



## **Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)**

### **Dictamen técnico – jurídico**

#### **SOBRE LA “ACTUALIZACIÓN” DE LA GUÍA DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO ANTE LA DETECCIÓN DE ACOSO O ABUSO SEXUAL EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (Res. MEC N.º 192 /2023)**

##### **1. Introducción**

La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de Paraguay (CDIA) es una coalición que articula a diversas Organizaciones de la Sociedad Civil del Paraguay en acciones de promoción, defensa, vigilancia, exigibilidad e incidencia en el ámbito de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia; desde su área de Vigilancia y Exigibilidad de derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), ha elaborado el siguiente dictamen técnico-jurídico, a partir del análisis de la “nueva”: *Guía de Actuación ante la detección de acoso o abuso sexual en la niñez y la adolescencia*; aprobada por Resolución N.º 192 del 07 de febrero de 2023, del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), firmada por el actual Ministro, Nicoás Zárate, en reemplazo de la anterior denominada: *Guía de Intervención Interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo*, aprobada por Resolución N.º 5731/2015 del MEC.

Es importante señalar que los argumentos que se expresan en el nuevo documento para la actualización de la guía del 2015, refieren a que *“de aquel tiempo a esta parte, se han presentado nuevas orientaciones normativas por parte del Estado paraguayo y han surgido nuevas situaciones de acoso o abuso cuyo tratamiento precisa de explicitaciones específicas y renovadas (...)”*, situación que se podría haber resuelto de forma sencilla incorporando una adenda a la anterior resolución del MEC, que incluyera estas nuevas figuras de vulneración de derechos de NNA y jóvenes. Sin embargo, el nuevo documento por un lado incluye estos nuevos conceptos, pero por otro realiza modificaciones sustanciales al momento del reconocimiento y garantía de derechos de NNA e incluso de jóvenes, los cuales se citarán a lo largo de este documento.

Los puntos que se citan en el presente dictamen técnico - jurídico deben ser considerados por las autoridades nacionales a fin de que la “nueva” guía de actuación se ajuste y adecue a lo dispuesto en el marco de la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados, y las leyes nacionales sobre derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

##### **2. Reivindicación de la “anterior” guía**

Desde la CDIA consideramos de relevancia mencionar que la “anterior” denominada *“Guía de Intervención Interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo”*, constituía una importante herramienta informativa y formativa, práctica y de utilidad para todas las personas que integran la comunidad educativa al momento de abordar casos particularizados de vulneración de estos derechos, con el enfoque de derechos conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales y las leyes vigentes en materia de derechos de niñez, adolescencias y juventudes. Dicha guía buscaba garantizar una intervención integral ante este tipo de vulneraciones, conformando un eslabón clave entre el Sistema Educativo y el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia (SIPPINA).

Es importante indicar que la “anterior” guía se elaboró en el marco de una Mesa Intersectorial que estuvo liderada por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) e integrada por los siguientes

organismos gubernamentales: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS); Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), hoy Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA); Ministerio Público (MP); Ministerio de la Defensa Pública (MDP); Policía Nacional (PN) y las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY); Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y Plan International Paraguay.

La “anterior” guía tenía una extensión original de más de 66 páginas, pero el Estado hizo que esté publicada en la página web del MEC y en circulación solamente hasta la página 22, dejando de lado el marco conceptual, el marco normativo, la integración de la Mesa Intersectorial y la bibliografía<sup>1</sup>. Esto puede entenderse en un contexto de marcada tendencia del MEC a invisibilizar los derechos humanos de los y las estudiantes, situación que se evidencia a partir de la emisión de la Resolución Riera N.º 29.664 de fecha 29 de noviembre de 2017, por la cual prohibió la difusión y utilización de materiales (impresos y digitales), referentes a la “teoría y/o ideología de género”, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias<sup>2</sup>.

### **3. Eliminación del reconocimiento de derechos sexuales y derechos reproductivos de NNA**

La “nueva” guía elimina expresamente de todo el texto del documento el reconocimiento de estos derechos fundamentales de NNA y jóvenes. En líneas generales, los derechos sexuales y reproductivos son aquellos que tienen todas las personas para vivir libres de discriminación, riesgos, amenazas, coerciones y violencia en el campo de la sexualidad y la reproducción; la salud sexual y reproductiva tiene un impacto decisivo en el desarrollo de las personas, por eso es necesario destacar su importancia en la niñez y la adolescencia<sup>3</sup>. El actual documento atenta directamente contra lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N.º 1680/2001, respecto a que el Estado paraguayo garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral de NNA y jóvenes.

La “anterior” guía hacía referencia a la vulneración de estos derechos por tratarse de un aspecto fundamental en la vida de NNA y jóvenes; y porque se entendía que el reconocerlos expresamente facilitaba que las personas e instituciones responsables de su aplicación pudieran identificar todos aquellos tipos de vulneración que podían sufrir NNA y jóvenes en este ámbito tan importante de sus vidas.

La “nueva” guía menciona en su título sólo dos tipos de vulneraciones (acoso y abuso) sin embargo existen muchos otros tipos de violencia sexual que están en el marco legal actual (acoso sexual, abuso sexual, coacción, utilización de NNA en pornografía, trata de personas, estupro, explotación sexual, embarazo forzado, discriminación), algunos de ellos han sido incluidos en las rutas de intervención establecidas, otros fueron eliminados del documento como es el caso de la ruta ante situaciones de discriminación, que se detalla más adelante.

---

<sup>1</sup> [Guía de Intervención Interinstitucional para la Atención de Casos de Vulneración de Derechos Sexuales y Reproductivos. MEC.](#)

<sup>2</sup> [Resolución RIERA MEC 2017](#)

<sup>3</sup> Ley N.º 1.680/01. Código de la Niñez y la Adolescencia. Art. 14. “El Estado, con la activa participación de la sociedad y especialmente la de los padres y familiares, garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares. Los servicios y programas para adolescentes deberán contemplar el secreto profesional, el libre consentimiento y el desarrollo integral de su personalidad respetando el derecho y la obligación de los padres o tutores”.

#### **4. Limitación de los objetivos/propósitos de la “nueva” guía**

El actual documento retira del apartado “Propósitos” el objetivo *“favorecer la coordinación interinstitucional para la prevención, detección, atención y seguimiento de las situaciones de violencia que viven los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el ámbito familiar, comunitario e institucional”*, objetivo que se había establecido en el documento anterior, por considerar de suma relevancia el trabajo en red articulado con otras instancias, a fin de garantizar la protección integral de NNA en materia de prevención, atención, reinserción y restitución de derechos.

El Sistema Educativo es una pieza clave del SIPPINA, dado que la escuela o colegio vertebran la vida de las comunidades, se convierten en espacios de confianza, seguridad y contención para miles de NNA que viven situaciones de violencias, incluido el abuso sexual. Además, al obviar la referencia y la contra referencia de las actuaciones de otras instituciones en el proceso de prevención, atención integral y protección de NNA, fragmenta la articulación interinstitucional, ubicándose en un rol mínimo y no central, desencadenando una mayor desprotección hacia los y las estudiantes.

#### **5. Uso de un lenguaje excluyente y sexista**

Se observa en la “nueva” guía que ante la enunciación de sustantivos que incluyan tanto a varones como a mujeres, se aplica sólo la forma masculina<sup>4</sup>, eliminando la enunciación femenina, implementando un lenguaje excluyente que invisibiliza a las niñas y las adolescentes mujeres. Claramente es una regresión en el reconocimiento de niñas, niños, adolescentes, jóvenes como sujetos de derechos. Lo que no se menciona o no se explicita es invisibilizado, generando vulneraciones de derechos hacia los grupos de población no reconocidos en toda su diversidad, por tanto se debe reconocer que las personas son iguales en dignidad y en derechos<sup>5</sup>.

#### **6. Modificaciones en las Rutas de Atención para situaciones particulares**

##### **6.1. Suspensión de la participación de las CODENIs y de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia (Ministerio de la Defensa Pública) en algunas rutas de atención**

Llama la atención esta decisión unilateral de suspender la participación de ambas instituciones para aquellos hechos de acoso, abuso sexual y coacción en los que el supuesto autor de la vulneración del derecho sea un directivo, personal docente o administrativo de la institución educativa, en la “anterior” guía se había dispuesto como una acción a realizar en todas las rutas el “poner a conocimiento por escrito del caso a la CODENI (Municipalidad) a fin de que ésta realice el seguimiento correspondiente al hecho denunciado o en su defecto a la Defensoría de Niñez y la Adolescencia (si hubiere sede en el distrito)”, dado que es de gran relevancia la participación de estas instituciones para realizar el seguimiento del caso y garantizar el interés superior del NNA y/o joven víctima.

##### **6.2. Eliminación de las rutas de atención para aquellos casos de estudiantes víctimas de discriminación vinculada a sus derechos sexuales y derechos reproductivos por parte del director/a; personal docente o administrativos y/o por sus pares**

<sup>4</sup> Por ejemplo lo indicado en la anterior guía: “Los niños, adolescentes y jóvenes que asisten a los centros de formación (...) – Guía de Actuación ante la detección de acoso o abuso sexual en la niñez y la adolescencia. MEC. Pág. 5.

<sup>5</sup> Constitución Nacional. Art. 46. De la Igualdad de las Personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

En la “anterior” guía se preveían las respectivas rutas de actuación para el abordaje integral ante situaciones de discriminación. Es fundamental rever esta decisión atendiendo a que la discriminación, por ejemplo por orientación sexual, se ha convertido en una problemática preocupante dentro del sistema educativo, ya sea por los daños psicoemocionales que provoca en las víctimas, como por las consecuencias sociales que transforma la escuela en un espacio inseguro y poco gratificante para el aprendizaje y el desarrollo personal.

La discriminación, de cualquier naturaleza, hacia NNA y jóvenes, y especialmente cuando la misma es ejercida por una persona adulta se equipara a la figura del maltrato psíquico, previsto en el art. 134 del Código Penal, atendiendo a que se trata de una conducta que produce en el NNA y/o joven desvalorización y sufrimiento. Así también, su eliminación expresa del documento actual va en contra del principio de “No discriminación” de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas (Ley N.º 57/1990) y la Ley N.º 5659/2016, referida al Buen Trato<sup>6</sup>; constituyéndose en una regresión de derechos por parte del Estado.

### **6.3. Incorporación de nuevas figuras y de nuevas rutas de atención**

La “nueva” guía incorpora rutas de atención para los casos de violencia sexual en línea (*on line*), estudiantes víctimas de *grooming* o pederastía infantil; de *sexting* y/o sextorsión; vinculados a nuevos marcos legales existentes en Paraguay. La violencia sexual hacia NNA y jóvenes constituye una alarmante problemática que incorpora nuevas formas, a partir del uso de las tecnologías por parte de esta población joven, la escuela no es ajena a esta realidad social, por lo que en ese sentido resulta fundamental que el sistema educativo actualice sus protocolos de actuación incorporando estos conceptos, además que los equipos directivos y docentes se formen para atender estos nuevos desafíos y problemáticas, y fundamentalmente que implemente una política de Educación Integral de la Sexualidad que garantice la prevención de este tipo de vulneraciones hacia NNA y jóvenes.

### **6.4. Eliminación del anexo sobre el marco conceptual y normativo de los derechos sexuales y reproductivos**

El “nuevo” documento no incorpora el anexo sobre marco conceptual mediante el cual anteriormente se brindaba información acerca de los derechos sexuales y derechos reproductivos y sus tipos de vulneración y los diferentes derechos que se reconocen a las personas dentro de ese ámbito de la vida. Tampoco hace referencia al compilado del marco normativo que sustenta y fundamenta, desde el enfoque de derechos, el marco jurídico legal que habilita al Estado a dar respuestas a diversas situaciones de vulneraciones de derechos sexuales y derechos reproductivos de NNA y jóvenes. Esto limita de sobremanera el derecho a la información que tienen todas las personas<sup>7</sup>, donde el MEC debe ser el principal generador de contenidos educativos y comunicacionales de calidad, con base científica y enfoque de derechos humanos, con pertinencia cultural y en consonancia con el desarrollo biopsicosocial de las personas.

## **7. Conclusiones ante una guía que no guía**

<sup>6</sup> [Ley N.º 5659 / PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, CRIANZA POSITIVA Y DE PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CONTRA EL CASTIGO FÍSICO O CUALQUIER TIPO DE VIOLENCIA COMO MÉTODO DE CORRECCIÓN O DISCIPLINA](#)

<sup>7</sup> Constitución Nacional. Artículo 28 - Del Derecho a Informarse. Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

La guía de referencia a cargo del MEC, debe ser vista como una efectiva herramienta de prevención, atención y protección, incluso de restitución de derechos hacia niñas, niños y adolescente en el sistema educativo, como parte del Sistema de Protección de Niñez y Adolescencia; a fin de dar una respuesta de política pública a los datos oficiales que se tienen con relación a los más de 17.000 casos de abuso sexual reportados en la Fiscalía en los últimos 5 años<sup>8</sup>; los 13.550 nacidos vivos de niñas y adolescentes entre 10 y 19 años del 2021<sup>9</sup>, incluido 491 que son de niñas entre 10 y 14 años; y los 99 suicidios de niñas, niños y adolescentes<sup>10</sup> por motivos de salud mental que pueden estar vinculados a abusos, violencias y discriminaciones. Es necesario indicar que existe una estrecha relación entre las situaciones de vulneraciones de derechos, incluidos los derechos sexuales y reproductivos y discriminación, con los procesos crecientes de exclusión educativa que tiene Paraguay, que a la fecha llega a más de 460.000 niñas, niños y adolescentes fuera del sistema educativo<sup>11</sup>.

Un análisis jurídico en el marco de los derechos humanos no puede estar descontextualizado de la realidad en la que se encuentran las personas destinatarias de las políticas públicas del Estado, este debe ser necesariamente vinculado con la diversidad de grupos de población y las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales en que las personas y sus comunidades se hallan inmersas.

Es entonces, que a partir de la revisión y análisis de la “nueva” guía, se puede observar que en su elaboración el equipo del MEC ha tenido la clara intencionalidad de excluir de la misma todo aspecto que se vincule con un enfoque de derechos humanos y enfoque de género, enfoques que deben ser necesariamente incorporados y considerados al momento de abordar las situaciones que trata el documento analizado, que son aquellos hechos de violencia sexual ejercidos en contra de NNA y jóvenes en el ámbito educativo o identificados en dicho espacio.

La “nueva” Guía, desde la perspectiva de la CDIA, implica un retroceso en el ámbito de los derechos humanos de NNA y jóvenes, a partir del retiro explícito del reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, de los cuales estos son titulares y el Estado es garante<sup>12</sup>. En este caso, negar las diversas realidades y contravenir los marcos legales vigentes significa un retroceso de derechos, y se constituye esta acción, por parte del Estado, en una violación de derechos humanos hacia este grupo de la población.

El Estado debe “recordar” que los NNA son sujetos plenos de derechos, que estos derechos deben ser reconocidos, respetados, protegidos y garantizados. Hace ya un largo tiempo dejaron de ser considerados “menores o incapaces”, son seres humanos completos y con dignidad, poseedores de facultades y potencialidades a desarrollar y titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que les deben ser reconocidos por el solo hecho de existir.

<sup>8</sup> Fuente: Ministerio Público, datos 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

<sup>9</sup> Fuente: MSPBS/DIGIES/SSIEV, 2022. Nacidos vivos en 2021; datos provisorios, fecha de actualización: 02/09/2022. Información proveída a la CDIA a través del Portal Unificado de Información Pública, solicitud N.º 60509.

<sup>10</sup> Fuente: MSPBS/DIGIES/SSIEV, 2022. Defunciones; datos provisorios, fecha de actualización: 29/06/2022. Información proveída a la CDIA a través del Portal Unificado de Información Pública, solicitud N.º 57688, en fecha 08/07/2022, archivo N.º 4.

<sup>11</sup> CDIA Observa, 2022. Procesado a partir de los datos de población del INE/STP y Matriculaciones del MEC en 2021.

<sup>12</sup> Ley N.º 1680/2001. Código de la Niñez y la Adolescencia. Art. 14.- DEL DERECHO A LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA. “El Estado, con la activa participación de la sociedad y especialmente la de los padres y familiares, garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares. Los servicios y programas para adolescentes deberán contemplar el secreto profesional, el libre consentimiento y el desarrollo integral de su personalidad respetando el derecho y la obligación de los padres o tutores”.

La Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas dispone la obligación de “no discriminación” exigiendo que los Estados identifiquen activamente a los NNA y grupos de NNA cuyo reconocimiento y efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales. Uno de los grupos de NNA, usualmente identificado como en situación de mayor vulnerabilidad, es el de las niñas y las adolescentes basándose en su género y los NNA de diversidad sexual, para estos casos el Estado está obligado a formular políticas de inclusión apropiadas que les garantice el ejercicio pleno de todos sus derechos<sup>13</sup>.

Es importante mencionar que para garantizar mecanismos de protección de derechos de NNA y jóvenes es necesario revisar aquellos aspectos culturales que generalmente son los que condicionan y propician las posibles vulneraciones a estos derechos. Para atender esto, existen las instituciones públicas y las políticas públicas, que son las instancias responsables para promover y garantizar los derechos humanos.

Es así que, la desigualdad y la discriminación de género representan causas claves de las violaciones de los derechos humanos; y contribuyen a generar amplias brechas en la realización de los derechos sexuales y derechos reproductivos de NNA y jóvenes. Los roles, normas y estereotipos de género en contextos de profundas desigualdades en las relaciones sociales, como es el caso de Paraguay, juegan un papel fundamental por propiciar mayor vulnerabilidad.

Por ello, es imposible evitar relacionar el análisis de las interacciones entre la violencia sexual contra NNA y jóvenes y las violaciones de los derechos sexuales y derechos reproductivos, lo que plantea la importancia de abordar estos problemas desde un enfoque de derechos humanos, que comprenda no sólo su aproximación conceptual; sino también considerar metodologías y prácticas para enfrentarlos, desde el Sistema Educativo como parte del SIPPINA.

Por lo anterior, es factible afirmar que la “nueva” guía no cumple con su función de guiar ante la realidad que viven miles de NNA y jóvenes vinculados al Sistema Educativo; vulnera sus derechos y los deja en situación de desprotección en términos administrativos, considerando que los marcos legales en efecto contemplan los contenidos y argumentos necesarios para sostener la consistencia jurídica de la “anterior” guía, hoy proscrita, como para parte de las concesiones que realiza el actual gobierno de turno con los grupos anti derechos, enfocados en desmontar el Estado Social de Derecho y la democracia en Paraguay.

---

Elaborado por el Equipo Técnico de la CDIA.

Abril, 2023

---

<sup>13</sup> Constitucional Nacional. Artículo 25 - De la Expresión de la Personalidad. Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen. “Se garantiza el pluralismo ideológico”.