paz, Justicia e Instituciones fuertes: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (NN.UU. CEPAL, 2016, p. 39).

El Estado de Derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente. Por ese motivo, este objetivo se centra en la promoción de un acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles. Para ello, es necesario acabar con la corrupción existente en el Poder Judicial y en la Policía de muchos países.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 5 propone “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; en su meta 5.4 “Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (NN.UU. CEPAL, 2016, p. 17).

Ambos objetivos desafían al Sistema de Justicia responsable de garantizar el acceso a la justicia diligente y de calidad para NNA, considerando las brechas de género, valorando el trabajo no remunerado de las madres en el momento de dictar sentencias en los juicios de asistencia alimenticia y sus vinculados, y articulando con otras instancias del

Estado para colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen el derecho alimentario digno contribuyendo con ello al desarrollo sostenible.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

### **La Constitución Nacional de la República del Paraguay**

La Constitución Nacional reconoce, desde su preámbulo, la dignidad humana como su base a los efectos de garantizar a toda persona libertad y justicia. El Capítulo IV, De los derechos de la familia, está compuesto por 13 artículos, reconociendo dentro de ellos los derechos de la juventud, de la tercera edad, de la protección contra la violencia y de la planificación familiar, entre otros.

Son significativos para el reconocimiento del derecho a los alimentos los siguientes artículos constitucionales:

- Artículo 4. Del derecho a la vida.
- Artículo 9. De la libertad y la seguridad de las personas.
- Artículo 45. De los derechos y garantías no enunciados.
- Artículo 47. De las garantías de la igualdad.
- Artículo 48. De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer.
- Artículo 53. De los hijos.
- Artículo 54. De la protección al niño.

Conforme a su texto, los padres y las madres “tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad. Dispone además que serán penados por la ley en caso de incumplimiento de sus deberes de asistencia alimentaria” (Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992, art. 53).

Así también reconoce “la protección del niño” y dispone que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación

de garantizar su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Así mismo, en el art. 54 establece que cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Además da entidad al principio del interés superior del niño y la niña al enunciar que en caso de conflicto, los derechos del niño tienen carácter prevaleciente.

### **Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Ley N°1680/01**

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley N° 1680/01, establece que el padre y la madre de la niña, niño o adolescente están obligados a proporcionar alimentos suficientes y adecuados a su edad. Toma en cuenta los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido:

- Reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos sociales de derechos.
- Reafirma el principio del interés superior de niñas y niños para todas las actuaciones y decisiones que deban tomarse.
- Reemplaza la expresión “menor” por la de niña, niño y adolescente y obliga a desarrollar políticas focalizadas para atender situaciones específicas.
- Determina la creación del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (SNPPINA) a través del cual se coordinan acciones entre el Estado en todos sus niveles y la sociedad civil.
- Se establece la municipalización de la atención de la niñez y la adolescencia, particularmente de las situaciones que puedan afectar al cumplimiento de sus derechos, a fin de que la misma comunidad pueda identificar los problemas y buscar soluciones en base a sus propios recursos.

El Sistema se organiza en tres niveles: nacional, departamental y municipal, y cuenta con una entidad administrativa y un consejo del que participan representantes de organismos gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil.

El Código de la Niñez y la Adolescencia crea diversos órganos que son instancias de trabajo y mecanismos de articulación intersectorial e interinstitucional.

En el ámbito nacional, se crea la **Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)**<sup>12</sup>, que depende de la Presidencia de la República y tiene rango de Ministerio.

Es el órgano rector del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Su responsabilidad es promover la instalación y el fortalecimiento para el funcionamiento efectivo del sistema de acuerdo a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA), junto con otras políticas derivadas o fines, y los principios del enfoque de derechos.

Se crea además el **Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia**, con representantes de diferentes organismos gubernamentales y de la sociedad civil. En el Consejo, se establecen las políticas públicas y se coordina que todas las acciones del Estado aseguren los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes.

En el ámbito departamental se crea el **Consejo Departamental de Niñez y Adolescencia**, conformado por representantes de organismos gubernamentales, civiles y de organizaciones de NNA. En el Consejo Departamental se definen planes y programas sobre niñez y adolescencia y se apoyan las acciones de las municipalidades.

<sup>12</sup> SNNA, pagina web con sus principales informaciones: [www.sнна.gov.py](http://www.sнна.gov.py)

Algunas Gobernaciones han creado **Secretarías Departamentales de Niñez y Adolescencia**, que se integraron al Sistema y funcionan como nexo entre los Consejos Departamentales y los Consejos Municipales con la SNNA, como ente articulador y ejecutan los planes y programas aprobados por el Consejo Departamental o los articulan con las municipalidades.

A nivel de gobiernos locales, se crean los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia en los que participan representantes de los poderes municipales, de las instituciones gubernamentales de la localidad, de las organizaciones de la sociedad civil y grupos organizados de NNA, para acordar planes de acción para la promoción y protección de los derechos en el territorio municipal.

Asimismo, se crean las **Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI)**, dependientes de cada municipio, que son servicios permanentes y gratuitos de prevención, protección, promoción y defensa de los derechos del niño y la niña. En la actualidad existen 253 municipios, y 212 Codenis, que articulan acciones con la SNNA.

El **Consejo Nacional** debe ser convocado por el Secretario Ejecutivo o la Secretaria Ejecutiva de la SNNA. Dicha instancia se halla integrada, según el marco legal vigente desde el año 2001, por las siguientes instituciones, que deben nombrar una persona titular y otra suplente:

- La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).
- El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).
- El Ministerio de Justicia (MJ).
- El Ministerio Público (Fiscalía General).
- El Ministerio de la Defensa Pública.

- Las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que trabajen con alcance nacional a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Los consejos departamentales de niñez y adolescencia.

Desde el año 2017 se han integrado instancias claves, que no contemplaba en su momento el CNA, al Consejo Nacional de NNA; son instituciones nuevas que han sido creadas posteriormente y tienen responsabilidad de modo directo en el ámbito de NNA, como ser: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social (creada en el 2013), el Ministerio de la Mujer (creada en el año 2012) y la SENADIS (creada en el año 2012).

Son funciones del Consejo Nacional, según el art. 43 del CNA:

- a. Formular políticas para la promoción, atención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- b. Aprobar y supervisar los planes y programas específicos elaborados por la SNNA.
- c. Dictar su reglamento interno.



## Organización del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia

Alcance territorial	Entidad administrativa	Mecanismos de coordinación y articulación
<b>Ámbito nacional</b>	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.
<b>Ámbito departamental</b>	Secretaría Departamental de la Niñez y la Adolescencia <sup>13</sup> .	Consejo Departamental de Niñez y Adolescencia.
<b>Ámbito municipal</b>	Secretaría o Dirección de Niñez, con el servicio de Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI).	Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia.

**Fuente:** Elaboración propia adaptada de ¿Qué es la CODENI? Manual complementario de lectura para Consejeras y Consejeros de CODENI (2a ed.), (p. 19), Secretaría de la Niñez y la Adolescencia [SNNNA], y Global Infancia, 2016.

### El Sistema de Protección Judicial de la Niñez y la Adolescencia – Jurisdicción Especializada

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece la jurisdicción de la Niñez y la Adolescencia. La jurisdicción está compuesta por Jueces de Primera Instancia, que entienden en primer lugar las cuestiones de su competencia, establecidas en el art. 161 del CNA; los Tribunales de Apelación,

<sup>13</sup> No se encuentran en el CNA, pero las Gobernaciones las han creado a partir de la potestad conferida por la Ley 426/94 Orgánica Departamental.

que entienden en Segunda Instancia los recursos contra las resoluciones de Primera Instancia y además cuestiones que son de su competencia, establecidos en el art. 160 del CNA. En la Jurisdicción de la Niñez y la Adolescencia la divergencia o diferencia concluye en Segunda Instancia, salvo los recursos extraordinarios por los que se pueden recurrir hasta la Corte Suprema de Justicia.

**Juzgados de la Niñez y la Adolescencia:** los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, conforme al texto legal vigente, en especial lo establecido en el art. 161 del CNA, se encargan de resolver, entre otras cosas, lo relacionado a juicios de filiación; las reclamaciones de ayuda pre-natal y protección de la maternidad; los pedidos de fijación de cuota alimentaria; las demandas por incumplimiento de las disposiciones relativas a la salud, educación y trabajo de los niños y adolescentes; las medidas para hacer efectivo el cumplimiento de los Derechos del Niño o Adolescente (Barboza y otros, 2005).

**Tribunales de Apelación de la Niñez y la Adolescencia:** los Tribunales de Apelación, conforme lo establecido en el art. 160 del CNA, tienen la función de revisar y confirmar o revocar, de modo parcial o total, las resoluciones dictadas por los Juzgados de Primera Instancia, a fin de garantizar el derecho fundamental a recurrir o apelar las resoluciones judiciales que causen un agravio sea porque no se han respetado las reglas del debido proceso, por mala aplicación de la norma o la resolución sea injusta.

Los Tribunales de Apelación tendrán competencia para resolver los casos siguientes:

- a. Los recursos concedidos contra las resoluciones de los Jueces de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia.
- b. Las quejas por retardo o denegación de justicia.

- c. Las recusaciones o inhibiciones de los jueces de la Niñez y la Adolescencia.
- d. Las contiendas de competencia entre los Jueces de la Niñez y la Adolescencia.

***Defensoría de la Niñez y la Adolescencia:*** el rol principal del Defensor o Defensora de la Niñez y la Adolescencia es velar por el respeto de los derechos y garantías de la niña, el niño y adolescente, a través de la promoción por iniciativa propia o por solicitud de otras personas.

Dentro de las funciones específicas que le confiere el art. 163 del CNA se encuentran:

- a. Recibir denuncias sobre las transgresiones de los derechos del niño o adolescente y promover las acciones correspondientes.
- b. Representar al niño o adolescente en juicio, a pedido de éste, sus padres, tutores o responsables.
- c. Velar por los derechos del niño o adolescente, de oficio o a petición de parte, asumiendo su representación ante las autoridades judiciales y requiriendo las medidas de protección que considere necesarias para el mejor cumplimiento de su cometido.
- d. Requerir el cumplimiento de los plazos y términos legales en substanciación de los casos sometidos a la jurisdicción, y ante la inobservancia reiterada de los Juzgados y Tribunales, denunciar ante la Corte Suprema de Justicia estas transgresiones.

Para el cumplimiento de sus funciones, el art. 164 del CNA reconoce las siguientes atribuciones a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia:

- a. Solicitar informes, peritajes y documentos a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, así como requerir inspecciones y otras diligencias necesarias para sus investigaciones.

- b. Requerir, por vía del juzgado, informes y documentos a instituciones privadas o particulares.
- c. Requerir concurso de los auxiliares especializados.
- d. Acceder en cualquier momento a locales donde se encuentran niños o adolescentes que requieran su asistencia. Cuando se trata de residencias u oficinas particulares, el acceso requerirá autorización judicial previa.

**Ministerio Público (Fiscalía General del Estado):** el Ministerio Público tiene la función de velar por que se cumpla el debido proceso, garantizando a las partes el pleno ejercicio de este derecho y es el representante del Estado dentro del juicio. No tienen intervención legal en los procesos de alimentos, pero sí en los juicios que causan estado, como los juicios de filiación e impugnación de la filiación. Los fiscales también intervienen ante una denuncia de incumplimiento del deber legal alimentario, siendo ellos los agentes encargados de investigar dicha denuncia y procesar y acusar penalmente al incumplidor, en caso de encontrar indicios y pruebas que demuestren la falta de pago.

**Auxiliares de Justicia:** son auxiliares de la justicia los/as abogados/as, los/as procuradores, los/as peritos, traductores públicos, rematadores y oficiales de justicia. Los mismos componen el grupo de personas que colaboran de uno u otro modo ante los órganos administradores de justicia para que estos puedan cumplir sus funciones con mayor eficiencia y asertividad.

En lo que refiere a los alimentos (prestación alimentaria o asistencia alimenticia), si bien varios de los agentes mencionados tienen intervención, sería quizás el abogado de familia (del ámbito privado) el que más relevancia tenga, junto con los magistrados, al momento de procurar la efectividad del derecho a la asistencia alimenticia. La importancia del abogado de familia radica en que, pese al sistema

de oposición que implica un juicio, está defendiendo los derechos de un niño e incidiendo en su futuro, por lo que debe anteponer esa función a la de defender el interés personal de su representado (la persona adulta que litiga).

## **Ley de arbitraje y mediación**

La Ley N° 1879/2002 de Arbitraje y Mediación, en su art. 53 define a la mediación como: “un mecanismo voluntario orientado a la resolución de conflictos, a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución amistosa de sus diferencias, con la asistencia de un tercero neutral y calificado, denominado mediador”.

El Manual de Mediación de la Corte Suprema de Justicia (2007) detalla tanto las características como las ventajas de este sistema alternativo, a continuación se presentan algunos aspectos.

La mediación busca desarrollar la habilidad de las partes para comunicarse, o para comprender los sentimientos de la otra y compartir las decisiones necesarias, de manera colaborativa y voluntaria. Con la intervención de un Mediador se pretende asegurar a todas las partes la oportunidad de que sus puntos de vista sean escuchados y lograr que sientan que han sido tratados con justicia y así reducir la tensión que el conflicto genera.

La mediación es un procedimiento alternativo que tiene sus propias características, como ser:

**Confidencial:** toda la información queda a conocimiento de las partes y del Mediador, y no puede ser divulgada a personas extrañas a la Mediación. A tal efecto, las partes suscriben un Convenio de Confidencialidad, por el cual nada de lo dicho como confidencial, durante el proceso de me-

diación, puede ser revelado por el Mediador, no pudiendo salir de testigo de ninguna de las partes en caso de que el conflicto posteriormente se derive en un proceso judicial.

**Autocomposición:** este aspecto garantiza la satisfacción de las partes, al ser ellas mismas las que deciden qué quieren acordar y qué temas no tratarán.

**Voluntaria:** las partes se determinan libremente a optar por la Mediación como el camino para resolver el conflicto, pueden decidir si llegan a un acuerdo o no y pueden retirarse en cualquier momento de la Mediación.

**Flexible:** se adapta y es aplicable a todo tipo de conflictos generados entre toda clase de individuos, dentro de los límites establecidos por la Ley 1879/02.

**Creativa:** el Mediador promueve que las partes trabajen para generar todas las opciones posibles para solucionar el conflicto, buscando arreglos creativos.

**Cooperativa:** son las partes las que llegan a una solución beneficiosa para ambas, actuando en forma cooperativa, ayudándose mutuamente.

**Rápida y económica:** la Mediación es rápida, no debe prolongarse en demasía, a diferencia del proceso judicial, y su costo es accesible a todos por igual.

**Es informal pero con estructura:** la Mediación no cumple con las formalidades de los juicios, pero si tiene una estructura a seguir en el proceso. (CSJ, 2007, pp. 55 y 56).

La mediación ofrece las siguientes ventajas:

***Economía de tiempo, dinero y esfuerzos:*** la mediación es un procedimiento ágil. Si bien es difícil establecer generalizaciones, en principio la mediación puede concluirse en pocas horas o semanas. En algunos casos de disputas más complejas podría requerirse más tiempo de lo usual.

Por un lado existe la posibilidad de que se comience la mediación en el momento que las partes lo acuerden, que puede ser en pocos días o aún en pocas horas, y por otro lado, en vista del carácter voluntario de este procedimiento, las partes tienen la posibilidad de concluirlo cuando les parezca conveniente y recurrir a otro método de resolución de conflictos. A su vez, la mediación resulta significativamente más económica que los procesos formales.

***Soluciones creativas:*** se trata de la búsqueda del mejor acuerdo para resolver el conflicto, con base a los intereses reales de todas las partes involucradas. El mediador aplica técnicas especiales y con habilidad ayuda a las partes a llegar a una solución que se adapte a sus necesidades.

***Control sobre el resultado:*** a diferencia de otros procedimientos en que la disputa se somete a la decisión de un tercero, delegando el control sobre el resultado, en la mediación las partes mantienen el control sobre el resultado porque sólo éstas pueden decidir llegar a un acuerdo. Por haber surgido de las mismas partes, los acuerdos obtenidos a través de la mediación tienen mayor probabilidad de ser cumplidos espontáneamente, que las soluciones impuestas por un tercero.

***Mantenimiento de todos los derechos:*** las partes nada tienen que perder en la mediación, ya que si no se logra ninguna solución aceptable, mantendrán todos sus derechos

legalmente adquiridos y podrán aplicar otros métodos que consideran apropiados para resolver el conflicto (por ejemplo, el arbitraje o el litigio).

**Preservación de la relación:** en la mediación se promueve la cooperación y comprensión mutua entre las partes, propiciando la búsqueda de una solución en la cual ambas sean ganadoras. Esta ventaja resulta especialmente importante cuando el conflicto surge entre personas que no podrían evitar una convivencia futura o entre quienes les convendría proseguir manteniendo su relación. (CSJ, 2007, pp. 56-58).

### *Los Jueces y la Mediación*

La función de los Magistrados judiciales en su relación con la mediación, y por ende la de todos sus colaboradores, funcionarios y empleados del Juzgado a su cargo, se limita a examinar la índole de los casos sujetos a su competencia y en el momento oportuno, ni antes ni después, si llegan a advertir que en alguno de ellos podría obtenerse, a través de la Mediación, una solución más rápida o adecuada al conflicto, debe invitar a las partes a someterse al proceso de mediación, y luego remitir el caso a la Oficina de Mediación, una vez que las mismas hayan prestado su conformidad.

En esencia, este momento no dista en mucho o en nada de la facultad atribuida al Juez, en un momento determinado del juicio, de convocar a las partes a una audiencia de conciliación. Con posterioridad, conforme con la normativa vigente, podrá o no homologar el acuerdo al que arriben las partes y, posteriormente, en su caso puede ser el juez de su ejecución, si aquellas no cumplen con lo pactado. Todo ello, con prescindencia absoluta de que en el juicio respectivo se hayan señalado audiencias de concilia-



ción, porque la Mediación es una institución equivalente, pero diferente, a la Conciliación. (CSJ, 2007, p. 70).

### *El Proceso de Mediación en el Poder Judicial*

El proceso de mediación no es un juicio y se recurre a este servicio para garantizar el acceso al derecho de la asistencia alimenticia, entre otros derechos. La mediación puede ser iniciada de común acuerdo entre las partes en los casos prejudiciales o ser remitida por los juzgados, con previa consulta a las partes.

La Secretaría de la Oficina de Mediación procederá a la designación aleatoria o por sorteo del mediador, integrante del cuerpo de mediadores nombrados para este efecto. Una vez designado el mediador o elegido el mismo por las partes, se inicia el proceso de mediación con la presentación del mediador y la exposición de las reglas de conducta de la mediación, a cargo del mismo.

El proceso de mediación puede finalizar, de acuerdo al art. 62 de la Ley N° 1879/2002 de Arbitraje y Mediación, por: "a) la suscripción de un acta de mediación que contenga el acuerdo alcanzado por las partes según lo previsto en el Art. 61; b) la suscripción de un acta por medio de la cual el mediador y las partes dejan constancia de la imposibilidad de alcanzar una mediación; c) la certificación expedida por el centro ante el cual se presentó la solicitud de mediación, en el sentido de que existió imposibilidad de celebrar la audiencia por la ausencia de una o más de las partes citadas a la audiencia".

### **Ley 3929/2009. “Del Procedimiento para la Fijación de Alimentos para el Niño y la Mujer Grávida” y Establece el Procedimiento Para el Ofrecimiento de Alimentos**

La ley prevé el procedimiento para el caso en que el obligado a brindar asistencia alimenticia tenga la iniciativa de hacerlo.

La ley establece quiénes pueden promover el ofrecimiento de asistencia alimenticia, el procedimiento, la competencia territorial y el trámite.

### **Ley 5415/2015. Que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)**

La ley, promulgada en el mes de septiembre de 2015, crea un registro en el cual deberán ser incluidas las personas que hubieren incumplido una sentencia judicial o un acuerdo homologado, en relación a la asistencia alimentaria.

La ley establece que en cada sentencia donde se ordene cumplir con el pago de la asistencia alimenticia, el Juzgado deberá informar al obligado, que en caso de incumplimiento será incluido en el REDAM.

El Registro será administrado por el Poder Judicial, y tanto la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia como el Ministerio de la Mujer prestarán colaboración para su implementación y funcionamiento.

## POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS AL DERECHO A LA ASISTENCIA ALIMENTICIA

### El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)

Es un documento estratégico para facilitar la coordinación de acciones entre las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con los diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y los poderes Legislativo y Judicial.

Se concentra en tres grandes ejes estratégicos: **1.** reducción de la pobreza y desarrollo social, **2.** crecimiento económico inclusivo, y **3.** inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada.

En el eje estratégico de reducción de la pobreza y desarrollo social, existe un lineamiento específico denominado Justicia y derechos humanos, en el cual se declara que:

*...todavía el camino por recorrer es bastante largo y subsisten aspectos de los derechos civiles y políticos que implican retos importantes, tales como el derecho a una vida libre de violencia debido a la inseguridad ciudadana, diversas formas de maltrato y abuso cuyos principales afectados son los niños/as y mujeres, un sistema de justicia poco eficiente en términos de celeridad de los procesos, la participación ciudadana aún insuficiente, la limitada participación de las mujeres en los espacios de decisión y un débil proceso de descentralización de la administración pública. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales el país presenta un atraso relativo. La economía ha crecido de manera sostenida desde 2003 y ha preservado exitosamente los*

*equilibrios macroeconómicos. No obstante, el país es el que presenta el menor gasto social del cono sur. En cuanto a los servicios básicos, aún no son universales y sus carencias afectan principalmente a las personas que viven en zonas rurales, a los pueblos indígenas, a las mujeres y a la niñez. Los recursos públicos destinados a la salud están muy por debajo del promedio sudamericano... (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social [STP], 2014, p. 38).*

En este escenario socioeconómico en que las diversas formas de maltrato y abuso afectan principalmente a las niñas, niños, adolescentes y mujeres, y con un sistema de justicia poco eficiente en cuanto a la celeridad de los procesos, la garantía del ejercicio efectivo del derecho a la asistencia alimenticia adquiere una importancia fundamental en la protección efectiva y el desarrollo integral de NNA.

La Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2014-2024 y el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030 están enmarcadas en el Plan de Desarrollo Paraguay 2030.

### **Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia – POLNA 2014-2024**

La Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay- POLNA se sitúa sobre el concepto de desarrollo humano y de manera específica en la doctrina de la protección integral de niñas, niños y adolescentes. La POLNA, como marco político de largo plazo, establece la dirección estratégica del Estado en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todas las niñas, niños y adolescentes.

La presente POLNA abarca el periodo comprendido entre el año 2014 y el 2024, período en el cual el Estado Paraguayo pretende efectuar el máximo grado de inversión para alcanzar mayores niveles de desarrollo y bienestar de todas las niñas, niños y adolescentes.

La POLNA garantiza el pleno ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en todo el territorio paraguayo, además de las niñas, niños y adolescentes de nacionalidad paraguaya residentes en el extranjero, en un entorno de convivencia democrática, mediante la creación de condiciones, mecanismos y oportunidades para que se respeten sus derechos, tomando en cuenta el interés superior y la participación en las diferentes etapas de desarrollo y en el entorno familiar, escolar, comunitario y social en los que se desenvuelven. (SNNA, p. 11).

La POLNA establece en el **Objetivo N° 3. “Fortalecer el rol de las familias en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes para lograr su desarrollo integral”**, con el Resultado 3.1. Las familias cuentan con condiciones y capacidades para proteger a niñas, niños y adolescentes. Se debe señalar que el documento no menciona a un tipo específico de familia, sino que habla en plural al referirse a ellas, detalle no menor, pues la protección y los derechos deben ser para todo tipo de familia y no sólo la nuclear.

En el **Objetivo N° 5. “Difundir los derechos de las niñas, los niños y adolescentes para su ejercicio y respeto”**, con el Resultado 5.2. La ciudadanía dispone de información suficiente y adecuada acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes incluyendo las situaciones de vulneración y los mecanismos de protección. Con una línea de acción específica, 5.2.7. Brindar información a la ciudadanía, con énfasis a niñas, niños y adolescentes, sobre acceso y disponibilidad de servicios de salud, educación, protección y justi-

cia<sup>14</sup>. Resultado 5.3. Las niñas, niños y adolescentes disponen de información suficiente y adecuada acerca de sus derechos, de las situaciones de vulneración y los mecanismos de protección. Línea de acción 5.3.1. Difundir los planes sectoriales acerca de su avance, cobertura, resultados e inversión<sup>15</sup>.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia es la encargada de elaborar y ejecutar las políticas públicas relacionadas a temas de infancia y adolescencia, en el rol de órgano rector del Sistema Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

### **Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad - 2015-2030 (PLANPcD)**

En el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (PLANPcD), el objetivo general es fortalecer la capacidad del Estado para garantizar el respeto, la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad a nivel nacional, departamental y local. Dirigida a toda la población del país considerando la responsabilidad del estado paraguayo y la corresponsabilidad de la sociedad en el acceso y pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>14</sup> Actores involucrados: Gobernaciones. Municipalidades. MSPyBS, MEC, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Justicia. Organizaciones de la sociedad civil. Medios públicos, masivos y alternativos de comunicación. Organizaciones comunitarias. Organizaciones de niñas, niños y adolescentes.

<sup>15</sup> Actores involucrados: Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores. Gabinete Social. Gabinete Civil. Poder Legislativo. Gobernaciones y Municipalidades. Organizaciones sociales. Organizaciones de NNA.

El PLANPcD está organizado en 17 ejes/áreas, entre ellas se mencionan los siguientes que se relacionan con el derecho a la asistencia alimenticia:

- **Toma de conciencia:** hace referencia a la promoción a nivel nacional de los derechos de las personas con discapacidad para la sensibilización, la lucha contra los estereotipos, difusión y formación acorde a los instrumentos nacional e internacionales que hacen referencia al sector.
- **Accesibilidad:** toma en cuenta el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información, sistemas de tecnología de la información y comunicaciones, los servicios e instalaciones públicas y privadas de uso público en zonas urbanas o rurales, con diseño universal para la eliminación de barreras y obstáculos de acceso.
- **Igualdad de Derecho y No discriminación:** considera las normativas con enfoque de derecho que garantiza protección contra toda forma de discriminación.
- **Igual reconocimiento como persona ante la ley:** visibiliza la legislación interna y regulaciones administrativas que garanticen la autonomía de la voluntad y el acceso a justicia, en igualdad de condiciones, para las personas con discapacidad.
- **Derechos y libertades civiles:** establece normativas que garanticen los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad.
- **Nivel de vida adecuado y protección social:** considera estrategias descentralizadas con enfoque de derechos para garantizar un nivel de vida adecuado y la protección social en igualdad de condiciones para las demás personas con discapacidad y sus familias.
- **Derecho a la educación:** reconoce el acceso de las personas con discapacidad al derecho a la educación a través de un sistema educativo inclusivo con enfoque de derechos, perspectiva de género y étnico lingüística.
- **Derechos culturales:** establece el acceso y disfrute de

las personas con discapacidad al turismo, la cultura, el arte, ocio y el deporte.

## LA ASISTENCIA ALIMENTICIA COMO PARTE DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN EN PARAGUAY

El CNA establece, en su art. 97, que la asistencia alimenticia (también denominada “alimentos” o “prestación alimentaria”) es un derecho de la niñez y la adolescencia que debería incluir todo lo necesario para el sustento, habitación, vestido, educación, asistencia médica y recreación de la niña, niño o adolescente, garantizado incluso durante la concepción, es decir, una mujer embarazada podrá reclamar alimentos al padre de su hijo o hija, lo que comprende la obligación del padre de proporcionar a la madre los gastos que se ocasionan durante el embarazo y el parto.

Los alimentos son solicitados en caso de que uno de los progenitores no conviva con la familia –como regla general–, por lo que desde el punto de vista de la igualdad y en cumplimiento del art. 599 del Código Procesal Civil que habla de la equidad, el aporte de la persona conviviente –la atención que brinda, el cuidado cotidiano, el tiempo invertido y compartido en el aseo, traslados, recreación, ayuda con los deberes, consultas médicas, preparación de las comidas, curaciones, limpieza de espacios que comparte con el niño– deben ser reconocidos.

Resulta evidente que al conviviente le corresponde en forma diaria el cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en el art. 71 del CNA, ya que vela por el desarrollo integral de la hija o hijo, provee lo cotidiano, urgente y necesario para su sostenimiento y dedica tiempo a su educación integral, que supera lo meramente escolar.



Para una mejor comprensión, hagamos un recorrido de cada una de las obligaciones que implican los alimentos:

- a. **Sustento:** suministro de comestibles. Significa tener alimentación suficiente y adecuada a la edad del niño o adolescente. Pretende que la asistencia pueda cubrir los gastos de desayuno, almuerzo, merienda y cena de acuerdo a las necesidades. Al iniciar un juicio se debe hacer un cálculo mínimo que se acerque lo más posible a los gastos de sustento diario. El progenitor no conviviente debe asumir esos gastos en consideración de que el conviviente con la niña o niño se dedica a la administración y mejor aplicación de los mismos, que se traduce en la compra de los alimentos y el proceso posterior de su transformación (cocción, gasto de gas o leña, agua, artículos para la limpieza posterior).
- b. **Habitación:** el progenitor conviviente (generalmente la madre, aunque también se encuentran en menor medida, casos de padres que solicitan la convivencia y la obtienen) debe dar un techo a su hijo o hija junto con los elementos indispensables de limpieza y aseo que guardan relación con el cuidado de la salud.
- c. **Vestimenta:** es la indumentaria que se utiliza para cubrir el cuerpo y protegerlo. A tal efecto, la vestimenta debe ser adecuada al clima, al talle, a las características de las actividades desarrolladas y a las necesidades particulares de cada NNA.
- d. **Educación:** la educación básica es gratuita en cumplimiento del art. 76 de la Constitución Nacional. La gratuidad de la educación implica la inexistencia del pago de matrícula y mensualidad y de algunos libros de texto que son facilitados por el Ministerio de Educación y Ciencias. Sin embargo, existen otros costos vinculados al acceso a la educación. Además, acompañar el estudio, controlarlo, al igual que preparar el uniforme en forma diaria, conforman también aporte del conviviente.

- e. **Asistencia médica:** una de las mayores deficiencias estatales en cuanto a la garantía de derechos se da en el ámbito de la salud pública en general y de niñas, niños y adolescentes en especial. Existen campañas de vacunación gratuitas, pero un simple resfrío puede tener consecuencias fatales. Trasladar al centro de salud a un/a hijo/a enfermo/a es obligación del conviviente, así deba ausentarse de su propio trabajo con el descuento que acarrea.
- f. **Recreación:** el juego es la actividad más importante para el desarrollo de niñas y niños y por lo tanto reconocido, por las Naciones Unidas en 1959, como un derecho de la infancia. Las actividades recreativas deben ser frecuentes, atendidas, respetadas. "La infancia es el periodo de mayor crecimiento y desarrollo, jugando desarrollan sus aptitudes físicas, su inteligencia emocional, su creatividad, su imaginación, su capacidad intelectual, sus habilidades sociales, afianzan su personalidad, se transmite valores culturales, normas de conducta y al mismo tiempo que desarrollan todo eso, disfrutan y se entretienen" (Fernández, Ortiz, y Serra, 2015, 13 (1), 40). La recreación implica muchas veces costos para la compra de libros, juguetes, paseos, etc., que deben estar considerados en el momento de determinar las obligaciones derivadas del derecho a la asistencia alimenticia.

## El trabajo no remunerado y la asistencia alimenticia

Las labores domésticas y de cuidado no remuneradas como forma de trabajo son desempeñados principalmente por mujeres y niñas, según un informe de la OIT (2016).

Según la Encuesta Permanente de Hogares del año 2016, en nuestro país, el 30,1% de los hogares tiene a mujeres como jefas de hogar (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos [DGEEC], 2017, p. 19). Con esto se infiere

que en estos hogares, las mujeres proveen y administran los ingresos de la casa; pero aún en el 70,9% de los hogares que tienen hombres jefes de hogar, las mujeres son las responsables del trabajo de cuidado.

*El trabajo de cuidado no remunerado se define como la prestación de cuidados o de apoyo a las personas sin que medie una retribución pecuniaria explícita en o entre las familias y los hogares. (...) Entre los cuidados directos se suelen incluir el acompañamiento en el hogar, el baño, la alimentación (incluida la lactancia), la interacción con miembros de las familias (por ejemplo, jugar con los niños o ayudarles a hacer sus deberes escolares), el acompañamiento a citas médicas y la administración de medicamentos prescritos. Otras labores del hogar, como la limpieza, las compras de víveres para la preparación de las comidas o la cocina también están directamente relacionadas con la prestación de cuidados o de apoyo a los miembros de las familias. (Razavi, 2007 cit. en OIT, 2016).*

El Informe de la OIT (2016) plantea que:

*Las labores de cuidado no remuneradas también deberían valorarse y remunerarse en función del papel primordial que desempeñan para el mantenimiento, la prosperidad y el bienestar de las sociedades. La consecución de la igualdad de género, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es una condición indispensable para lograr un desarrollo sostenible en el que nadie quede a la zaga, y que asegure que el futuro del*

*trabajo es el trabajo decente. (p.xxii - Resumen ejecutivo).*

En este sentido, en los juicios de asistencia alimenticia y sus vinculados de ofrecimiento, disminución, aumento y prenatal, debe considerarse el trabajo de cuidado no remunerado como parte de la asistencia o el aporte de la parte conviviente con la niña, niño o adolescente, a la hora de fijar el quantum alimentario (el monto a proporcionar).

### **Procedimiento para la fijación de la asistencia alimenticia**

La fijación de la asistencia alimenticia se realiza a través de un proceso judicial en el que un juzgado determina el monto que las personas responsables deberán brindar en dicho concepto. A través de un proceso judicial, también se puede solicitar el **(i)** aumento, **(ii)** la disminución o **(iii)** el ofrecimiento de la asistencia alimenticia, así como **(iv)** la ayuda prenatal para la cobertura de los gastos de un embarazo, el parto y hasta los 45 días de post parto. En la presente investigación, a estos cuatro juicios los hemos denominado como “vinculados” al de asistencia alimenticia.

El proceso judicial requiere que las partes sean acompañadas por un/a abogado/a, que puede ser privado o público (en la persona de un Defensor/a Civil), ante el Fuero de la Niñez y la Adolescencia. En este último caso, es necesario demostrar la imposibilidad económica de pagar los honorarios a un profesional en el ámbito privado, solicitando el beneficio para litigar sin gastos (a cargo del Estado).

#### ***Del beneficio para litigar sin gastos (BPLSG)***

El beneficio para litigar sin gastos es una acción que se realiza para acceder a la representación de la Defensa Públi-

ca, que tiene carácter gratuito para el o la recurrente. El procedimiento está contemplado en la Ley N° 4423/11 Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública, y consiste en que dos personas conocidas del/la interesado/a comparecen ante el Juzgado a manifestar que tienen conocimiento de que la persona carece de condiciones económicas para solventar los honorarios profesionales de un representante legal (abogado/a) privado. Lo hacen bajo fe de juramento en calidad de testigos.

Una vez que el Juzgado aprueba dicha información sumaria, el interesado puede ser representado por un/a Defensor/a Público/a. El procedimiento descrito es gratuito.

### *Personas que pueden reclamar alimentos a favor de un NNA*

- La propia niña, el niño o la/el adolescente;
- Toda persona que acredite estar a cargo de la crianza de la niña, niño o adolescente (pueden ser abuelos o abuelas, hermanos o hermanas mayores de edad, tíos o tías, otros parientes, tutoras o tutores);
- La mujer embarazada tiene el derecho de reclamar el derecho a la asistencia alimenticia (ayuda prenatal), que incluye los gastos por embarazo y parto (Global Infancia, 2008, p. 31);
- La Defensoría de la Niñez o Adolescencia<sup>16</sup>;
- El Ministerio Público;
- Quienes tengan interés, e igualmente de oficio el/la juez de la Niñez y la Adolescencia conforme el art. 167 del CNA.

<sup>16</sup> A cargo del Ministerio de la Defensa Pública.

## *Personas obligadas a brindar asistencia alimenticia*

De acuerdo a lo establecido en el Libro III, Título I, Capítulo IV del CNA, son los padres y las madres las personas obligadas a proporcionar alimentos a las niñas, niños y adolescentes. En caso de ausencia, incapacidad o falta de recursos económicos de los padres y/o las madres, deben prestar asistencia alimenticia las personas mencionadas en el art. 4 del CNA y, subsidiariamente, el Estado en concordancia con lo establecido en el art. 54 de la Constitución Nacional.

## *La responsabilidad subsidiaria*

El art. 4 del CNA establece que los padres y madres biológicos o adoptivos (o quienes tengan niñas, niños o adolescentes bajo su guarda o custodia), y las demás personas mencionadas en el art. 258 del Código Civil Paraguayo (CCP), tienen la obligación de garantizar a la niña, niño o adolescente su desarrollo armónico e integral y a protegerlo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso y la explotación. Cuando la indicada obligación no fuere cumplida, el Estado está obligado a cumplirla subsidiariamente.

*“Cuando los padres (y/o madres) no pueden cumplir con la obligación alimentaria, ya sea porque están ausentes, por incapacidad o falta de recursos económicos, se recurre a otros obligados a cumplirlos” (Barboza, y otros, 2005). Cualquier persona puede solicitar a la autoridad competente que exija a los obligados principales y al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, por el art. 54 de la Constitución Nacional en concordancia con el art. 5 del CNA.*

## ¿Quiénes están obligados a prestar alimentos según el art. 258 del Código Civil Paraguayo?

Están obligados recíprocamente a la prestación de alimentos, en el orden que sigue:

- a. los cónyuges;
- b. los padres y los hijos;
- c. los hermanos;
- d. los abuelos, y en su defecto, los ascendientes más próximos; y,
- e. los suegros, el yerno y la nuera.

Los descendientes deberán la prestación de alimentos antes que los ascendientes. La obligación se establecerá según el orden de las sucesiones, proporcionalmente a las cuotas hereditarias (esto cuando los requirentes son mayores de edad). Entre ascendientes, los más próximos están obligados antes que los más lejanos, y los del mismo grado, por partes iguales.

En el art. 262 el Código Civil establece que la obligación de los alimentos no puede ser objeto de compensación ni de transacción. El derecho a reclamar alimentos es irrenunciable, no pudiendo cederse a otros y la asistencia alimenticia no puede ser gravada ni embargada.

El art. 265 del CCP, así como el art. 189 del CNA, establece que los alimentos se pagarán por mensualidades adelantadas.

- **La incompensabilidad:** la ley prohíbe neutralizar o extinguir el derecho a los alimentos intercambiándolo con otro derecho o efecto que obre en forma contraria. Existe el deudor de los alimentos, pero no un acreedor de los mismos, sino un alimentado que tiene derecho a ellos.

- **La intransaccionabilidad:** por ninguna razón el derecho a los alimentos puede ser objeto de trato, pacto o negocio. Los mismos están fuera del comercio.
- **La irrenunciabilidad:** no se puede en forma voluntaria, expresa o tácitamente, dejar sin efecto el derecho a los alimentos. Toda renuncia a los mismos es nula.
- **La incesibilidad:** el derecho a percibir alimentos es personalísimo, por lo tanto no se puede dar, entregar o transmitir a otro por ninguna causa ni condición.

### *¿Cuál es el criterio para fijar el “quantum alimentario” (cuota de asistencia alimenticia)?*

En este sentido, encontramos que Gagliardone y Riera (2008) refieren: “Los alimentos deben asegurar al alimentado su subsistencia en condiciones de dignidad y, a través de ello, asegurar el desarrollo integral, así como el ejercicio y el disfrute de sus derechos y garantías (art. 3 CNA)”. Eso significa que todas las niñas, niños y adolescentes deben gozar de un monto alimentario mínimo de acuerdo a su edad (...) El monto de los alimentos (quantum alimentario) para la ley está determinado por las necesidades del alimentado y por las posibilidades probadas del obligado en aplicación de los arts. 71 y 97 del CNA (...) que dicen que los hijos e hijas deben vivir y desarrollarse “... en condiciones no inferiores a las que disfrutaban los obligados” y que los padres “...están obligados a proporcionarles alimentos suficientes y adecuados a su edad”. (pp.191) La fijación del monto debe estar regido por el principio de equidad, en el sentido de que ambos progenitores, indistintamente del estado civil existente entre ellos, deben aportar al sostenimiento, debiendo tenerse en cuenta que el que tiene mayores posibilidades económicas debe aportar más, reconociéndose además como parte del aporte el trabajo que supone la convivencia con la niña, el niño y adolescente.



La norma no establece un porcentaje, aunque existen criterios erróneos que consideran un 25% del salario. Al respecto, la jurisprudencia desde el año 2004 viene aclarando este error al decir:

*...Prevía a toda consideración, conviene señalar que, en cuanto a las manifestaciones del apelante sobre el porcentaje de descuento del salario para los alimentos (25%), debemos clarificar que no existe en la ley un porcentaje para la fijación de alimentos, ya que por imperio del artículo 599 del C.P.C., el Magistrado deberá fijarlos de acuerdo a la EQUIDAD. Por otra parte, si bien el Código Laboral (art. 246) dispone que no podrá embargarse más del 50% del sueldo del trabajador en concepto de alimentos, esto corresponde a la etapa de ejecución de sentencia, razón por la cual no debe ser confundida con la fijación, que como ya se aclaró, en cada caso particular deberá ser evaluada de acuerdo a la equidad. (Acuerdo y Sentencia N° 109. Tribunal de Apelaciones de la Niñez y de la Adolescencia, Asunción, 2004).*

### ***¿Qué debe contener la sentencia que establece la asistencia alimenticia?***

El Código Procesal Civil, en su art. 159 establece lo que debe contener la sentencia definitiva de primera instancia, destinada a poner fin al litigio:

- a.** las designaciones de las partes;
- b.** la relación sucinta de las cuestiones de hecho y de derecho que constituyen el objeto del juicio;
- c.** la consideración, por separado, de las cuestiones a que se refiere el artículo anterior...;
- d.** los fundamentos de hecho y de derecho;
- e.** la decisión expresa, positiva y precisa, de conformidad

- con las pretensiones deducidas en el juicio...;
- f.** el plazo que se otorgue para su cumplimiento, ...; y
  - g.** el pronunciamiento sobre las costas.

Mendonca Bonnet (2015) refiere:

*“Los incisos c) y d) integran la parte conocida como el “Considerando”, donde el juez debe realizar el análisis razonado de la cuestión, revisando y valorando la prueba producida, para determinar cuáles son los hechos probados, a partir de lo cual procederá a realizar su propia reconstrucción de los hechos, que adquiere la denominación de “hechos fijados”, aquí deberá también determinar fundadamente cuál es el derecho aplicable.*

*[...] Enseña Alsina, que en esta sección de la sentencia el juez aplica el derecho, en una operación que tiene tres partes: a) la reconstrucción de los hechos; b) la determinación de la norma aplicable y c) el examen de los requisitos para la procedencia de la acción. A continuación analizaremos cada uno de estos tres elementos.*

Se ha indicado antes que al hacer el examen de la prueba, el juez debe reconstruir los hechos, examinando cada uno de los elementos probatorios aportados, como son los documentos, peritajes, informes, absoluciones, etc. A partir de esto, da por sucedidos ciertos hechos mientras que otros son descartados, ya sea porque no quedaron probados satisfactoriamente, porque resultan inconducentes o porque no se ajustan a las prescripciones legales. Así, los únicos hechos que pueden considerar para dictar la sentencia son aquellos que fueron alegados por las partes al tiempo de trabarse la litis (o los que fueron legalmente incorporados como hechos nuevos) y los que resultaron

eficazmente probados en el proceso. La ausencia del análisis del material probatorio puede acarrear la nulidad de la sentencia; aunque el juez no está obligado a analizar aquellas pruebas que resultan irrelevantes para el fallo, lo que no puede hacer es omitir o dejar de considerar aquellas pruebas que sí guardan relación con el fallo y que su consideración habría incidido en el resultado de la sentencia.

Se podrá determinar la norma aplicable cuando los hechos han quedado establecidos, ahora estos deberán ser sometidos a su calificación jurídica, esto es, serán subsumidos dentro de la previsión general de la disposición en cuestión, que tiene establecidos tipos de conductas o de relaciones jurídicas; a partir de aquí queda determinada la norma jurídica aplicable, que puede ser distinta a la propuesta por las partes, por virtud del principio *iura novit curia*<sup>17</sup>.

Queda ahora por establecer si están dados los presupuestos para la procedencia de la acción, que se traducen en el derecho, la calidad y el interés. Lo primero que cabe analizar es si la pretensión del demandante está sustentada en una norma legal, lo cual comprobará la existencia o no de un derecho subjetivo jurídicamente protegido; la falta del derecho puede surgir de la inexistencia de un hecho que sea capaz de dar origen a una relación jurídica o de la existencia de un hecho impeditivo, modificativo o extintivo, de la relación jurídica. Una vez establecida la existencia

<sup>17</sup> “Esto significa que el juez tiene suficiente libertad para calificar la pretensión y determinar la norma que corresponde aplicar, con independencia del criterio de las partes. En virtud el Principio mencionado, se otorga al órgano judicial la facultad de calificar la relación jurídica sin atenerse a la particular apreciación de las partes y elegir la norma que resulte adecuada para decidir la cuestión planteada” (Casco Pagano, 2000).

del derecho, cabe todavía indagar acerca de si existe o no conformidad entre quien está amparado por la norma y quien ha promovido la acción, ya que puede ocurrir que efectivamente exista el derecho invocado, pero quien lo invoca no es su titular, de ser así, se dirá que el demandante no tiene calidad, porque no está legitimado para reclamar el derecho en cuestión. Finalmente, aún cuando el actor sea titular del derecho, todavía debe justificar el interés en el pronunciamiento, porque la actividad jurisdiccional no resguarda a quien carece de interés, ya que los jueces no están para dictar resoluciones que resulten jurídicamente irrelevantes.

Dentro de los límites de la fundamentación hay que recordar la obligación que impone el art. 15.b del CPC que ordena al juez “fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad”; asimismo, el inciso d. ordena “resolver siempre según la ley, sin que le sea permitido juzgar el valor intrínseco o la equidad de ella”. (pp. 491-492)

El cumplimiento efectivo de los principios de derechos de la niñez y la adolescencia y normativas internacionales vinculadas a la materia, aún deben ser fortalecidos en su invocación en las resoluciones judiciales, garantizando su implementación efectiva en las actuaciones de los operadores judiciales que se traduzcan en cumplir “el interés superior del niño” en cada situación que a la justicia le corresponda administrar y resolver, en consonancia por lo recomendado por el Comité de Derechos del Niño al Estado Paraguayo en 2010.

## *¿Qué consecuencias tiene el incumplimiento de la asistencia alimenticia?*

Existen dos vías para forzar el cumplimiento de la asistencia alimenticia. Ambas producen consecuencias: una de índole patrimonial y la otra afectando directamente la libertad de la persona deudora de alimentos.

La vía civil es la de la ejecución judicial de la sentencia dictada por el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia. El deudor, en caso de demostrarse que no ha abonado a cabalidad la cuota en el tiempo legal, se expone a que el dinero en sus cuentas sea retenido judicialmente o que sus bienes sean embargados o secuestrados y luego rematados. El dinero fruto de dicha ejecución será entregado a la parte requirente a los efectos de cubrir el capital adeudado, más los intereses que la mora provocó y los gastos judiciales en que se haya incurrido a los efectos de ejecutar la sentencia.

La otra vía es la penal. En este caso la ley establece que el deudor se expone a una pena privativa de libertad en caso de que no abone lo adeudado. El art. 225 del Código Penal establece en su inciso 1° que “el que incumpliera un deber legal alimentario y con ello produjera el empeoramiento de las condiciones básicas de vida del titular, o lo hubiera producido de no haber cumplido otro con dicha prestación, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa”.

Y en el inciso 2°, que refiere en forma directa al incumplimiento de la sentencia que ordena pagar una cuota alimentaria, indica que “el que incumpliera un deber alimentario establecido en un convenio judicialmente aprobado o en una resolución judicial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa”.

Este es, en concordancia con lo establecido en el art. 13 de la Constitución Nacional, el único caso en que puede privarse a una persona de su libertad por deuda, además de ser un ejemplo concreto de la implementación efectiva del principio del interés superior del niño por parte del Estado.

### *Autoridad competente en la tramitación y resolución de juicios de asistencia alimenticia y los vinculados a este derecho*

La autoridad competente es el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, cuya jurisdicción y competencia territorial estará determinada por el lugar de residencia habitual de la niña, niño o adolescente, según refiere el art. 169 del CNA.

### *Otras instancias ante las que se pueden solicitar orientaciones y/o realizar denuncias en cuanto al derecho a la asistencia alimenticia*

En el art. 5 del CNA se establece que toda persona que tenga conocimiento de una violación a los derechos y garantías del niño o adolescente, debe comunicar inmediatamente a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) o, en su defecto, al Ministerio Público o a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.

Al recibir la información la CODENI, el Ministerio Público y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia adoptarán las medidas correspondientes que les competen.

## 8.3.

## ENTREVISTAS Y CÓDIGO DE IDENTIFICACIÓN

Jurisdicción	Actor	Código
<b>Jurisdicción 1</b>	Jueza. Actuaria. Defensora de la niñez. Defensora Civil ante el fuero de la niñez.	EJ1 Ea2 Ed3  Edc4
<b>Jurisdicción 2</b>	Jueza 4° Turno. Jueza 2° Turno. Defensora 1. Defensora 2. Mediador. Madre demandante.	EJ5 EJ6 Ed7 Ed8 Em9 Ema10
<b>Jurisdicción 3</b>	Defensora Civil ante el fuero de la niñez.	Edc11
<b>Jurisdicción 4</b>	Jueza. Asistente de Defensoría. Trabajadora Social del Juzgado.	EJ12 Ead13  Ets14
<b>Jurisdicción 5</b>	Jueza.	EJ15
<b>Jurisdicción 6</b>	Madre demandante.	Ema16

## 8.4.

## INFORME ESTADÍSTICO DE LA DIRECCIÓN DE MEDIACIÓN

JURISDICCIONES: CAPITAL-GUAIRÁ-  
SAN PEDRO-CONCEPCIÓN-ALTO PARANÁ-  
ITAPÚA

Fuero Extrajudicial	Acuerdo			Sin Acuerdo			Incompa- recencia		
	2015 enero a dic.	2016 enero a dic.	2017 enero a dic.	2015 enero a dic.	2016 enero a dic.	2017 enero a dic.	2015 enero a dic.	2016 enero a dic.	2017 enero a dic.
<b>Asistencia Alimentaria</b>	711	712	566	65	74	78	525	455	342
<b>Aumento de Asistencia Alimenticia</b>	67	46	10	8	11	7	20	27	9
<b>Ofrecimiento de Asistencia Alimenticia</b>	132	154	51	18	15	7	50	80	58
<b>Disminución De Asistencia Alimenticia</b>	1	3	4	0	1	2	7	5	8
<b>Ayuda Prenatal</b>	56	76	17	7	5	2	30	29	14
<b>Total</b>	967	991	648	98	106	96	632	596	431

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos cedidos por la Dirección de Mediación de la Corte Suprema de Justicia.



Fuero Judicial	Acuerdo			Sin Acuerdo			Incompa- recencia		
	2015 enero a dic.	2016 enero a dic.	2017 enero a dic.	2015 enero a dic.	2016 enero a dic.	2017 enero a dic.	2015 enero a dic.	2016 enero a dic.	2017 enero a dic.
<b>Asistencia Alimentaria</b>	210	157	94	26	48	57	243	134	106
<b>Aumento de Asistencia Alimenticia</b>	36	25	19	16	24	14	23	23	19
<b>Ofrecimiento de Asistencia Alimenticia</b>	40	73	8	18	9	4	28	22	10
<b>Disminución De Asistencia Alimenticia</b>	2	2	1	5	8	8	14	22	18
<b>Ayuda Prenatal</b>	7	0	0	0	0	0	0	1	0
<b>Total</b>	295	257	122	65	89	83	308	202	153

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos cedidos por la Dirección de Mediación de la Corte Suprema de Justicia.

Fueros	Acuerdo		Sin acuerdo		Incompa- rencia		Caso no mediable		Desistimiento del proceso		En proceso	
	Judicial	Extra judicial	Judicial	Extra judicial	Judicial	Extra judicial	Judicial	Extra judicial	Judicial	Extra judicial	Judicial	Extra judicial
<b>Capital</b>	40	1115	18	206	79	861	5	15	3	11	18	30
<b>Villarrica</b>	10	276	13	45	42	213	0	1	16	4	0	0
<b>Encarnación</b>	66	74	55	25	172	92	0	1	10	0	0	0
<b>Ciudad del Este</b>	94	179	72	45	201	230	0	0	121	0	0	0
<b>San Pedro- San Estanislao</b>	43	400	23	43	48	579	0	0	0	0	0	0
<b>Concepción- Horqueta</b>	7	130	15	29	16	212	0	0	0	1	0	0
<b>Total</b>	260	2174	196	393	558	2187	5	17	150	16	18	30

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos cedidos por la Dirección de Mediación de la Corte Suprema de Justicia.





**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**CEAMSO**  
Centro de Estudios Ambientales y Sociales