

PROYECTO DE LEY DE GROOMING EN PARAGUAY

ANÁLISIS LEGAL Y COMENTARIOS A LA PROPUESTA
LEGISLATIVA

TEDIC es una Organización No Gubernamental fundada en el año 2012, cuya misión es la defensa y promoción de los derechos humanos en el entorno digital. Entre sus principales temas de interés están la libertad de expresión, la privacidad, el acceso al conocimiento y género en Internet.

La presente publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de TEDIC y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Responsable del análisis legal y redacción

Maricarmen Sequera Buzarquis¹

Octubre, 2025

Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 Internacional (CC BY SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed>

¹ Abogada, Máster en Propiedad Intelectual por FLACSO Argentina. Especialista en Ciberseguridad por la Universidad de León y en Tecnopolítica por la Universidad de Barcelona. Fellow 2023 en el programa Global Competitiveness Leadership (GCL) Latin America and Caribbean Studies de la Universidad de Georgetown. Finalista de los Premios EQUALS in Tech 2021 y nombrada Heroína en los Premios RightsCon 2015 de Access Now. Miembro del Comité Regional de Subvenciones para América Latina y el Caribe de la Fundación Wikimedia – 2023-2025. Miembro de la red Global Future Councils del Foro Económico Mundial – 2025-2026.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	2
1. Definición ambigua de plataformas digitales.....	3
2. La responsabilidad de intermediarios para la detención de grooming.....	4
Conclusión.....	7

INTRODUCCIÓN

El grooming representa una de las problemáticas más preocupantes del entorno digital actual, afectando principalmente a niños, niñas y adolescentes que son contactados por personas adultas con fines sexuales a través de Internet. El fácil acceso a la tecnología, la conectividad permanente y la falta de supervisión adecuada han contribuido al aumento de estos casos, generando la necesidad urgente de una respuesta legal y social efectiva.

A finales del 2024 se inicia una iniciativa parlamentaria² para regular este tipo de violencia en el entorno digital. El proyecto de ley se denomina “De protección de niños, niñas y adolescentes contra el grooming en Paraguay” presentado por los diputados nacionales Carlos María López, Luis Federico Franco, Carlos Nuñez, Dalia Estigarribia y Hugo Meza.

En la parte de motivación de la propuesta de ley cita los casos en el ámbito regional, diversos países de Sudamérica —como Argentina, Chile, Uruguay, Perú y Colombia— han implementado leyes específicas que tipifican el grooming como un delito autónomo, imponiendo penas de prisión y reforzando la protección a los menores frente a los riesgos del entorno digital. Paraguay, si bien ha avanzado parcialmente con la Ley N° 6002/2017³ sobre abuso por medios tecnológicos, aún carece de una legislación específica que aborde el grooming de manera integral.

Ante este contexto, la propuesta legislativa busca establecer un marco normativo nacional que contemple la prevención, detección, sanción y protección frente al grooming. El proyecto define claramente el delito, asigna responsabilidades a las instituciones competentes y promueve la coordinación interinstitucional para la ejecución de protocolos conjuntos. Además, prevé la creación de programas de prevención y detección, incluyendo campañas educativas, capacitación a funcionarios públicos y mecanismos de denuncia accesibles.

Finalmente, la propuesta incorpora un Programa de Protección a Víctimas, orientado a garantizar asistencia psicológica y medidas de seguridad para quienes hayan sufrido grooming. Este proyecto, elaborado con el apoyo de especialistas en delitos informáticos, constituye un paso fundamental hacia la protección efectiva de la niñez y adolescencia paraguaya en el entorno digital, respondiendo a una problemática creciente que requiere acción inmediata del Estado.

El 16 de setiembre del 2025, la Comisión permanente de Asesoramiento de Ciencia y Tecnología, invitó a TEDIC a participar de la audiencia pública del 24 de setiembre de 2025⁴ y

2 Expediente: D-2481664. <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/138173>

3 Ver “Que modifica y amplía el artículo 135 de la ley 1160/97 Código Penal Paraguayo. <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/108910>

4 Dictamen favorable con ciertos ajustes de terminología en proyecto de ley de protección contra el grooming. Disponible en: <https://www.diputados.gov.py/noticias/noticias/638>

acercar un análisis legal del mismo para avanzar en una propuesta legislativa.

En ese sentido, TEDIC⁵ analiza y comparte su parecer técnico en la audiencia y sus preocupaciones sobre algunos puntos controversiales de la propuesta legislativa. Las mismas pueden afectar de manera desproporcionada los derechos humanos, así como problemas de aplicación práctica de la norma.

A continuación se exponen de nuevo en los siguientes puntos para formalizar nuestra preocupación:

1. DEFINICIÓN AMBIGUA DE PLATAFORMAS DIGITALES

En el **artículo 5** de la propuesta legislativa incluye la definición de Plataformas digitales que dice lo siguiente:

Entornos en línea que permiten la interesacción, intercambio y/o transacción de información, bienes, servicios o recursos entre usuarios. Estas plataformas suelen estar basadas en la web o en aplicación móviles y facilitan la comunicación y la cooperación entre individuos o empresas, actuando como intermediarios entre ellos.

Es fundamental comprender que las plataformas digitales forman parte de un ecosistema tecnológico altamente complejo, cuya estructura resulta difícil de definir con precisión. Este ecosistema está conformado por distintas capas de Internet, una diversidad de actores y empresas de diferentes tamaños, modelos de negocio y protocolos tecnológicos que interactúan entre sí.

En este contexto, no es sencillo exigir el monitoreo de conversaciones dentro de plataformas de mensajería que utilizan cifrado de extremo a extremo, ya que su funcionamiento difiere considerablemente del de las redes sociales tradicionales. Asimismo, mientras existen redes sociales centralizadas —como las grandes corporaciones tecnológicas (big tech)—, también hay plataformas descentralizadas o federadas, donde los mecanismos de moderación y control de contenidos operan bajo configuraciones técnicas y normativas completamente distintas.

Para Luca Belli⁶, las plataformas pueden considerarse como:

... las estructuras técnicas y de gobernanza que facilitan las relaciones y el intercambio de valor entre diferentes categorías de usuarios.” ...Cuando una plataforma se califica de "digital o en línea", puede referirse a una amplia gama de aplicaciones de software que a menudo se definen de manera imprecisa. Estas plataformas proporcionan una estructura de gobernanza, a través de su ordenamiento privado, y una arquitectura técnica, a través de una amplia gama de normas, protocolos y algoritmos, que facilitan las interacciones de los usuarios y el intercambio de valor a escala, desencadenando así los efectos de red.

5 Web oficial de TEDIC <https://www.tedic.org/>

6 Glossary Law and Policy, Luca Belli, Nicolo Zingales and Yasmin Curzi Terms, p. 239. https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/45/20436

Por su parte, la Comisión Europea⁷ refiere la importancia y variedad de las plataformas al señalar que

Las plataformas en línea nos llegan hoy con diferentes formas y tamaños... cubren una amplia gama de actividades, incluyendo plataformas de publicidad en línea, mercados en línea, motores de búsqueda, redes sociales y medios de difusión de contenidos creativos, plataformas de distribución de aplicaciones, servicios de comunicación, sistemas de pago y plataformas dedicadas a la economía colaborativa.

Por tanto, es clave comprender cómo funciona la tecnología para poder definir a las plataformas digitales, las diferentes configuraciones de las mismas para saber cómo regular en el caso que cumpla con los estándares de debido proceso para la moderación de contenidos que se proponen en esta norma.

2. LA RESPONSABILIDAD DE INTERMEDIARIOS PARA LA DETECCIÓN DE GROOMING

El debate sobre la responsabilidad de los intermediarios de Internet continúa siendo uno de los más sensibles en materia de gobernanza digital. Los intermediarios —plataformas tecnológicas, redes sociales, motores de búsqueda, servicios de mensajería, entre otros— desempeñan un rol esencial en la garantía de derechos fundamentales, particularmente en la libertad de expresión, acceso a la información y participación ciudadana en línea.

De acuerdo con los Principios de Manila sobre la Responsabilidad de los Intermediarios⁸, estos no deben ser responsables del contenido generado por terceros, salvo cuando exista una orden judicial válida que determine su ilicitud. Tales principios también establecen que los intermediarios no pueden ser obligados a monitorear o filtrar preventivamente el contenido de sus usuarios, ya que ello constituiría una forma de censura previa, prohibida por los estándares internacionales de derechos humanos. Su deber se limita a actuar diligentemente tras la notificación judicial de contenido ilegal, preservando el debido proceso, la proporcionalidad y la privacidad de las personas usuarias.

Un referente normativo clave es el artículo 230 del Communications Decency Act (CDA)⁹ de los Estados Unidos, que protege a los intermediarios al establecer que:

...ningún proveedor o usuario de un servicio informático interactivo será tratado como el editor o portavoz de la información publicada por otro.

Este marco introdujo el principio del Buen Samaritano, que alienta a las plataformas a moderar

7 Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Las plataformas en línea y el mercado único digital - Retos y oportunidades para Europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0288&from=EN>

8 Principios de Manila sobre responsabilidad de los intermediarios. https://www.eff.org/files/2015/06/23/manila_principles_1.0_es.pdf

9 Alsur. 2021. Mirando AL SUR. Hacia nuevos consensos regionales en materia de responsabilidad de intermediarios y moderación de contenidos en Internet. <https://www.alsur.lat/sites/default/files/2021-06/Responsabilidad%20de%20intermediarios%20ES.pdf>

de buena fe contenidos dañinos o ilícitos, sin que ello implique asumir responsabilidad legal por las publicaciones de sus usuarios¹⁰. Este equilibrio ha sido reconocido globalmente como un modelo que fomenta la protección de los derechos digitales sin inhibir la innovación ni la libre circulación de ideas.

Este principio desarrolla el concepto de “puerto seguro” que constituye una de las bases más relevantes del derecho digital contemporáneo en materia de responsabilidad de intermediarios. Este régimen busca proteger a los intermediarios de Internet frente a la responsabilidad por los contenidos generados por terceros, siempre que actúen de buena fe y cumplan determinadas condiciones, como la remoción diligente del contenido ilegal tras notificación válida. Su finalidad es fomentar la innovación y la libre circulación de información, evitando que las plataformas adopten prácticas de censura preventiva o vigilancia generalizada. En este sentido, el “puerto seguro” reconoce la diferenciación esencial entre quien crea o edita contenido y quien simplemente facilita su alojamiento o difusión, descartando la aplicación de una responsabilidad objetiva sobre los intermediarios. Por ello, no puede exigírseles monitoreo previo ni control editorial del contenido publicado por usuarios, sino únicamente cooperación posterior conforme a orden judicial o procedimiento transparente. Corresponde, entonces, garantizar claridad, especificidad y precisión en las condiciones bajo las cuales se aplican los mecanismos de “puerto seguro”, y asegurar que toda moderación de contenido se realice bajo reglas razonables de transparencia, respetando los principios de proporcionalidad y debido proceso¹¹.

En este contexto, los **artículos 8 y 10 del proyecto** de ley bajo análisis establecen la obligación de que las plataformas digitales implementen sistemas de monitoreo y detección de conductas de grooming, y que reporten los casos sospechosos a las autoridades competentes, bajo pena de sanciones económicas o la suspensión de sus servicios en el país. Sin embargo, esta disposición presenta problemas técnicos, jurídicos y de compatibilidad con los derechos fundamentales.

La cuestión central es cómo las plataformas podrían identificar conversaciones con fines de grooming sin vulnerar la privacidad y el cifrado de las comunicaciones. En el caso de servicios de mensajería con cifrado de extremo a extremo¹², como WhatsApp, Signal o Telegram, es técnicamente imposible acceder al contenido de los mensajes, ya que sólo los interlocutores tienen las claves para descifrarlos. Exigir a las plataformas que monitoreen dichas conversaciones implicaría romper el cifrado, afectando gravemente el derecho a la privacidad, la seguridad digital y la libertad de expresión.

Además, imponer a las empresas privadas la obligación de vigilar y determinar la intencionalidad del contenido las convierte en árbitros de legalidad y moralidad, función que corresponde exclusivamente al Poder Judicial conforme a la Constitución Nacional paraguaya

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² EFF. (s,f) Una inmersión profunda en el cifrado de extremo a extremo. <https://ssd.eff.org/es/module/una-mirada-en-profundidad-al-cifrado-de-extremo-extremo-%C2%BFc%C3%B3mo-funcionan-los-sistemas-de>

(artículo 26)¹³ y a los artículos 8.1 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica¹⁴. Cualquier medida de restricción o remoción debe estar sujeta al control judicial previo, respetando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y objetivo legítimo.

El bloqueo o suspensión de servicios constituye, además, una medida extrema con consecuencias negativas desproporcionadas, al afectar a millones de personas usuarias inocentes y limitar el acceso a información y servicios esenciales. Los estándares interamericanos de libertad de expresión advierten que tales medidas son equiparables a formas de censura indirecta, y sólo podrían considerarse legítimas en casos excepcionales y debidamente fundamentada.

En el “Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión¹⁵” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se señala que el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

El ejercicio del derecho de expresión no podrá ser restringido por métodos o medios indirectos, tales como el abuso de controles estatales o privados sobre papel-prensa, frecuencias de radiodifusión, equipos usados en la difusión de información, o por cualquier otro medio que tienda a impedir la comunicación y circulación de ideas u opiniones.

Asimismo, la CIDH advierte que “las restricciones mediante métodos indirectos” constituyen violación del artículo 13.3 cuando efectivamente “impiden, aunque sea indirectamente, la comunicación de ideas y opiniones¹⁶”

Por estas razones, es indispensable un debate legislativo y doctrinario renovado que armonice la protección de niños, niñas y adolescentes frente al grooming con la preservación de los derechos fundamentales en el entorno digital. Paraguay debe avanzar hacia un modelo inspirado en los Principios de Manila y Principios de Santa Clara¹⁷, garantizando la cooperación de las plataformas con las autoridades dentro de los límites del Estado de Derecho, sin trasladarles funciones propias del poder público ni debilitar las garantías constitucionales de privacidad y libertad de expresión.

13 Constitución Nacional del Paraguay. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional>

14 Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

15 Marco Jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

16 RELE (2010). Inter-American Legal Framework regarding the Right to Freedom of expression. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/libro/contenido_IALFR.html

17 Principios de Santa Clara <https://santaclaraprinciples.org/>

CONCLUSIÓN

La discusión sobre la responsabilidad de los intermediarios de Internet revela una tensión estructural entre la legítima potestad regulatoria del Estado y la preservación de un entorno digital libre, abierto y seguro. El desafío consiste en encontrar un punto de equilibrio donde los gobiernos democráticos puedan aplicar sus leyes y proteger a la ciudadanía, especialmente a los menores de edad frente a delitos graves como el grooming, sin recurrir a mecanismos que deriven en censura o vigilancia masiva.

Imponer a las plataformas digitales la obligación de monitorear preventivamente conversaciones privadas o bloquear servicios en caso de incumplimiento constituye una respuesta desproporcionada e ineficaz, que vulnera principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. Tales medidas no sólo amenazan la libertad de expresión, la privacidad y la seguridad digital, sino que además rompen el cifrado de las comunicaciones, exponiendo a la ciudadanía a riesgos mucho mayores que el problema que se busca resolver.

Desde esta perspectiva, el marco normativo paraguayo debería eliminar cualquier disposición que atribuya responsabilidad directa o solidaria a los intermediarios por contenidos generados por terceros, salvo orden judicial específica. Asimismo, debe proscribirse el bloqueo o suspensión de plataformas y conexiones de Internet como sanción, ya que ello constituye una forma de censura tecnológica incompatible con los estándares interamericanos y los principios democráticos.

La situación plantea un dilema esencial: ¿cómo pueden los Estados democráticos hacer cumplir sus leyes en el entorno digital sin adoptar estrategias autoritarias o restrictivas? La respuesta no reside en castigar a los intermediarios ni en interrumpir servicios esenciales, sino en fortalecer la cooperación judicial internacional, mejorar las capacidades investigativas del Estado y promover la educación digital de niños, niñas y adolescentes.

Por ello, se hace imprescindible impulsar un debate profundo, plural y global, orientado a diseñar soluciones normativas equilibradas que concilien la soberanía estatal con la protección de los derechos de los usuarios y el fomento de la innovación tecnológica. Solo mediante este equilibrio será posible construir un ecosistema digital verdaderamente libre, seguro y democrático, comprometido con la aplicación legítima de las leyes nacionales pero firme frente a las prácticas y normas de carácter autoritario.

Como parte de la regulación respecto de intermediarios, resulta útil referir las siguientes consideraciones para regular el grooming:

1. Corresponde la diferenciación de roles entre quien edita o publica contenido de quien permite que terceros suban o difundan contenido, a la vez que no aplica la responsabilidad objetiva, ni cabe la exigencia de mecanismos previos de monitoreo y

vigilancia. Se requiere claridad, especificidad y precisión en las condiciones previstas al aplicar mecanismos de “puerto seguro”. En caso de moderación de contenido se deben respetar reglas razonables de transparencia.

2. Sujeción al test tripartito ante límites a la libertad de expresión y acceso a la información.
3. Fomento a la economía del conocimiento y de la innovación basada en datos.
4. Respeto a la tradición latinoamericana en materia de Derechos Humanos en entornos digitales.