

ANÁLISIS

JURÍDICO-POLÍTICO

E-ISSN: 2665-5489

ISSN: 2665-5470

Constitucionalismo económico **Garantías fundamentales** Fraude
Derechos de las víctimas Reparación integral **Normas jurídicas**
Estado social de derecho **Derecho** Solidaridad **Responsabilidad estatal**
Dignidad humana **Seguridad humana digital** Gobernanza ambiental
Políticas públicas Diálogo social **Justicia social** Participación ciudadana



Repensando el papel de lo jurídico y lo político en la era de la digitalización: debates contemporáneos y proyecciones críticas

VOLUMEN 8
NÚMERO 16
2026



ESCUELA DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y POLÍTICAS
"Justicia para la paz perdurable"

UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)

CUERPO DIRECTIVO

Jaime Alberto Leal Afanador
Rector

Constanza Abadía García
Vicerrectora Académica y de Investigación

Édgar Guillermo Rodríguez
Vicerrector de Servicios a Aspirantes,
Estudiantes y Egresados

Leonardo Yunda Perlaza
Vicerrector de Medios y Mediaciones
Pedagógicas

Martha Viviana Vargas Galindo

Vicerrectora de Inclusión Social para el
Desarrollo Regional y la Proyección Comunitaria

Leonardo Evemeleth Sánchez Torres

Vicerrector de Relaciones Intersistémicas e
Internacionales

Alba Luz Serrano Rubiano

Decana Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Juan Sebastián Chivirí

Líder Nacional de Investigación

Natalia Jimena Moncada Marentes

Líder de Investigación de Escuela

Asistente de edición

Natalia Jimena Moncada Marentes
Correo electrónico:
revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Asistente de hemeroteca

Jorge Hernández
Correo electrónico:
hemeroteca@unad.edu.co

Corrección de estilo y diseño editorial

Medicamedia

Imagen de portada:

Medicamedia

Información, correspondencia,
suscripciones y canje
Revista Análisis Jurídico-Político

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Calle 14 Sur n.° 14-23, Bogotá, Colombia
Teléfonos (571) 344 3700 ext. 1557-1558
Correo electrónico:
escuela.juridicas@unad.edu.co

La revista puede consultarse en su versión
electrónica en: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/index>



Atribución-No Comercial-Compartir Igual

Esta licencia permite a otros distribuir,
remezclar, retocar y crear a partir de
cada obra de manera no comercial,
siempre y cuando se atribuya el crédito
correspondiente y se licencien sus nuevas
creaciones bajo las mismas condiciones.

COMITÉ EDITORIAL Y COMITÉ CIENTÍFICO

REVISTA ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO UNAD

EQUIPO EDITORIAL

Alba Luz Serrano Rubiano
Directora

Editor académico

Nicolás Jiménez Iguarán
Editor

Comité editorial

Karen Giovanna Añaños Bedriñana
Universidad de Granada
Doctora en Derecho por la Universidad de Granada

José María Enríquez Sánchez
Universidad de Valladolid
Doctor en Filosofía por la Universidad de Valladolid

Pablo Font Oporto
Universidad Loyola Andalucía
Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla

Guillermo Gándara Fierro
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de
Monterrey – ITESM
Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de
Barcelona

Almudena Garrido Díaz
Universidad de Deusto de Bilbao
Doctora en Ocio, Cultura y Comunicación para el
Desarrollo Humano por la Universidad de Deusto de
Bilbao

Reinaldo Giraldo Díaz
Universidad Nacional Abierta y
a Distancia – UNAD
Doctor en Filosofía por la Universidad de Antioquia

Francisco Javier Gómez González
Universidad de Valladolid
Doctor en Sociología por la Universidad de Valladolid

María Paz Pando Ballesteros
Universidad de Salamanca
Doctora en Historia Contemporánea por la
Universidad de Salamanca

Comité científico

Fanny Añaños Bedriñana
Universidad de Granada
Doctora en Pedagogía por la Universidad de Granada

Guillermina Baena Paz
Universidad Nacional Autónoma
de México – UNAM
Doctora en Estudios Latinoamericanos por la
Universidad Nacional
Autónoma de México

Oriol Costa Fernández
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad
Autónoma de Barcelona

Laura Feliu Martínez
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctora en Ciencia Política por la Universidad
Autónoma de Barcelona

Flavia Freidenberg
Universidad Autónoma de México
Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de
Salamanca

Javier García Medina
Universidad de Valladolid
Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid

Juan Manuel Jiménez Arenas
Universidad de Granada/Instituto de la Paz y los
Conflictos
Doctor en Arqueología por la Universidad de Granada

Javier Jordán Enamorado
Universidad de Granada
Doctor en Ciencia Política por la Universidad de
Granada

Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez
Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD
Doctora en Gobierno y Administración Pública por la
Universidad Complutense de Madrid

José Antonio Sanahuja Perales
Universidad Complutense de Madrid/Fundación
Carolina
Doctor en Ciencia Política por la Universidad
Complutense de Madrid

Javier Zamora Bonilla
Universidad Complutense de Madrid
Doctor en Derecho por la Universidad de León

Contenido

Nota del editor Nicolás Jiménez Iguarán	5
Sección temática	9
Presentación Nicolás Jiménez Iguarán	11
De la tecnocracia neoliberal al diálogo social: estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile, 1981-2025* <i>From neoliberal technocracy to social dialogue: strategies for reforming the pension system in Chile, 1981–2025</i> <i>Da tecnocracia neoliberal ao diálogo social: estratégias de reformulação do sistema de pensões no Chile, 1981-2025</i> Francisco Rivera Tobar	17
El <i>ombudsman</i> como actor de la gobernanza ambiental y facilitador de la justicia climática <i>The Ombudsman as an Actor in Environmental Governance and a Facilitator of Climate Justice</i> <i>O ombudsman como ator da governança ambiental e facilitador da justiça climática</i> Iván Vargas-Chaves; Diego Hernández-Guzmán	45
Enunciados jurídicos: acto discursivo, transacción y comprensión lectora <i>Legal statements: discursive act, transaction and reading comprehension</i> <i>Enunciados jurídicos: ato discursivo, transação e compreensão de texto</i> Zandra Ercilia Araujo Santiago	77

Inteligencia artificial y seguridad humana digital: estudio comparado de las políticas de Estados Unidos, China y la Unión Europea **97**

Artificial Intelligence and Digital Human Security: A Comparative Study of the Policies of the United States, China, and the European Union

Inteligência artificial e segurança humana digital: estudo comparado das políticas dos Estados Unidos, da China e da União Europeia

Alba Torres Fraga

Inteligencia artificial y supervisión del fraude en los sistemas de seguridad social **135**

Artificial Intelligence and Fraud Oversight in Social Security Systems

Inteligência artificial e supervisão da fraude nos sistemas de segurança social

Nermis Cesarina Andújar Troncoso

La prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia durante el periodo 2017-2025 **155**

The Humanitarian Benefit for Victims of the Armed Conflict in Colombia During the 2017-2025 Period

A prestação humanitária para as vítimas do conflito armado na Colômbia durante o período de 2017 a 2025

María Elsa Beltrán Jiménez

State planning and Universal Basic Income: In search of a new development model **183**

Planificación estatal y renta básica universal: en busca de un nuevo modelo de desarrollo

Planejamento estatal e renda básica universal: em busca de um novo modelo de desenvolvimento

Davi Augusto Santana de Lelis; Giovani Clark; Leonardo Alves Corrêa

Guía para autores **205**

Convocatoria de artículos para volumen 9, n.º 17 de la **215**
Revista Análisis Jurídico-Político, 2027.

Nota del editor

El panorama político y sociojurídico actual se encuentra profundamente condicionado por las demandas institucionales y normativas orientadas a responder a las reivindicaciones históricas de justicia social y a los complejos desafíos que plantea el contexto digital contemporáneo. Ante este escenario, el Estado social de derecho y sus estructuras de gobernanza tienen ante sí la titánica tarea de hacer frente a las lógicas tecnocráticas neoliberales y a las desigualdades estructurales que persisten, con el propósito de asegurar la inclusión de los colectivos en condiciones de vulnerabilidad y, asimismo, incorporar las tecnologías disruptivas sin vulnerar la seguridad humana y ambiental. Estamos ante una reconfiguración estructural de los canales de protección, fiscalización y concertación social, que posiciona la gestión pública, la justicia climática y la hermenéutica jurídica en el núcleo de las disputas por el pleno ejercicio de la ciudadanía y la equidad social.

El volumen número 16 de *Análisis Jurídico-Político* se adentra, precisamente, en el examen de estas tensiones mediante la compilación de un conjunto de investigaciones que evalúan de forma crítica los puntos de encuentro entre las políticas públicas, las garantías fundamentales y las transformaciones actuales. En esta entrega se articulan aportes teóricos y empíricos que abarcan desde el rediseño de las matrices de protección socioambiental en el contexto latinoamericano hasta la gobernanza global y los dilemas regulatorios de la

inteligencia artificial. El volumen reúne diversos ejercicios de investigación y reflexión que esperamos contribuyan a repensar el papel de lo jurídico y lo político en la era de la digitalización.

Abre esta entrega el trabajo de Francisco Rivera Tobar, quien analiza las reformas aplicadas al sistema previsional chileno entre 1981 y 2025. Su investigación problematiza el agotamiento de las reformas tecnocráticas verticales impuestas “desde arriba” y argumenta a favor de los procesos de concertación social y participación democrática que sitúan nuevamente los principios de solidaridad y responsabilidad estatal en el centro de la seguridad social. A continuación, Iván Vargas-Chaves y Diego Hernández Guzmán abordan la figura del *Ombudsman* como eje dinamizador de la gobernanza ambiental ante la crisis climática y estructuran una propuesta de litigio estratégico orientada explícitamente a salvaguardar los derechos de las poblaciones más desprotegidas. Por su parte, Zandra Ercilia Araujo Santiago nos introduce en el campo de la lingüística aplicada a la interpretación jurídica. Mediante el análisis del Código Civil venezolano, demuestra que la comprensión de las normas no se reduce a un ejercicio mecánico de decodificación, sino que constituye un proceso interactivo en el que el capital sociocultural de quien interpreta determina activamente el sentido normativo de la ley.

El volumen se enriquece, además, con dos artículos sobre el impacto de la digitalización y las tecnologías emergentes. En el primero, Alba Torres Fraga desarrolla un estudio de derecho comparado sobre las políticas públicas de regulación de la inteligencia artificial (IA) en Estados Unidos, China y la Unión Europea, en el que cuestiona si la actual disputa por la hegemonía tecnológica y normativa debilita los estándares internacionales de seguridad humana digital. En el segundo, Nermis C. Andújar Troncoso examina la incorporación de herramientas de IA en las labores de fiscalización automatizada y detección del fraude dentro de los regímenes de seguridad social y advierte sobre la necesidad de actualizar los mecanismos tradicionales de control institucional en las administraciones públicas digitales, con el fin de preservar la sostenibilidad financiera del sistema.

La realidad social de Colombia se incorpora al número mediante la investigación de María Elsa Beltrán Jiménez, quien examina la

efectividad y la cobertura de la prestación humanitaria periódica otorgada a las víctimas del conflicto armado interno entre 2017 y 2025. La autora evidencia las barreras institucionales que dificultan su acceso y destaca la importancia de esta medida económica para el restablecimiento de la dignidad humana. Finalmente, el número cierra con el aporte conjunto de Davi Augusto Santana de Lelis, Giovani Clark y Leonardo Alves Corrêa, quienes toman como base el constitucionalismo económico de Brasil para plantear la implementación de la renta básica universal como un pilar del desarrollo coordinado, en el marco de un modelo de planificación estatal y desarrollismo social, frente a las recurrentes crisis del aparato productivo actual.

En síntesis, los manuscritos reunidos en este número ilustran las fortalezas y contradicciones que enfrentan los ordenamientos jurídico-políticos actuales ante los imperativos de modernización, equidad y transparencia institucional. Esperamos que este número enriquezca la discusión académica internacional mediante los aportes situados que aquí presentamos al público. Hoy más que nunca, el debate crítico en torno a la justicia redistributiva, las garantías humanas y la función de las instituciones públicas se posiciona como un imperativo ineludible ante las transformaciones del entorno global.

Nicolás Jiménez Iguarán

Editor

Sección temática

Presentación

La época contemporánea se encuentra profundamente atravesada por el virus del optimismo tecnológico. Por ello, celebra acríticamente cada innovación como un triunfo inapelable de la libertad, la eficiencia, la razón y el progreso. Sin embargo, bajo la superficie de esta retórica triunfalista, se pone en marcha una transformación profunda de las estructuras de poder que compromete de manera radical el futuro de nuestras sociedades. En este contexto, no resulta exagerado afirmar que la digitalización no es un estadio neutral de la evolución técnica, sino un eje estructurante de la cultura, los sentidos y el poder que ese optimismo ha contribuido a desplegar. En otras palabras, el paso de lo analógico a lo digital no solo abre un horizonte de posibilidades infinitas en el plano técnico-económico, sino que modifica, a su vez, nuestra condición antropológica.

Al retomar, aunque tardíamente, las advertencias de Neil Postman sobre la Tecnoópolis —ese estado cultural en el que la tecnología se apodera de las instituciones y disuelve los contornos tradicionales de la verdad, la justicia y la autoridad—, debemos abrir el debate y, al mismo tiempo, evitar caer en lugares comunes, como suele suceder cuando se celebra la disrupción digital y la modernización tecnológica como cimientos de un futuro pretendidamente sustentable. Al menos, esa es la postura que esta presentación busca explorar, en un intento por ofrecer un diagnóstico crítico sobre cómo la técnica contemporánea puede, potencialmente, poner en peligro la autonomía humana, desarticular la soberanía y subordinar el

derecho y la política a la lógica del algoritmo, entendido como una extensión del capital transnacional.

Las sociedades actuales no solo han adoptado herramientas informáticas, sino que han delegado en ellas la facultad de decidir sobre lo justo, lo conveniente y lo verdadero. Como advierte Peirano, hoy nos enfrentamos al *mathwashing* o lavado algorítmico, un proceso mediante el cual las instituciones emplean códigos opacos para encubrir decisiones discriminatorias bajo una falsa apariencia de imparcialidad matemática. Directivos tecnológicos, como Eric Schmidt, de Google, afirman que el objetivo de sus herramientas no es responder preguntas, sino decirles a las personas qué deberían hacer a continuación, con lo cual erosionan nuestra autonomía personal. Neil Postman advertía que las tecnologías no se limitan a añadir elementos a nuestra cotidianidad, sino que lo alteran todo de manera *ecológica*¹. Las fuentes confirman esta idea al mostrar que la Red no es un espacio libre, sino una infraestructura de vigilancia que transforma el acto de pensar en una serie de reacciones dopaminérgicas diseñadas para maximizar el *engagement* y capturar nuestra atención. En este ecosistema, como señalan Peirano y Véliz, los datos personales no son un residuo inocuo, sino la materia prima de un nuevo extractivismo corporativo. Son el cianuro de la era digital: un activo tóxico que, aunque genera grandes beneficios inmediatos, termina envenenando las instituciones democráticas y la seguridad nacional.

Entonces, ¿qué ocurre con la soberanía política cuando los Estados nacionales quedan reducidos a gestores subalternos de infraestructuras digitales controladas por un puñado de corporaciones monopólicas globales? Para responder a esta pregunta, es necesario problematizar la pérdida de control sobre los centros de decisión colectiva. Las tecnologías de la información actúan como sofisticados aparatos ideológicos que constriñen el horizonte de lo pensable. La aparente pluralidad de la red y de la gobernanza esconde, en realidad, una profunda polarización inducida y un control milimétrico de la atención pública y de las posibilidades que tenemos los ciudadanos de decidir.

¹ "Technological change is neither additive nor subtractive. It is ecological. I mean "ecological" in the same sense as the word is used by environment scientist. One significant change generates total change" (Postman, 1993, 25).

La cuestión consiste en indagar si, efectivamente, la digitalización nos permite liberar nuestra potencialidad para superar nuestras vilezas o si, por el contrario, perfecciona las formas de domesticación social mediante la personalización de estímulos y la vigilancia predictiva. Las sospechas que distintas voces formularon a finales del siglo XIX y principios del siglo XX cuestionaron la pretensión de ampliar, a través de la tecnología, el ámbito de la deliberación democrática. En su lugar, anticiparon la posibilidad de que el conflicto político llegara a neutralizarse mediante la imposición de una racionalidad instrumental en la que todo problema social pudiera reducirse a un problema técnico susceptible de una solución algorítmica.

No dejan de surgir preguntas: ¿cómo puede sostenerse el concepto de autonomía ciudadana en un entorno habitado por arquitecturas de persuasión subliminal y dispositivos de captura de la atención? ¿Hasta qué punto la llamada “innovación abierta” no es sino un velo que encubre la privatización radical de los bienes comunes globales y de la infraestructura del conocimiento? ¿Es posible hablar de democracia cuando el *demos* ha sido fragmentado en perfiles de consumo individualizados por algoritmos?

En la era digital, el sujeto contemporáneo experimenta una falsa sensación de libertad de elección, mientras su marco de acción se encuentra predeterminado por bucles algorítmicos. La operación ideológica funciona aquí de manera perfecta: no es necesario que un poder externo nos diga qué hacer, porque el propio sistema ha colonizado nuestro deseo y nuestras coordenadas cognitivas. Lo político, entendido como un espacio de antagonismo irreductible y de afirmación soberana, se disuelve en una administración tecnocrática de la vida en todas sus dimensiones. Los alcances políticos de este proceso se anunciaron recientemente con la publicación del *Manifiesto de Palantir*, un compendio de 22 tesis divulgado en abril de este año por la empresa de *software* Palantir Technologies². Las implicaciones de esta declaración de intenciones no admiten equívocos.

² Se trata de un resumen en forma de manifiesto del libro *The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West* escrito por el CEO de Palantir Technologies Alex Karp y Nicholas Zamiska.

Desde esta perspectiva, la digitalización de lo político genera un simulacro de participación. Las redes sociales funcionan como espacios de descarga pasional donde la indignación se mercantiliza y se metaboliza en métricas de *engagement* para beneficio de corporaciones privadas. La política se convierte en un espectáculo de reacciones instantáneas y queda desprovista de densidad teórica y de proyectos históricos a largo plazo. ¿De qué manera la hipervisibilidad digital paraliza la acción política transformadora en lugar de potenciarla? ¿Cómo enfrentar la fetichización de la técnica, que oculta las relaciones de explotación laboral y de expropiación material sobre las que se sustenta la pretendida “nube” digital?

Si la política se desvanece en el espectáculo algorítmico, en el campo jurídico las cosas no mejoran. La tradición del derecho moderno, sustentada en la garantía de los derechos fundamentales, el debido proceso, la publicidad de las normas y la racionalidad deliberativa, se encuentra sometida a una tensión destructiva provocada por el impulso digital. Asistimos a la emergencia de un tecnolegalismo o una gobernanza algorítmica en la que las normas jurídicas tradicionales son desplazadas por códigos de programación informáticos (*code is law*). Esta mutación subvierte los principios elementales de la justicia. Los algoritmos de decisión automatizada que operan en la administración pública y en el sistema judicial están blindados por el secreto comercial de empresas privadas. ¿Cómo ejercer el derecho de defensa frente a una decisión judicial o administrativa dictada por una caja negra inescrutable? El castigo se despliega de manera preventiva y masiva, con lo cual erosiona el principio de presunción de inocencia y transforma al ciudadano en un sospechoso permanente sometido a un monitoreo continuo. Las corporaciones tecnológicas imponen sus condiciones de servicio y sus instancias normativas, subordinando los ordenamientos jurídicos nacionales a los intereses de monopolios globales que no rinden cuentas ante ninguna soberanía popular.

En *Privacidad es poder*, Carissa Véliz explica cómo la renuncia a la privacidad no es un costo colateral e inevitable de la modernización, sino una expropiación deliberada de la capacidad de resistencia. Ante el riesgo de que la transición digital consolide un autoritarismo tecnocrático en el que quienes poseen los datos dominen

la sociedad, es imperativo forjar instrumentos para “desenchufar”, como propone Véliz, la economía de la vigilancia. En esta disputa, los académicos y las universidades deben, primero, garantizar su independencia frente a la financiación de las grandes empresas tecnológicas y, segundo, recuperar un lenguaje que llame a las cosas por su nombre para desafiar los relatos del poder. Solo mediante el ejercicio de una responsabilidad epistémica que nos permita “desenchufar” la economía de la vigilancia podremos desarrollar el antídoto necesario frente al virus del optimismo tecnológico y evitar que la retórica triunfalista termine por disolver definitivamente los contornos de nuestra autonomía y soberanía política.

Julio de 2026

Nicolás Jiménez Iguarán

Editor

REFERENCIAS

- Code, L. (2011). Responsabilismo. En M. Valdés y M. Fernández (eds.), *Normas, virtudes y valores epistémicos* (pp. 279-298). UNAM - Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Karp, A. y Zamiska, N. (2025). *The technological republic: Hard power, soft belief, and the future of the West*. Crown.
- Peirano, M. (2020). *El enemigo conoce el sistema: Manipulación de ideas, personas e influencias después de la economía de la atención*. Editorial Debate.
- Postman, N. (1993). *Technopoly: The surrender of culture to technology*. Vintage Books.
- Véliz, C. (2021). *Privacidad es poder: Cómo dejar de dar nuestra información a las corporaciones y los gobiernos*. Editorial Debate.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Public Affairs.

De la tecnocracia neoliberal al diálogo social: estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile, 1981-2025*

From neoliberal technocracy to social dialogue: strategies for reforming the pension system in Chile, 1981-2025

Da tecnocracia neoliberal ao diálogo social: estratégias de reformulação do sistema de pensões no Chile, 1981-2025

Francisco Rivera Tobar**

Artículo producto de investigación

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2026

Fecha de aceptación: 10 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Rivera Tobar, F. (2026). De la tecnocracia neoliberal al diálogo social: estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile, 1981-2025. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 17-44. <https://doi.org/10.22490/0zr9xr14>

RESUMEN

En Chile, desde la creación del régimen de capitalización individual en 1981, el debate público ha vuelto de manera recurrente sobre el problema de las bajas pensiones, las desigualdades de género,

* Este artículo corresponde a una versión revisada y adaptada del trabajo final del Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, impartido por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Universidad de Alcalá, España. El autor agradece especialmente al profesor Bernardo Alfredo Hernández-Umaña por sus orientaciones, comentarios y acompañamiento académico durante el desarrollo de la investigación y la elaboración del presente artículo. Las ideas, interpretaciones y los eventuales errores contenidos en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

** Profesor de Estado en Historia y Ciencias Sociales por la Universidad de Santiago de Chile; magíster en Historia de América Latina por la misma universidad; magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile; magíster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Universidad de Alcalá, España. Entre 2022 y 2025 se desempeñó como jefe de la División de Diálogo Social y Participación Ciudadana del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Actualmente es académico de la Universidad de Santiago de Chile, investigador asociado de la Fundación Henry Dunant y director ejecutivo de Dialógica Consultores. Correo electrónico: franciscoriverat@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2257-094X>.

las lagunas previsionales y la distancia entre el diseño institucional y la experiencia concreta de quienes cotizan. En cambio, los análisis referidos a los mecanismos de reforma han tenido un espacio menor en un contexto marcado por la contraposición de intereses, los vetos y las desconfianzas acumuladas. Este artículo examina las estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile entre 1981 y 2025, atendiendo especialmente a las disputas entre tecnocracia, participación ciudadana y diálogo social. El análisis se construye desde un enfoque cualitativo de orientación histórica, apoyado en revisión documental, literatura especializada y entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con los procesos de reforma previsional. Se propone como tesis que las trayectorias de reforma previsional dan cuenta del agotamiento de una forma de decidir “desde arriba”. En este contexto, la reforma de 1981 pudo imponerse porque estuvo respaldada por un régimen autoritario, mientras que las reformas democráticas han debido buscar legitimidad, negociar con actores sociales y abrir espacios de escucha. Si bien la reforma de 2025 no cierra el conflicto, constituye un giro relevante al reponer parcialmente principios de seguridad social desplazados por el modelo original: solidaridad, participación, responsabilidad estatal y aporte del empleador.

Palabras clave: Chile; diálogo social; participación ciudadana; pensiones; políticas públicas; reforma previsional; seguridad social; tecnocracia.

ABSTRACT

In Chile, since the creation of the individual capitalization system in 1981, public debate has repeatedly focused on low pensions, gender inequalities, pension contribution gaps, and the disconnect between the system’s institutional design and the actual experiences of contributors. By contrast, analyses of reform mechanisms have received less attention in a context marked by conflicting interests, vetoes, and accumulated mistrust. This article examines strategies for reformulating Chile’s pension system between 1981 and 2025, with particular attention to the tensions between technocracy, citizen participation, and social dialogue. The analysis is grounded in a historically oriented qualitative approach, supported by a

review of documents, specialized literature, and semi-structured interviews with actors involved in pension reform processes. The article argues that the trajectories of pension reform reveal the exhaustion of a top-down decision-making model. In this context, the 1981 reform was able to prevail because it was backed by an authoritarian regime, whereas democratic reforms have had to seek legitimacy, negotiate with social actors, and create spaces for listening. Although the 2025 reform does not resolve the conflict, it constitutes a significant shift by partially reinstating social security principles displaced by the original model: solidarity, participation, state responsibility, and employer contributions.

Keywords: Chile; citizen participation; pension reform; pensions; public policy; social dialogue; social security; technocracy.

RESUMO

No Chile, desde a criação do regime de capitalização individual, em 1981, o debate público tem-se concentrado de forma recorrente na questão das pensões baixas, das desigualdades de género, das lacunas nas contribuições previdenciárias e da discrepância entre o desenho institucional do sistema e a experiência concreta dos contribuintes. Em contrapartida, as análises relativas aos mecanismos de reforma têm ocupado um espaço menor, num contexto marcado pela oposição de interesses, vetos e desconfianças acumuladas. Este artigo examina as estratégias de reformulação do sistema de pensões no Chile entre 1981 e 2025, com especial atenção às disputas entre tecnocracia, participação cidadã e diálogo social. A análise baseia-se numa abordagem qualitativa de orientação histórica, apoiada em revisão documental, literatura especializada e entrevistas semiestruturadas com atores vinculados aos processos de reforma previdenciária. Propõe-se como tese que as trajetórias da reforma previdenciária revelam o esgotamento de uma forma de decidir «de cima para baixo». Neste contexto, a reforma de 1981 conseguiu impor-se porque teve por trás um regime autoritário, enquanto as reformas democráticas tiveram de buscar legitimidade, negociar com atores sociais e abrir espaços de escuta. Embora a reforma de 2025 não encerre o conflito, constitui uma mudança relevante ao restabelecer parcialmente princípios da segurança social deslocados

pelo modelo original: solidariedade, participação, responsabilidade estatal e contribuição do empregador.

Palavras-chave: Chile; diálogo social; participação cidadã; pensões; políticas públicas; reforma previdenciária; segurança social; tecnocracia.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones constituyen uno de los ejes de las políticas de seguridad social, entendida como aquella acción colectiva destinada a abordar los riesgos sociales. Si bien el origen de las políticas sociales modernas suele vincularse con las leyes de seguridad social impulsadas por Bismarck a finales del siglo XIX y con la construcción de los Estados de bienestar en la época de posguerra, la morfología y el desarrollo de las políticas de seguridad social responden, fundamentalmente, a las tradiciones culturales y al devenir histórico de las sociedades.

En Chile, el nacimiento del Estado de bienestar tuvo lugar en las primeras décadas del siglo XX, mediante la aprobación y la implementación de un conjunto de políticas sociales orientadas a mejorar los niveles de vida y las condiciones laborales de los trabajadores. Estas acciones abordaron los ámbitos de vivienda, trabajo, salud y educación, y constituyeron una respuesta de los grupos dirigentes a la “cuestión social” (1880-1920)¹ que se extendía por las ciudades y los centros mineros, y que se expresaba no solo en el deterioro de las condiciones materiales de la población, sino, principalmente, en una creciente conflictividad social derivada de la popularización de ideas de izquierda. Estas ideas fundamentaron la creación de organizaciones de origen anarquista y, en el primer tercio del siglo XX, de partidos políticos de raigambre marxista que

¹ James O. Morris comprende la “cuestión social” como el conjunto de “consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva forma de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad” (Morris, 1967, p. 79).

se instalaron en la perspectiva de sustituir el sistema capitalista por otro de carácter socialista.

La extensa agenda de leyes laborales y sociales que recogió los planteamientos de las organizaciones de trabajadores fue propuesta durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925) e implementada en el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Las reformas incluían la protección de ingresos por causa de accidente, invalidez, enfermedad o vejez; la regulación del contrato de trabajo y del régimen salarial; el salario mínimo; la prohibición de pagos con fichas y el control de precios de productos de primera necesidad; la reglamentación de las modalidades de trabajo, como la edad mínima de 14 años para trabajar; la creación de la Dirección del Trabajo; la constitución de sindicatos; y la solución de huelgas a través de tribunales de conciliación y arbitraje².

Respecto de la previsión social, esta quedó a cargo de las cajas previsionales, instituciones semifiscales administradas de manera tripartita, es decir, por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Estado. La más importante de ellas fue la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, que llegó a representar cerca del 80 % del total de asegurados en la década de 1940 (Larrañaga, 2015). Por otra parte, en este periodo, la pensión de vejez se administraba a través de un sistema de capitalización individual que, para los obreros, representaba un beneficio solamente nominal, debido al bajo monto de la cotización —2 % del salario— y a la desvalorización de los ahorros por efectos de la inflación. En cambio, los empleados públicos y particulares obtenían pensiones más altas, debido a que la tasa de cotización para ellos fluctuaba entre el 20 % y el 25 % del salario (Larrañaga, 2015, p. 20).

² Estas acciones complementaron leyes sociales tempranas derivadas de las demandas de los trabajadores, como el descanso dominical, que en 1907 benefició principalmente a los empleados del comercio, y las leyes de protección de la infancia, que regulaban el trabajo infantil. En 1912, se aprobó que las empresas debían disponer de sillas de descanso y establecer un horario de colación para los trabajadores. En 1917, se aprobó la obligatoriedad de contar con salas cuna en las fábricas con más de 50 trabajadores. Ese mismo año, también se aprobó el decreto sobre conciliación y arbitraje, que estableció formalmente mecanismos para la solución de conflictos laborales.

Este recorrido histórico fue interrumpido por la dictadura cívico-militar (1973-1990). En 1981, se implementó una serie de reformas neoliberales destinadas a fortalecer el rol del mercado, asimilando el Estado de bienestar a uno de tipo residual, mediante la tecnificación y la focalización de las acciones de política pública, así como la responsabilización de los individuos por su propio bienestar. En materia de trabajo, se modificaron las relaciones laborales y el sistema de pensiones con la creación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). De esta manera, las pensiones dejaron de concebirse como el resultado de un pacto colectivo y pasaron a depender, en gran medida, de la capacidad individual de cotizar, del salario recibido, de la continuidad laboral y del comportamiento de los mercados financieros (Decreto Ley 3500, 1980; Gárate, 2016; Huneus, 2016).

Quienes impulsaron e implementaron el sistema lo justificaron desde el paradigma de la modernización, la eficiencia económica y la disciplina fiscal, destacando, además, su potencial contribución al desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo, con el paso del tiempo, el modelo no logró satisfacer las expectativas sociales que había generado. Las pensiones resultaron, en términos generales, insuficientes; las mujeres enfrentaron una penalización estructural derivada de trayectorias laborales más discontinuas y desiguales; y las lagunas previsionales evidenciaron la distancia entre el tipo de trabajador supuesto por el diseño institucional —estable, formal y con capacidad sostenida de cotización— y las condiciones efectivas del mercado laboral chileno. En este contexto, la promesa de que el ahorro individual permitiría resolver adecuadamente el problema de la protección económica en la vejez perdió legitimidad, especialmente cuando las primeras generaciones de pensionados comenzaron a mostrar con claridad los límites del diseño original del sistema (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019; Uthoff, 2001).

Tras la recuperación de la democracia en 1990, las reformas al sistema de pensiones buscaron responder al creciente malestar social sin alterar completamente la arquitectura institucional heredada de 1981. La reforma de 2008 introdujo el Pilar Solidario y restituyó al Estado un rol más activo en la protección previsional. Posteriormente,

la Comisión Asesora Presidencial de 2014 abrió una discusión de mayor alcance sobre solidaridad, cotización empleadora y mecanismos de ahorro colectivo, aunque el proyecto, presentado en 2017, no logró convertirse en ley. Finalmente, la reforma de 2025 retomó parte de ese debate y lo proyectó hacia un nuevo escenario institucional, mediante la incorporación gradual de una cotización de cargo del empleador, el fortalecimiento de la Pensión Garantizada Universal, la creación de un Seguro Social y la aprobación de medidas orientadas a reducir las brechas de género en el sistema previsional (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015; Ley 20 255, 2008; Ley 21 735, 2025).

El argumento central de este artículo es que, entre 1981 y 2025, Chile transitó, de manera incompleta y conflictiva, desde una matriz tecnocrática autoritaria hacia estrategias más abiertas de legitimación democrática. Si bien en ese tránsito la tecnocracia siguió primando, tuvo que compartir su posición y sus saberes con la ciudadanía, el mundo del trabajo y las organizaciones sindicales y sociales.

La metodología de investigación privilegia el método histórico, en tanto se busca analizar las acciones desarrolladas en el pasado con el fin de comprender sus causas y construir tendencias a partir de las estrategias de política pública adoptadas por los diferentes gobiernos y tomadores de decisiones de política social para reformar el sistema de pensiones. El método histórico se complementa con un enfoque epistemológico racionalista-deductivo de las políticas públicas, en la medida en que se busca explicar la forma en que los contextos políticos, sociales y culturales condicionan a los tomadores de decisiones de las políticas de seguridad social para definir y reformular los mecanismos y las estrategias de intervención, con la finalidad de ajustarlas a las expectativas y demandas de la ciudadanía. El análisis se apoya en la revisión documental de leyes, informes institucionales, literatura especializada y documentos de organismos nacionales e internacionales. A ello se suma el uso de entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con procesos de reforma previsional, lo que permite acercarse a las decisiones, tensiones y aprendizajes que no siempre aparecen en los documentos oficiales.

Respecto de la estructura del artículo, primero se presentan las claves conceptuales sobre seguridad social, tecnocracia y diálogo social.

Luego, se analiza la reforma de 1981 por su carácter refundador y, posteriormente, las reformas democráticas entre 2008 y 2017, periodo en el que retorna parcialmente el Estado, junto con los límites del consenso técnico. Finalmente, se examina la reforma de 2025 como un proceso en el que el diálogo social y la participación ciudadana adquirieron una posición más visible e intencionada.

2. SEGURIDAD SOCIAL, TECNOCRACIA Y DIÁLOGO SOCIAL: CLAVES CONCEPTUALES

Para efectos de este artículo, el neoliberalismo se comprende como una racionalidad política que extiende criterios de mercado, competencia, cálculo económico y responsabilidad individual hacia ámbitos que antes se organizaban bajo principios públicos o sociales. Wendy Brown sostiene que la razón neoliberal configura los distintos aspectos de la existencia en términos económicos, transforma al sujeto político en *homo oeconomicus* y debilita las bases democráticas de la ciudadanía (Brown, 2016, pp. 17-18). Esta definición permite comprender la reforma previsional chilena de 1981 no solo como una privatización administrativa del sistema de pensiones, sino como una reorganización más profunda del vínculo entre Estado, mercado y ciudadanía, pues la vejez dejó de ser abordada como un riesgo social y pasó a ser tratada como resultado de la trayectoria individual de ahorro.

Por tecnocracia se entiende una forma de producción de decisiones públicas fundada en la autoridad de expertos, saberes especializados, modelos técnicos y criterios de eficiencia, especialmente económicos. El problema no radica en la existencia del conocimiento experto, indispensable para discutir pensiones, sino en su pretensión de reemplazar la deliberación democrática. En el caso chileno, esta tensión fue especialmente visible durante la dictadura cívico-militar, en la medida en que la tecnocracia actuó sin contrapeso parlamentario, mientras que, en democracia, debió convivir con comisiones asesoras, audiencias públicas, consultas ciudadanas, sindicatos, empleadores, organismos internacionales y negociaciones legislativas (Marcel, 2016; Silva, 2010).

En este proceso de transición a la democracia, se verifica la promoción, desde el Estado, de estrategias de diálogo social, entendido como un proceso de intercambio, consulta y negociación entre representantes del Estado, de las organizaciones de trabajadores y de los empleadores respecto de materias económicas y sociales de interés común. En la tradición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), este mecanismo busca encauzar conflictos, producir acuerdos y fortalecer la legitimidad de las políticas laborales y sociales. En materia previsional, donde las decisiones afectan también a personas mayores, mujeres, trabajadores independientes e informales y futuras generaciones, el diálogo social puede ampliarse hacia modalidades de *tripartismo plus*, incorporando organizaciones de la sociedad civil y actores con experiencia directa en el sistema (Ishikawa, 2004; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2002; Ozaki y Rueda, 2000).

Finalmente, el enfoque de derechos humanos permite evaluar las reformas previsionales más allá de su rendimiento financiero o de su sostenibilidad actuarial. Desde esta perspectiva, la seguridad social debe entenderse como un derecho social que exige al Estado avanzar progresivamente en cobertura, suficiencia, igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas. Los derechos humanos son inherentes a la persona humana y se fundan en la dignidad, por lo que no pueden quedar subordinados a la sola lógica del mercado ni a la disponibilidad política del momento (Ermida Uriarte, 2010, pp. 1-2). En la misma línea, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Artigas sostiene que el enfoque de derechos en protección social identifica titulares de derechos y sujetos obligados, incorpora principios de igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas, y permite evaluar las políticas sociales según su capacidad efectiva de proteger a los grupos más vulnerables (Artigas, 2005, pp. 14-17; Sepúlveda, 2014, pp. 9-10). Estas concepciones son relevantes para analizar las reformas previsionales democráticas en Chile, porque permiten leer medidas como el Pilar Solidario, el Bono por Hijo, la Pensión Garantizada Universal y las compensaciones de género no solo como ajustes técnicos, sino como intentos parciales de corregir desigualdades estructurales producidas o profundizadas por el régimen de capitalización individual.

La seguridad social nació como respuesta a aquellos riesgos que una persona no puede enfrentar de manera individual. Desde esta perspectiva, la enfermedad, la vejez, la invalidez, el desempleo o la muerte del proveedor principal son concebidos como problemas sociales que impactan familias, comunidades y economías completas. Por eso, los sistemas de seguridad social aparecieron como una forma de transformar la incertidumbre individual en protección colectiva (Beveridge, 1942; OIT, 1952).

La tradición bismarckiana, asociada a la Alemania de finales del siglo XIX, organizó la protección social en torno al trabajo asalariado, la cotización obligatoria y la participación de trabajadores, empleadores y Estado. En este paradigma, la seguridad social se vinculó con la condición laboral, en tanto se protegía al trabajador porque su incorporación al empleo generaba derechos. Por su parte, la tradición beveridgiana, desarrollada posteriormente en el siglo XX, puso el centro en la ciudadanía social y en la garantía de un piso básico de protección con financiamiento estatal para los ciudadanos, por el hecho de pertenecer a una comunidad política (Beveridge, 1942; Esping-Andersen, 1990).

En Chile, antes de 1981, si bien el sistema de cajas previsionales era fragmentado, desigual y corporativo, conservaba el principio de que la previsión social formaba parte de un arreglo colectivo. Había diferencias entre grupos ocupacionales, presión fiscal y privilegios, pero también existían formas de administración pública o semifiscal, así como una relación visible entre previsión, trabajo y responsabilidad estatal (Larrañaga, 2015; Rivera Tobar, 2025). La reforma de 1981 alteró esa trayectoria, al instalar la capitalización individual como centro del sistema, desplazar la solidaridad intergeneracional y reforzar la lógica de acumulación personal. El monto de la pensión quedó condicionado por la historia laboral de cada persona y por el desempeño de los fondos administrados por entidades privadas. En este sentido, el sistema tradujo las desigualdades laborales en desigualdades previsionales (Decreto Ley 3500, 1980; Uthoff, 2001), y las reformas de 2008 y 2025 pueden interpretarse como intentos de corregir esos excesos de mercantilización, aunque sin desmontar completamente el núcleo de la capitalización individual.

En materia previsional, la presencia de la tecnocracia ha sido decisiva. Como ha analizado Patricio Silva (2010), el país construyó buena parte de su política económica reciente sobre la autoridad de expertos, comisiones, modelos y equipos técnicos con fuerte influencia en el Estado. En 1981, la tecnocracia encontró condiciones excepcionales para actuar sin contrapeso democrático. La dictadura había desarticulado buena parte de los espacios de representación política y social: los partidos estaban proscritos o severamente limitados, las organizaciones sindicales debilitadas y el Congreso disuelto. En ese escenario, los expertos ligados al proyecto neoliberal pudieron presentar una reforma radical como si fuera una solución técnica inevitable (Gárate, 2016; Moulian, 1997).

Con el retorno a la democracia, la tecnocracia siguió presente en ministerios, consejos asesores, organismos internacionales y comisiones presidenciales, conservando su influencia, pero no su margen de acción ilimitado, en tanto se sumaron contrapartes del poder legislativo, de la opinión pública y de las organizaciones sociales. Esto generó un nuevo marco de relacionamiento que obligó a combinar el conocimiento experto con la experiencia social (Marcel, 2016; Silva, 2010).

El diálogo social entra en este debate al constituir un mecanismo pertinente para encauzar los conflictos sociales. La Organización Internacional del Trabajo lo ha entendido así desde su origen, al promover formas de cooperación entre gobiernos, empleadores y trabajadores para la preparación y aplicación de políticas sociales y económicas (Ishikawa, 2004; OIT, 2002).

Una de las expresiones más fructíferas del diálogo social se encuentra en el tripartismo, donde representantes del Estado, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores discuten materias que afectan al mundo del trabajo (Díaz Elizondo, 2003; Ozaki y Rueda, 2000). Para el caso del sistema de pensiones u otros temas específicos, este esquema puede incorporar a organizaciones de la sociedad civil que cuentan con experiencia directa, lo que permite diseñar políticas sociales más pertinentes y visibilizar problemas y soluciones que el diseño estrictamente técnico no siempre prevé (Adúriz y Ava, 2006; Arnstein, 1969).

3. LA REFORMA DE 1981: EL ORIGEN DE UNA CRISIS PERMANENTE

La reforma previsional de 1981 constituye el punto de partida para entender la trayectoria contemporánea del sistema chileno de pensiones. Mediante el Decreto Ley 3500, la dictadura instauró un régimen de capitalización individual administrado por las AFP. Los nuevos trabajadores fueron incorporados obligatoriamente al nuevo sistema, mientras que los antiguos cotizantes pudieron optar entre permanecer en el esquema anterior o trasladarse. El cambio fue profundo y todavía ordena buena parte de la discusión chilena (Benavides y Jones, 2012; Decreto Ley 3500, 1980).

Entre 1975 y 1978, la línea neoliberal de la Junta Militar de Gobierno pasó de disputar a desplazar a las tendencias nacionalistas (Valdivia, 2003). Una vez consolidada la fase de reformas estructurales en la década de 1980, la consolidación neoliberal se realizó sobre la base de una alta tecnificación de los procesos de construcción de políticas sociales. Tomás Moulian (1997) sostiene que la dictadura chilena incorporó una dimensión revolucionaria que, junto con desplegar el terror en la población, integró un proyecto que operó como un sistema cognitivo-ideológico basado en un “conjunto de sistemas enunciativos elaborados por equipos de sujetos-productores de discursos y movilizados por una red de aparatos destinados a la producción, distribución e internalización de sistemas discursos” (Moulian, 1997, p. 194), los cuales sostuvieron el proyecto neoliberal.

En el sentido antes señalado, el rol de los economistas fue clave para la implementación de la reforma de 1981, especialmente el de los denominados *Chicago Boys*, jóvenes estudiantes formados desde mediados de la década de 1950 en la Universidad de Chicago, donde se desempeñaba como profesor Milton Friedman, uno de los ideólogos del neoliberalismo y acérrimo defensor del sistema de capitalización individual.

En lo referido a las reformas que impactaron el mundo del trabajo, José Piñera, desde su posición de ministro, condujo las principales transformaciones asociadas al cambio en las relaciones laborales, especialmente en lo que se denominó el *Plan Laboral*, y en el sistema de pensiones, con la creación de las AFP como organizaciones privadas con fines de lucro. Estas constituyeron la nueva institucionalidad

encargada de recaudar las cotizaciones, administrar las cuentas individuales e invertir los fondos previsionales en activos del mercado de capitales e instrumentos nacionales y extranjeros. Piñera desarrolló esta labor principalmente en conjunto con los economistas Miguel Kast Ritz, ministro de Planificación, y Juan Carlos Méndez, quien fue el primer superintendente de AFP.

La estrategia de reformulación del sistema de pensiones se realizó en un contexto de ausencia de libertad sindical, severas restricciones a las organizaciones de trabajadores, proscripción de los partidos políticos de izquierda y disolución del Poder Legislativo. Como se señala, la Junta Militar de Gobierno optó por implementar los altos niveles de tecnocracia que exigía la implantación de un nuevo modelo, pero también por generar una disociación entre lo civil y lo militar, en la medida en que las reformas excluyeron a los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública, quienes se mantuvieron en el sistema de reparto. Es decir, el régimen optó por continuar la línea histórica de participación activa del Estado en el sistema de seguridad social, aunque exclusivamente para los uniformados, situación que se mantiene hasta la actualidad (Huneus, 2016). Por el contrario, dentro de la sociedad civil, este diseño afectó de manera particular a las mujeres, cuyas trayectorias laborales han estado atravesadas por la desigualdad salarial, las interrupciones asociadas al cuidado y una mayor expectativa de vida, todo lo cual queda incorporado en los mecanismos de cálculo (CEPAL, 2019; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

El carácter fundante de la reforma de 1981 tiene, además, un componente cultural, pues, con los años, la ciudadanía ha tendido a naturalizar la idea de que el monto de las pensiones era resultado del esfuerzo y la responsabilidad personal, que el Estado debía intervenir solo de manera residual y que el mercado podía administrar mejor los recursos de los trabajadores. Esa narrativa hizo que cualquier reforma posterior tuviera que discutirse dentro de esas convicciones. Así, la transición democrática heredó una estructura institucional, un lenguaje económico y una red de intereses que explican que la primera reforma significativa ocurriera apenas en 2008, es decir, casi tres décadas después de implementado el modelo.

4. REFORMAS DEMOCRÁTICAS Y LÍMITES DEL CONSENSO: LA INCIPIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2008-2017

La primera reforma significativa en democracia fue la impulsada desde mediados de 2005 por el gobierno de Michelle Bachelet. Según Patricio Silva, las conclusiones del Informe sobre Desarrollo Humano de 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su crítica al carácter tecnocrático de la élite estatal, con el consiguiente llamado a fortalecer los mecanismos de articulación con la ciudadanía en Chile, habrían fortalecido el discurso en favor de la participación ciudadana. Esto representó un giro respecto de una posición de los partidos de la alianza de gobierno “que había privilegiado la consolidación de las estructuras e instituciones democráticas y el principio de la democracia representativa, pero no el de la democracia participativa” (Silva, 2010, p. 222). En este contexto, para Silva, lo interesante de este discurso fue que introdujo con fuerza en la escena política la figura de la “ciudadanía”, que desde entonces ocuparía un lugar privilegiado en el plano discursivo, en detrimento de los estamentos tecnocráticos y de las direcciones de los partidos políticos.

Con la finalidad de cumplir la promesa de realizar un “gobierno ciudadano”, Bachelet conformó diversas comisiones de estudio para que, dentro de un plazo determinado, le presentaran propuestas de involucramiento de la ciudadanía en temas de alto interés público. En este contexto, se constituyó una comisión para estudiar una reforma del sistema electoral binominal, a cargo de Edgardo Boeninger, y otra para analizar el sistema previsional, a cargo de Mario Marcel. Esta última fue creada por el Decreto n.º 336, de junio de 2006, con el objeto de elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones:

Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país. (Ministerio de Hacienda, 2006, art. 1)

Estas comisiones, constituidas en su mayoría por expertos en la materia, también incluían a representantes de la sociedad civil. Rodrigo Pérez, director de Educación Previsional, sostiene que “el diseño de esa estrategia metodológica fue fundamental para coordinar a los actores de la sociedad civil y una forma de canalizar las demandas ciudadanas de 2006, que permitieran generar un nuevo pacto social” (R. Pérez, comunicación personal, 2025). Sin embargo, a medida que la comisión comenzaba a poner el acento en la “participación ciudadana”, “surgió un debate académico sobre qué específicamente se debe entender por ‘participación’ de la ciudadanía en las políticas sociales y sus posibles impactos tanto en la efectividad de las políticas como en la estabilidad política en el país” (Silva, 2010, p. 228), lo que significó un cuestionamiento a la estrategia seguida por el gobierno.

Lo singular de este proceso de reformulación del sistema de pensiones fue la incorporación de procesos de participación ciudadana, destacados por Alberto Arenas (2010) como una experiencia exitosa de política pública en democracia, en tanto configuró una acción estructural, amplia y legitimada por la ciudadanía. En lo concreto, la participación se tradujo en el desarrollo de audiencias públicas para escuchar a más de 240 personas, representantes de 72 organizaciones sociales, gremiales, sindicales y académicas, lo que, a juicio del autor, “permitió que los consejeros ampliaran sus visiones e incorporaran estos antecedentes en sus análisis” (Arenas, 2010, p. 61). Además, los consejeros se vieron comprometidos a llegar a consensos debido a la vinculación directa con las demandas ciudadanas, lo que favoreció el éxito de la Comisión y el desarrollo de acuerdos previos al envío del proyecto de ley al Parlamento, evitando que la tramitación se entrapase en aspectos técnicos que ya se encontraban aprobados por el Consejo Asesor.

De este modo, la participación ciudadana legitimó e influyó en el proceso de diseño de la política, especialmente en lo referido a la equidad de género, problema estructural del sistema previsional chileno. Como respuesta a estas demandas, se incorporó el Bono por Hijo como beneficio compensatorio financiado por el Estado, desplazando el foco exclusivamente financiero hacia dimensiones de justicia y equidad social. En palabras de Pedro Contador, entonces jefe de la asesoría legislativa de la Subsecretaría de Previsión Social,

la reforma de 2008 aportó una mirada de universalidad e impactó muy positivamente en la estructura del sistema,

[...] porque se estableció un cambio de paradigma, en el sentido de que dio cuenta de que ahora el foco ya no estaba como en la dictadura en el papel residual del Estado, sino en su contribución activa para sacar a las personas de la pobreza, generando un sistema contributivo que no estaba pensado solo para la indigencia, sino que tenía componentes de universalidad. (P. Contador, comunicación personal, 2025)

Desde un enfoque de derechos humanos y de género, la importancia del Bono por Hijo radica en que reconoce, aunque de manera parcial, que las trayectorias laborales de las mujeres están condicionadas por una distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidados. En un sistema de capitalización individual, esas interrupciones se traducen directamente en menores saldos previsionales y pensiones más bajas. Por eso, la medida introducida en 2008 puede leerse como una corrección estatal frente a una desigualdad estructural que el mercado laboral y el diseño previsional tendían a reproducir (Artigas, 2005, pp. 14-17; CEPAL, 2019; PNUD, 2010).

Si bien este proceso constituyó una innovación respecto de la participación democrática de los actores sociales, cabe destacar que el Consejo Asesor de 2006 se compuso de 15 expertos: 11 economistas, 2 abogados y una socióloga. Es decir, el 73 % de los integrantes de la Comisión eran economistas, lo que da cuenta de una mirada sobre las pensiones como un ámbito eminentemente técnico y de política económica, antes que de seguridad social.

Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial, creada por el Decreto n.º 718 de 2014 con el objetivo de revisar el Decreto Ley 3500 y la reforma previsional de 2008, realizar un diagnóstico sobre el funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas para abordar las deficiencias identificadas, mantuvo este perfil tecnocrático y economicista. A pesar de que se amplió de 15 a 24 integrantes, la tendencia se profundizó, en tanto 20 de ellos eran economistas, es decir, el 83 % de la Comisión; otros 2 eran sociólogos, uno abogado y una médica (tabla 1).

Tabla 1. Comisiones asesoras presidenciales por la reforma de pensiones

Profesión principal	2006	Porcentaje	2014	Porcentaje
Economista	11	73.3 %	20	83.3 %
Sociólogo	1	6.7 %	2	8.3 %
Abogado	2	13.3 %	-	-
Ingeniero civil industrial	1	6.7 %	-	-
Cientista político	-	-	1	4.2 %
Médico cirujano	-	-	1	4.2 %
Total de integrantes	15	100 %	24	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) y Ministerio de Hacienda (2014).

Así como existió una clara tendencia a favor de los economistas, que entre las dos comisiones constituyen casi el 80 % de los participantes, también existió una clara tendencia a favor de los hombres, que alcanzaron el 67 % en cada una de las Comisiones Asesoras, es decir, un poco más de dos tercios. En este sentido, la composición de género constituye, sin duda, un desafío para generar consensos respecto de las correcciones necesarias frente a las brechas de género. Los datos presentados permiten cuestionar aquellas afirmaciones orientadas a valorar la diversidad de enfoques, pues, como se ha visto, primaron los enfoques economicistas promovidos por hombres. Donde sí hubo diversidad fue en los nombres, debido a que, entre la primera y la segunda Comisión Asesora Presidencial, solo se repiten cuatro integrantes: Andras Uthoff Botka, David Bravo Urrutia, Martín Costabal y Regina Clark Medina.

La Comisión Asesora de 2014 tuvo como objetivos específicos proponer cambios que garantizaran pensiones adecuadas, sostenibles y con enfoque de género. A juicio de Marcos Barraza, entonces subsecretario de Previsión Social,

[...] el proceso participativo del 2014 fue el más amplio que ha habido en materia de discusión de pensiones, fue un mecanismo de participación cualitativo y cuantitativo que legitimó los resultados

de la Comisión, que tuvo como gran resultado evidenciar que las tasas de reemplazo eran desastrosas desde el punto de vista de la jubilación. Las tasas eran tan bajas que las personas que se retiraban del mundo laboral caían principalmente en pobreza. (M. Barraza, comunicación personal, 2025)

Los resultados derivaron en tres propuestas generales y 58 recomendaciones específicas, que tuvieron como insumos, además del trabajo de los expertos, la implementación de distintos mecanismos de participación ciudadana. Entre estos se encuentra la realización de 78 audiencias públicas a nivel nacional, en las que participaron representantes de organizaciones sociales, sindicatos, empleadores, expertos y ciudadanos en general, quienes llevaron sus propuestas a los comisionados. Las audiencias se complementaron con encuentros regionales y mesas de trabajo destinadas a levantar información cualitativa y experiencias de usuarios, que también fueron recogidas a través de entrevistas y grupos focales con personas jubiladas, próximas a jubilarse y con lagunas previsionales. También desempeñó un rol importante la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, creada tras la reforma de 2008, la cual informa directamente a la Subsecretaría de Previsión Social sobre las evaluaciones al sistema de pensiones y genera recomendaciones de mejora.

Los mecanismos antes referidos se complementaron con encuestas de conocimiento y percepción de la ciudadanía sobre el sistema de pensiones, que permitieron perfilar, además, las expectativas ciudadanas. Los resultados de los instrumentos dieron cuenta de la percepción negativa de los encuestados frente al sistema de AFP, cuyas administradoras se ubicaron entre las instituciones con menor confianza ciudadana. Del mismo modo, hubo una alta insatisfacción con los montos de las pensiones: un 70 % indicó que estas no alcanzaban para financiar un nivel de vida adecuado y un 68 % señaló que sus pensiones no les permitían satisfacer sus necesidades básicas. No obstante, los resultados reforzaron la idea del “esfuerzo individual”, que alcanzó un 38 %, esto es, 14 puntos porcentuales más que la idea del esfuerzo intergeneracional (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

5. LA REFORMA DE 2025: DIÁLOGO SOCIAL, CIUDADANÍA Y RECONSTRUCCIÓN PARCIAL DEL PRINCIPIO SOLIDARIO

La reforma de 2025 se centró precisamente en la insuficiencia de las pensiones, en tanto partió de las propuestas elaboradas por la comisión de 2014, que no pudieron avanzar legislativamente. La estrategia del Ministerio del Trabajo y Previsión Social se desarrolló a partir de los aprendizajes de ese proceso, pero enfatizó en el fortalecimiento de la institucionalidad del diálogo social. En este sentido, la jerarquización del Consejo Superior Laboral, organismo tripartito y de carácter consultivo que colabora en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas sociales, fue esencial para la aprobación y el despliegue de la estrategia de articulación con la ciudadanía, elaborada por la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Esta estrategia se realizó siguiendo las orientaciones técnicas sobre diálogos tripartitos de la OIT. La discusión se desarrolló en torno a seis principios de la seguridad social: universalidad, solidaridad, igualdad, participación, suficiencia y sostenibilidad.

En este contexto, en 2022, se realizaron 16 diálogos ciudadanos de carácter presencial, que reunieron a representantes de trabajadores, empleadores y del Estado, además de 67 consultas técnicas abiertas a la sociedad civil, gremios y centros de estudios. En total, participaron 1182 personas a nivel nacional y 130 en las consultas técnicas. Los diálogos arrojaron como resultado la ausencia de universalidad, en tanto el sistema de pensiones no cubre ni la informalidad ni los riesgos vitales; la ausencia de solidaridad, en tanto no se compensan las desigualdades de género ni de trayectorias laborales; y, nuevamente, la insuficiencia de las pensiones, a pesar de que se valoró positivamente la generación del Pilar Solidario en 2008.

De este modo, las principales conclusiones de los diálogos ciudadanos, recogidas en la reforma aprobada en 2025, se orientaron a generar un Seguro Social, integrar a los empleadores en la cotización, atender las brechas de género, combinar estrategias de ahorro individual con solidaridad intra e intergeneracional y resguardar la responsabilidad fiscal. En suma, el informe concluye la necesidad de reconstruir los principios de la seguridad social en el sistema de

pensiones, para generar mecanismos de solidaridad, universalidad y suficiencia. Además, enfatiza en la necesidad de reponer un sistema de gobernanza tripartito del sistema de seguridad social y de generar mecanismos de control ciudadano para el funcionamiento del modelo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2022).

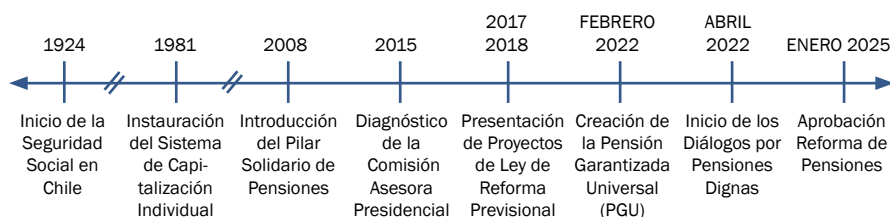
Desde el enfoque de derechos humanos, la reforma de 2025 puede interpretarse como un avance parcial en la construcción de garantías previsionales más universales y menos dependientes de la sola capacidad individual de ahorro. La incorporación del aporte empleador, la creación de un Seguro Social, el fortalecimiento de la Pensión Garantizada Universal y las medidas de compensación por brechas de género responden a la necesidad de que el Estado no se limite a subsidiar la pobreza en la vejez, sino que asuma obligaciones activas de protección, igualdad y no discriminación. Esta lectura no elimina las tensiones del sistema, pero permite observar que la reforma desplazó parcialmente la discusión desde la rentabilidad individual hacia la suficiencia, la solidaridad y la titularidad de derechos sociales (Ermida Uriarte, 2010, pp. 1-2; Sepúlveda, 2014, pp. 9-10).

Un análisis de las estrategias seguidas para la elaboración de la reforma previsional de 2025 permite concluir que esta fue la única que no consideró la creación de una Comisión Asesora Presidencial, sino que, en su lugar, aprovechó los diagnósticos y avances acumulados en las discusiones de la última década, optando por la participación ciudadana y la colaboración con organismos internacionales como la OIT y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pedro Contador enfatiza que este proceso de 2022

[...] no se centró nuevamente en la voz de los expertos, sino en la vinculación con la ciudadanía, intentando alinear las propuestas con el pensamiento de las personas de manera colectiva. El resultado fue exitoso, en la medida en que la reforma de 2025 abrió una ventana que antes estaba cerrada, [generó] un nuevo camino de solidaridad y cumplió, además, con la urgencia de que las pensiones suban ahora y tengan una progresividad, porque finalmente eso es lo que le da sostenibilidad al acuerdo. (P. Contador, comunicación personal, 2025)

En síntesis, la estrategia metodológica y de construcción de política social seguida para la reforma de 2025 le permitió romper con una tendencia histórica —presente desde los orígenes del sistema en 1981— respecto del rol central que adquirieron los cuadros técnicos y, especialmente, los economistas en la modificación del sistema de pensiones. Por otra parte, constituyó una clara evidencia de que el diálogo social es “la llave que destraba y abre la puerta de las políticas que son por naturaleza complejas y que requieren necesariamente a todos los actores, pero principalmente al mundo del trabajo y a las organizaciones representativas de la sociedad civil” (R. Pérez, comunicación personal, 2025). Cabe destacar, eso sí, que las propuestas partieron de una línea de base conformada por los postulados de la Comisión Asesora de 2014, que avanzaron en los ejes de participación ciudadana y diálogo social tripartito.

Figura 1. Chile (1981-2025): principales hitos y reformas realizadas al sistema de pensiones



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile (2022).

6. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Analizar, en perspectiva histórica, las estrategias de reforma —fallidas y exitosas— del sistema de pensiones chileno, desde su origen en 1981 hasta la reforma de 2025, permite establecer hallazgos significativos relacionados con las transformaciones del modelo previsional, así como con las tensiones existentes entre estrategias que combinaron tecnocracia, participación ciudadana y diálogo social. Afirmamos que, en las estrategias adoptadas para la reformulación del sistema de pensiones, se expresa la tensión entre

la búsqueda de mayor rentabilidad económica del sistema y la búsqueda de mayor justicia social, en el marco de la concepción del sistema de pensiones como un componente de la seguridad social.

En este sentido, un primer hallazgo da cuenta de que el modelo implementado en 1981 instauró un sistema de capitalización individual obligatorio, administrado por instituciones privadas con fines de lucro, lo que significó una ruptura con los principios de solidaridad y participación tripartita que caracterizaban al sistema anterior. Esta transformación se desarrolló en el contexto de un gobierno autoritario, que canceló la participación política de la ciudadanía y reforzó una visión neoliberal en la que se excluyó al Estado y se concentró en el individuo el peso de la responsabilidad por su protección social. La presentación de este modelo marginó al Estado del financiamiento y la gestión del sistema.

Fue recién en las primeras décadas del siglo XXI cuando se generaron las principales modificaciones al sistema. La primera reforma destacada fue la de 2008, que representó un punto de inflexión al introducir el Pilar Solidario y establecer un sistema mixto con componentes contributivos y no contributivos. De este modo, la reforma buscó enfrentar las deficiencias estructurales del modelo, referidas principalmente a la baja cobertura, la insuficiencia de las pensiones y la discriminación hacia sectores vulnerables, especialmente mujeres y trabajadores informales. Además, generó nuevas instituciones y habilitó las condiciones para que el Estado actuara como garante parcial de derechos sociales; es decir, marcó un avance importante en términos de inclusión.

La reforma de 2025 avanzó en este mismo camino al reponer el tripartismo y fortalecer el rol estatal. Esta reforma constituye la transformación más profunda del sistema desde su creación, al introducir una cotización del empleador del 7 %, restablecer el financiamiento tripartito y crear un Seguro Social gestionado públicamente, que incluye compensaciones por años cotizados y medidas de equidad de género. Además, la reforma recientemente aprobada no solo amplía los recursos disponibles, sino que también reestructura la lógica de derechos previsionales, incluyendo un componente redistributivo —ausente desde 1981—, reforzando la Pensión Garantizada Universal y avanzando hacia la suficiencia

económica de los pensionados, cuyos montos de jubilación aumentaron en rangos que van desde el 15 % hasta el 35%.

En términos de la estrategia metodológica para la construcción de políticas sociales, se afirma que la última reforma de pensiones da cuenta de un cambio en la acción pública. En este sentido, mientras las reformas de las décadas anteriores fueron lideradas por economistas y técnicos, con escasa incidencia de la participación social, la reforma de 2025 se construyó a partir de un proceso amplio e intenso de diálogo social y participación ciudadana, que disputó la hegemonía tecnocrática. Esta estrategia permitió recoger demandas sociales, legitimar políticamente la propuesta e integrar visiones diversas, lo que refleja un cambio en la forma de ejecutar las acciones de reforma. En este contexto, se verifica la necesidad de fortalecer el diálogo social y las estrategias participativas como herramientas para legitimar las políticas previsionales, incorporando miradas más participativas, equitativas y sustentables.

La evidencia recogida demuestra que los mecanismos participativos permiten identificar brechas, priorizar demandas y fortalecer el diseño de políticas sociales. Las consultas de 2022 revelaron una fuerte insatisfacción ciudadana con el sistema de AFP, además de una percepción crítica frente a la insuficiencia de las pensiones, mientras que la reforma de 2025 recogió estas percepciones y planteó soluciones específicas orientadas a responder a las demandas de equidad, cobertura y transparencia. Esto demuestra que el diálogo social y la participación ciudadana constituyen mecanismos que mejoran la calidad y la legitimidad de las políticas adoptadas en democracia. De este modo, es necesario reforzar la institucionalidad del Consejo Consultivo Previsional, incorporando a representantes de la Comisión de Usuarios, además de representantes de empleadores, trabajadores y Gobierno.

La generación de una nueva institucionalidad debería tener carácter consultivo, sin que ello excluya la posibilidad de que, en la práctica, tenga efectos resolutivos o vinculantes, tal como ocurrió desde 2022 con el Consejo Superior Laboral. El Consejo Consultivo debería configurarse como un órgano formal e institucional de gobernanza tripartita entre el Estado, los empleadores y los trabajadores, además de representantes de la sociedad civil que participan en

los Consejos de la Sociedad Civil del sector previsional. Asimismo, debería tener competencia para emitir resoluciones sobre criterios de sostenibilidad financiera, equidad de los beneficios y transparencia, así como para validar parámetros técnicos de las reformas. Finalmente, este espacio debe promover el aprendizaje intersectorial continuo y la rendición de cuentas de su funcionamiento ante la sociedad civil.

A partir del enfoque de derechos humanos desarrollado previamente, se debería implementar un enfoque territorial mediante la realización anual de diálogos sociales, regionales y sectoriales, orientados a recoger la diversidad productiva y territorial con el fin de impulsar respuestas diferenciadas. En este sentido, se propone establecer mesas de diálogo por sectores económicos en cada región e implementar acciones que permitan recoger la voz de los actores históricamente excluidos, con el propósito de promover soluciones de política social con mayor pertinencia territorial. Las actas y propuestas surgidas de estos espacios deberán sistematizarse y vincularse formalmente a los procesos legislativos y presupuestarios en materia previsional.

Otro hallazgo da cuenta del enfoque de género como dimensión estructural para el diseño de las políticas sociales en general y para la reestructuración del sistema previsional en particular. El diseño de políticas compensatorias para las mujeres representa una de las principales innovaciones de las reformas desarrolladas durante el siglo XXI. El Bono por Hijo, introducido en 2008, y el mecanismo de igualación de pensión a igualdad de ahorro y cargas familiares, implementado en 2025, reflejan una conciencia creciente sobre la necesidad de atender las brechas de género y de visibilizar las trayectorias laborales diferenciadas, así como el impacto desigual del mercado laboral sobre las mujeres. Atender brechas, barreras e inequidades de género permite avanzar hacia una seguridad social más justa e inclusiva.

Desde esta perspectiva del enfoque de derechos humanos, se recomienda crear un Observatorio de Equidad de Género y Curso de Vida, con la finalidad de combatir la reproducción de las desigualdades estructurales que afectan a mujeres, jóvenes e independientes. El observatorio deberá producir evidencia periódica, generar diagnósticos y proponer compensaciones, además de actuar como órgano consultivo

para futuras reformas.

Por otra parte, el diálogo social constituye un pilar de sostenibilidad y justicia social, en tanto los procesos de reforma revelan que este mecanismo no es solamente una herramienta de gobernanza democrática, sino también un componente fundamental para la sostenibilidad política de las reformas estructurales. La reactivación de instituciones como el Consejo Superior Laboral, la inclusión del tripartismo y la incorporación de la sociedad civil permiten construir consensos duraderos y generar políticas con respaldo social. Esta experiencia refuerza la idea de que las transformaciones sostenibles requieren la participación activa y plural de los sectores involucrados.

En consecuencia, los hallazgos del estudio permiten afirmar que el sistema previsional chileno ha transitado desde un modelo autoritario, tecnocrático e individualista hacia una arquitectura más participativa, redistributiva y centrada en derechos. Este camino ha sido conflictivo, pero también ejemplar al demostrar que las reformas profundas requieren tanto diagnósticos técnicos adecuados como procesos deliberativos en los que la ciudadanía y los sectores representativos del mundo del trabajo y de la sociedad civil tengan un rol central en la construcción de políticas que aspiren a la equidad y la justicia social.

REFERENCIAS

- Adúriz, I., y Ava, P. (2006). *Construcción de ciudadanía: Experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arenas de Mesa, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Serie Políticas Sociales n.º 110. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Benavides, P. y Jones, I. (2012). *Sistema de pensiones y otros beneficios pecuniarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.

- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. His Majesty's Stationery Office.
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo* (V. Altamirano, Trad.). Malpaso.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe final*. Gobierno de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo n.º 205. CEPAL.
- Congreso Nacional de Chile. (2025, 20 de marzo). Ley no. 21 735. *Crea un Nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, Mejora la Pensión Garantizada Universal y Establece Beneficios y Modificaciones Regulatorias que Indica*. 26 de marzo de 2025. <https://bcn.cl/WIwNpG>
- Congreso Nacional de Chile. (2025, 1 de septiembre). Ley n.º 20 255. *Establece Reforma Previsional*. 17 de marzo de 2008. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892>
- Díaz Elizondo, J. (2003). *Diálogo social: Método de prevención y solución de conflictos laborales* [Tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio institucional. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114537/de-diaz_j.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ermida Uriarte, O. (2010, enero). *Los derechos laborales como derechos humanos* [Sesión de conferencia]. Conferencia en el Postgrado “Trabajo y Derechos Fundamentales”, Universidad de Castilla-La Mancha, España. www.relats.org/files/documentos/ftgeneralermida.pdf
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Gárate, M. (2016). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet* (ed. rev.). Taurus.
- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social*. Organización Internacional del Trabajo.
- Larrañaga, O. (2015). *Protección social en Chile: Avances y desafíos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5218-la-proteccion-social-chile-plan-auge-avances-desafios>
- Marcel, M. (2016). Nuevas modalidades participativas en la formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. *Serie de Informes Técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay*, (6). Grupo del Banco Mundial.
- Ministerio de Hacienda. (2006, 24 de junio). *Decreto Supremo n.º 336: Crea Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=250822>
- Ministerio de Hacienda. (2014, 31 de mayo). *Decreto Supremo n.º 718: Crea Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar/imprimir?idNorma=1062836&idParte=>

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1980, 13 de noviembre). Decreto Ley 3500. *Establece Nuevo Sistema de Pensiones*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2022). *Informe nacional: Diálogos por pensiones dignas*. Subsecretaría de Previsión Social y Consejo Superior Laboral. <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2022/09/Informe-Nacional-Dialogos-por-Pensiones-Dignas.pdf>
- Morris, J. O. (1967). *Las élites, los intelectuales y el consenso: Estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile* (R. González Zanzani y P. Troncoso, Trans.). Editorial del Pacífico (Trabajo original publicado en 1966).
- Moulian Emparanza, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM Ediciones.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102). OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social*. OIT.
- Ozaki, M. y Rueda, M. (2000). Diálogo social: Un panorama internacional. *Educación Obrera*, 3(120), 1-10.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones*. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HDR_2010_SP_Complete_reprint.pdf
- Rivera Tobar, F. J. (2025). *Estrategias para la reformulación del sistema de pensiones en Chile: Un análisis histórico (1981-2025)* [Tesis de maestría, no publicada]. Organización Iberoamericana de Seguridad Social y Universidad de Alcalá.
- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: El enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales n.º 189. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón: Tecnócratas y política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Uthoff, A. (2001). *La reforma del sistema de pensiones en Chile: Desafíos pendientes*. CEPAL.
- Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2003). *El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet, Chile 1960-1980*. LOM Ediciones.

ENTREVISTAS Y COMUNICACIONES PERSONALES

- Barraza Gómez, M. (2025). Comunicación personal sobre la Comisión Asesora Presidencial y el proceso de reforma previsional de 2014 [Entrevista semiestructurada].

Contador Abraham, P. (2025). Comunicación personal sobre la reforma previsional de 2008 y los procesos de construcción legislativa en seguridad social [Entrevista semiestructurada].

Pérez Fuentes, R. (2025). Comunicación personal sobre educación previsional, diálogos ciudadanos y reforma previsional de 2025 [Entrevista semiestructurada].

El *ombudsman* como actor de la gobernanza ambiental y facilitador de la justicia climática

The Ombudsman as an Actor in Environmental Governance
and a Facilitator of Climate Justice

O ombudsman como ator da governança ambiental e
facilitador da justiça climática

Iván Vargas-Chaves*

Diego Hernández-Guzmán**

Artículo producto de investigación

Fecha de recepción: 1 de junio de 2026

Fecha de aceptación: 24 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Vargas-Chaves, I. y Hernández-Guzmán, D. (2026). El *ombudsman* como actor de la gobernanza ambiental y facilitador de la justicia climática. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 45-76. <https://doi.org/10.22490/26655489.11810>

RESUMEN

Este artículo analiza el rol del *ombudsman* o defensor del pueblo frente a los conflictos socioambientales derivados de la crisis climática y propone estrategias para fortalecerlo. La metodología se basó en un enfoque cualitativo, mediante el análisis documental y la triangulación de fuentes académicas, jurídicas e informes institucionales. Los resultados muestran una transformación de los conflictos hacia

* Doctor en Derecho Supranacional e Interno por la Università degli Studi di Palermo (Italia) y doctor en Derecho, con especialidad en Derecho Internacional Privado, por la Universidad de Barcelona (España). Profesor de la Universidad La Gran Colombia (Bogotá, Colombia) e investigador sénior reconocido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Correo electrónico: ivan.vargas@ugc.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6597-2335>

** Doctor en Filosofía por la Université catholique de Louvain (Bélgica). Profesor de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá, Colombia) e investigador sénior reconocido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Correo electrónico: diego.hernandez@unimilitar.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4475-9487>.

disputas por los recursos y la transición energética, y evidencian que el mandato reactivo tradicional de la institución resulta insuficiente debido a la falta de fuerza vinculante y a las limitaciones técnicas, especialmente en el ámbito regional. Se concluye que es necesario adoptar un modelo proactivo que incorpore el litigio estratégico y establezca unidades técnicas especializadas. De este modo, el *ombudsman* podrá consolidarse como un mecanismo institucional de la gobernanza ambiental y la justicia climática, y garantizar la protección de las comunidades vulnerables.

Palabras clave: cambio climático; conflictos socioambientales; derechos humanos; gobernanza ambiental; justicia ambiental; *ombudsman*.

ABSTRACT

This study examines the role of the *Ombudsman* or Public Defender in addressing socio-environmental conflicts arising from the climate crisis and proposes strategies to strengthen this role. The methodology was based on a qualitative approach involving documentary analysis and the triangulation of academic and legal sources, as well as institutional reports. The results reveal a transformation of conflicts into disputes over resources and the energy transition, and demonstrate that the institution's traditional reactive mandate is insufficient due to its lack of binding authority and technical limitations, particularly at the regional level. The article concludes that an initiative-taking model incorporating strategic litigation and establishing specialized technical units is necessary. In this way, the *Ombudsman* may consolidate its position as an institutional mechanism for environmental governance and climate justice, while ensuring the protection of vulnerable communities.

Keywords: climate change; environmental governance; environmental justice; human rights; *ombudsman*; socio-environmental conflicts.

RESUMO

Este artigo analisa o papel do *ombudsman* ou defensor do povo diante dos conflitos socioambientais decorrentes da crise climática

e propõe estratégias para fortalecê-lo. A metodologia baseou-se em uma abordagem qualitativa, mediante análise documental e triangulação de fontes acadêmicas e jurídicas, bem como de relatórios institucionais. Os resultados demonstram uma transformação dos conflitos em disputas por recursos e pela transição energética e evidenciam que o mandato reativo tradicional da instituição é insuficiente devido à falta de força vinculante e às limitações técnicas, especialmente no âmbito regional. Conclui-se que é necessário adotar um modelo proativo que incorpore o litígio estratégico e estabeleça unidades técnicas especializadas. Desse modo, o *Ombudsman* poderá consolidar-se como um mecanismo institucional de governança ambiental e justiça climática, garantindo a proteção das comunidades vulneráveis.

Palavras-chave: conflitos socioambientais; direitos humanos; governança ambiental; justiça ambiental; mudanças climáticas; *ombudsman*.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis ambiental contemporánea, intensificada por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, ha trascendido el ámbito ecológico hasta constituirse en una amenaza directa para los derechos humanos (Hiskes, 2009; Scartozzi, 2021). Esta problemática afecta intereses jurídicamente protegidos, como la seguridad alimentaria, el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano (Harvey, 1996; Nguyen *et al.*, 2023). Se trata de un proceso global de degradación de los ecosistemas causado por la actividad humana, cuya manifestación más crítica es la crisis climática, caracterizada por la alteración drástica y acelerada de los patrones meteorológicos globales. Según organismos internacionales como el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la crisis climática y el deterioro ambiental están estrechamente relacionados, pues la primera constituye uno de los principales factores que aceleran el segundo y condicionan la supervivencia del planeta. En este contexto, la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo emerge como una institución idónea para abordar los desafíos que

se presentan en la intersección entre la degradación ambiental y la vulneración de derechos.

En Colombia, el mandato de la Defensoría del Pueblo está intrínsecamente vinculado con la protección de los derechos humanos frente a las acciones u omisiones del Estado. Sus instrumentos, como las acciones populares y de tutela, la mediación y la divulgación, resultan pertinentes para la defensa ambiental. Además, la Corte Constitucional, mediante el concepto de “Constitución ecológica”, desarrollado en la Sentencia T-411 de 1992, reconoce el derecho a un ambiente sano como un derecho colectivo y legitima la intervención de actores clave como el Defensor del Pueblo (Alzate-Mora *et al.*, 2018; Rodríguez y Vargas-Chaves, 2019).

El presente análisis parte de la hipótesis de que, si bien el defensor del pueblo constituye un actor fundamental, su marco de actuación resulta insuficiente frente a la magnitud de la crisis climática. Para preservar su relevancia y eficacia, la institución debe transitar de un rol predominantemente reactivo y mediador hacia uno proactivo y estratégico. Esta transformación le permitiría abordar las causas estructurales de la injusticia socioambiental y superar las limitaciones inherentes a su diseño institucional original.

Es pertinente aclarar la relación jerárquica entre las distintas dimensiones de esta problemática. La crisis contemporánea se caracteriza por una situación generalizada de injusticia socioambiental, expresada en la distribución desigual de los daños ecológicos y en las asimetrías relacionadas con el control de los recursos territoriales. Esta injusticia se concreta en la vulneración de derechos humanos fundamentales de las comunidades locales, como la vida, la salud y el derecho a un ambiente sano, y encuentra su expresión jurídica en la brecha material existente frente a las garantías de protección establecidas en instrumentos internacionales como el Acuerdo de Escazú. En este contexto, la justicia climática surge como una respuesta normativa y estratégica fundamental. Esta noción exige no solo equidad en las políticas de mitigación y adaptación, sino también mecanismos institucionales orientados a corregir los desequilibrios distributivos y procesales que afectan a las poblaciones más vulnerables.

El debate académico contemporáneo ha examinado la judicialización de los conflictos ecológicos (Merlinsky, 2010) y el creciente uso de enfoques ecocéntricos en los tribunales del Sur global (Rodríguez Garavito, 2011). Sin embargo, la literatura jurídica se ha centrado principalmente en la eficacia de las altas cortes y ha relegado a un segundo plano el papel de las magistraturas morales y de las instituciones de control no jurisdiccionales (Maiorano, 2004). Este artículo contribuye a llenar ese vacío al examinar cómo el *ombudsman* puede actuar como un articulador dinámico y preventivo entre el activismo legal y la política pública climática en contextos caracterizados por una alta violencia territorial (Delamata, 2013).

En consecuencia, se presenta una aproximación a las barreras jurídicas, técnicas, sociopolíticas e institucionales que enfrenta la Defensoría del Pueblo, con el propósito de delinear una ruta estratégica para su fortalecimiento. Se sostiene que la institución debe adoptar nuevas estrategias, como la ampliación de las investigaciones de oficio y el litigio estratégico, para lograr un impacto sistémico. Asimismo, se recomienda fortalecer sus capacidades internas mediante la creación de unidades especializadas y la construcción de alianzas con la academia y la sociedad civil, con el fin de acercarse a las comunidades más afectadas. La conclusión principal es que la Defensoría del Pueblo puede constituirse en un pilar de la justicia climática, siempre que se lleve a cabo una profunda transformación institucional.

El diseño metodológico integró un corpus complementario de fuentes primarias y literatura gris de alta relevancia. Este acervo comprendió jurisprudencia constitucional colombiana, con especial énfasis en las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la “Constitución ecológica” y los derechos de la naturaleza, así como informes de alertas tempranas y reportes sobre conflictividad elaborados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. También se incorporaron informes de observatorios globales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como los registros del Business & Human Rights Resource Centre, Human Rights Watch y la Fundación Mongabay. Además, se analizaron estudios de caso y diagnósticos

ambientales elaborados por organismos multilaterales y organizaciones ambientales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Mundial para la Naturaleza. Finalmente, se consultaron libros académicos de referencia especializados en sociología jurídica y geografía crítica del espacio, entre ellos los de Acsehrad (2004), Azuela (2006), Harvey (1996) y Lefebvre (1974). La inclusión de estos documentos permitió triangular las discusiones teóricas internacionales con la realidad operativa de los defensores en los territorios más afectados.

2. METODOLOGÍA

Se empleó una metodología cualitativa basada en el análisis documental para examinar la compleja intersección entre la institucionalidad del *ombudsman*, la crisis climática y los conflictos socioambientales. Este enfoque facilitó la revisión y la síntesis exhaustivas de un amplio corpus de literatura académica, marcos jurídicos e informes institucionales, con el propósito de construir una comprensión integral del fenómeno estudiado.

La búsqueda y la recopilación de información se llevaron a cabo de manera sistemática en bases de datos académicas y científicas de alto impacto, como Scopus, Web of Science (WoS) y JSTOR, así como en plataformas especializadas en ciencias sociales y jurídicas, entre ellas HeinOnline, vLex, EBSCO y SciELO. Esta selección aseguró una amplia cobertura de la producción científica global y de contribuciones relevantes en los ámbitos de la justicia ambiental y climática, lo que permitió establecer un diálogo entre diversas perspectivas.

Para estructurar la búsqueda, se definió un conjunto de palabras clave en español e inglés, combinadas mediante los operadores booleanos AND y OR para refinar los resultados. Los términos de búsqueda incluyeron combinaciones como las siguientes: (“Defensor del Pueblo” OR “*Ombudsman*”) AND (“cambio climático” OR “*climate change*”); (“conflictos socioambientales” OR “*socio-environmental conflicts*”) AND (“justicia ambiental” OR “*environmental justice*”); y (“defensores ambientales” OR “*environmental defenders*”)

AND (“derechos humanos” OR “*human rights*”) AND “Colombia”. Para garantizar la validez y la profundidad del análisis, se aplicó una triangulación de la información, mediante la cual se contrastaron sistemáticamente los hallazgos provenientes de las distintas fuentes.

3. RESULTADOS

3.1. EL NUEVO PANORAMA DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL

El tejido social en Colombia enfrenta crecientes tensiones derivadas de los conflictos relacionados con la gestión y el control de los recursos naturales, lo que evidencia fallas en la gobernanza y riesgos para la paz territorial. Según la Defensoría del Pueblo, desde 2023 los conflictos sociales han aumentado un 43 % con respecto a años anteriores (Defensoría del Pueblo, 2024a). Este incremento es especialmente notable en el sector minero-energético, en el que los eventos de conflictividad crecieron un 46 % durante el mismo periodo (Business & Human Rights Resource Centre, 2024). En 2025, esta tendencia continuó, con aumentos del 9 % en el primer trimestre y del 6 % en el primer semestre (Defensoría del Pueblo, 2025a).

Estas disputas son complejas y diversas. En el sector minero-energético, el 33 % de las demandas se relaciona con los derechos laborales y la contratación local, seguido de los conflictos ambientales, que representan el 32 % (Business & Human Rights Resource Centre, 2024). Además, la prestación de servicios públicos genera tensiones: entre 2022 y marzo de 2024 se registraron 438 conflictos, principalmente relacionados con el servicio de energía eléctrica (Defensoría del Pueblo, 2024b).

Autores como Alzate y colaboradores (2018), Morales Lizarazo y Ungar Ronderos (2022), Rodríguez (2016) y Martínez Abello (2022) señalan que el aumento sostenido de la conflictividad refleja una falla sistémica del modelo de desarrollo. Los proyectos extractivos y de infraestructura se implementan sin una planificación adecuada ni mecanismos efectivos de participación, lo que genera un ciclo de descontento y conflicto.

La conflictividad es especialmente intensa en regiones con abundantes recursos naturales y una débil presencia estatal. En Santander, las disputas se centran en la oposición a proyectos de *fracking* y en la posible explotación de carbón en ecosistemas de páramo (Cruz Merchán *et al.*, 2024). En Boyacá, los conflictos comprenden la protección de los páramos frente a la expansión agrícola y los impactos de los megaproyectos (Corpoboyacá, 2020).

El diagnóstico se centra en Santander, Boyacá, la Amazonía y el Chocó biogeográfico, debido a su representatividad biogeográfica y a su condición de casos emblemáticos de alta intensidad de conflictividad, en los que confluyen la expansión minero-energética, la deforestación ilegal y la vulnerabilidad étnico-territorial (Cruz Merchán *et al.*, 2024; Reynoso, 2025; Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2025). No obstante, es necesario reconocer que las disputas socioambientales no son exclusivas de la ruralidad dispersa. Las grandes áreas metropolitanas del país, como Bogotá y Medellín, también experimentan intensos procesos de juridificación y movilización social relacionados con la protección de los humedales, la calidad del aire y el ordenamiento territorial (Gutiérrez, 2011; Merlinsky, 2007). Mientras que los entornos rurales seleccionados ilustran la lucha por la supervivencia biótica frente al extractivismo y el despojo armado, los contextos urbanos reflejan disputas por el derecho a la ciudad y la justicia distributiva ante el desarrollo inmobiliario e industrial descontrolado, como señala Melé (2003).

Las cifras de deforestación en Colombia reflejan una problemática persistente. Después de una reducción histórica en 2023, en 2024 se registró un repunte del 43 % y la pérdida de 113 000 hectáreas de bosque (Reynoso, 2025). Aunque esta cifra es la segunda más baja registrada en más de dos décadas, evidencia la presión continua sobre los bosques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025a; World Wildlife Fund [WWF], 2025a; Defensoría del Pueblo, 2025b).

La Amazonía colombiana concentra el 68 % de la pérdida de bosques del país y constituye el epicentro de esta crisis. En esta región, la deforestación es utilizada por grupos armados y organizaciones criminales como una estrategia de control territorial. Estos actores

presionan a los habitantes locales para que talen los bosques, promueven economías ilícitas y recurren a la tala y la quema de recursos forestales para facilitar el acaparamiento de tierras (Reynoso, 2025; Human Rights Watch, 2025).

Leticia, ubicada en la triple frontera con Brasil y Perú, se ha convertido en un nodo estratégico para economías ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal de oro y la tala ilícita de madera (Couto, 2023). En esta zona, la minería ilegal de oro ha superado al narcotráfico como la principal fuente de ingresos de estas redes, al tiempo que contamina los ríos con mercurio y destruye los ecosistemas (Santana *et al.*, 2023).

El impacto sobre los pueblos indígenas es muy alto. Aunque son guardianes ancestrales de la selva, enfrentan amenazas, confinamientos y desplazamientos (Human Rights Watch, 2025). Si bien el Estado reconoce legalmente los territorios indígenas, en los que se encuentran los bosques mejor conservados, esta protección resulta ineficaz en la práctica (World Resources Institute [WRI], 2023; World Wildlife Fund - América Latina y el Caribe [WWF-LAC], 2019), lo que deja a las comunidades en una situación de vulnerabilidad frente a los actores criminales.

En el Chocó biogeográfico, la principal amenaza es la minería ilegal de oro, plata y platino. Esta actividad constituye la principal causa de deforestación y de grave contaminación por mercurio, cuyos efectos recaen principalmente sobre las comunidades afrocolombianas e indígenas. Esta situación vulnera sus derechos étnico-territoriales y socava su autonomía y su cultura (WWF, 2020; BID, 2025).

En el ámbito transfronterizo, los conflictos ambientales en Brasil, documentados por Acseirad (2004), presentan patrones similares de disputa por el territorio y los recursos, en los que los actores económicos y estatales se enfrentan a las comunidades locales. Por ejemplo, en Mato Grosso, la expansión de la agroindustria genera conflictos socioambientales y desplaza a poblaciones tradicionales (Jaber, 2012). De manera similar, en Colombia, la “praderización” destinada a la ganadería extensiva impulsa la deforestación, lo que evidencia que los modelos de desarrollo insostenibles constituyen una causa estructural de la pérdida de bosques y de la vulneración de los derechos territoriales (Ayala, 2022; Defensoría del Pueblo, 2025c).

Como señalan Scartozzi (2021), Melé (2003), Azuela y Mussetta (2009) y Useche-Aldana (2025), estos conflictos involucran tanto el ambiente como el control de los procesos sociales y económicos que determinan el uso del territorio. Así, la producción de territorios en disputa implica que distintos actores intenten imponer sus visiones y proyectos. La deforestación en la Amazonía y el Chocó ejemplifica cómo los actores criminales generan territorios de ilegalidad y despojo, y reconfiguran el paisaje físico y social en beneficio de sus intereses.

Esta dinámica convierte los conflictos en controversias públicas que redefinen las relaciones de poder locales (Melé, 2008). La convergencia entre las organizaciones sociales y el conflicto ambiental en áreas metropolitanas, estudiada por Merlinsky (2007), es comparable con las dinámicas rurales. En ambos contextos, las comunidades se organizan para resistir la degradación ambiental, aunque, en la Amazonía y el Chocó, dicha resistencia se desarrolla en un entorno de violencia armada.

3.2. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La ratificación del Acuerdo de Escazú por parte de Colombia, mediante la Ley 2273 de 2022, representa un avance significativo en materia de gobernanza ambiental (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024a). Este tratado establece un estándar renovado para la democracia ambiental, fundamentado en el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. Asimismo, su artículo 9 exige que el Estado garantice un entorno seguro para los defensores ambientales.

El Estado colombiano ha liderado el desarrollo de una jurisprudencia que reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, mediante la adopción de un enfoque ecocéntrico que contrasta con la visión antropocéntrica tradicional. Este marco atribuye a los ecosistemas un valor intrínseco y derechos propios, orientados a su protección, conservación y restauración (Rodríguez y Vargas-Chaves, 2019). Diversas sentencias han reconocido como sujetos de

derechos al río Atrato y a la Amazonía colombiana (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024b).

El derecho a la consulta previa, libre e informada es fundamental para los pueblos indígenas y otros grupos étnicos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024). Este derecho exige que cualquier medida que los afecte directamente sea consultada con ellos. La jurisprudencia actual establece que la consulta debe constituir un diálogo intercultural genuino, orientado a alcanzar acuerdos (Ibáñez-Elam *et al.*, 2023).

En este contexto, los instrumentos previstos en el Acuerdo de Escazú, los derechos de la naturaleza y el consentimiento libre, previo e informado conforman un “escudo” jurídico cuyos componentes se fortalecen de manera recíproca. En este marco, el defensor del pueblo emerge como un actor clave para promover la justicia ambiental y proteger tanto los derechos humanos como los de la naturaleza. Según Azuela (2006), la sociología del derecho ambiental demuestra que la efectividad de estos instrumentos depende de la capacidad de los actores sociales para movilizarlos. Así, el “campo jurídico”, en términos de Pierre Bourdieu y Gunther Teubner (2005), se convierte en un espacio de disputa en torno al significado y la aplicación del derecho.

El papel de la justicia ambiental en la articulación de las políticas y los derechos sociales es fundamental, según Abramovich (2009). Las sentencias sobre los derechos de la naturaleza no son meras declaraciones simbólicas, sino mandatos que obligan al Estado a actuar y a los defensores del pueblo a supervisar su cumplimiento, con el fin de convertir dichos derechos en políticas públicas efectivas.

El activismo legal, según Delamata (2013), ha sido esencial para la actualización del derecho ambiental, especialmente frente a la megaminería. Las comunidades y las organizaciones no gubernamentales han utilizado el litigio estratégico para cuestionar proyectos extractivos y ampliar la protección ambiental. En este sentido, la Defensoría del Pueblo puede potenciar este activismo mediante el apoyo técnico y la legitimidad institucional brindados a las demandas ciudadanas.

La juridificación de los conflictos ambientales, al traducir las disputas sociales al lenguaje jurídico, puede abrir nuevos espacios de participación y reconocimiento de derechos, aunque también plantea desafíos complejos (Merlinsky, 2010). La intervención del *ombudsman* contribuye a inclinar la balanza hacia la protección de los derechos de las comunidades y del ambiente, especialmente en países donde los defensores del pueblo han sido fundamentales para cerrar la brecha entre las leyes ambientales progresistas y su limitada implementación (Maiorano, 2004). Su mandato les permite actuar como contrapeso frente al poder político y económico y defender el interés público ambiental.

Desde otra perspectiva, la labor de la entidad contribuye a consolidar este nuevo paradigma jurídico en la región. Como señala Rodríguez Garavito (2011), el derecho en América Latina se encuentra en constante transformación, con un énfasis creciente en los derechos sociales, económicos y culturales, así como en la defensa activa del ambiente, a partir del reconocimiento de que un entorno sano es esencial para una vida digna.

No obstante, Colombia continúa siendo uno de los países más peligrosos para los defensores del ambiente (WWF, 2023). En 2022 se registraron 60 asesinatos de líderes ambientales, cifra que aumentó a 79 en 2023 (WWF, 2023; Procuraduría General de la Nación, 2024). Al 31 de mayo de 2025, la Defensoría del Pueblo había documentado 81 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2025d). Otro informe reportó el asesinato de 43 defensores únicamente durante el primer trimestre de ese año (Ortuño López, 2025).

El perfil de las víctimas revela que la violencia afecta de manera desproporcionada a los líderes indígenas y comunales (Ortuño López, 2025). Los ataques se concentran en regiones con abundantes recursos naturales y presencia de economías ilícitas, como Cauca, Antioquia, Nariño y Norte de Santander (Procuraduría General de la Nación, 2024). Esta focalización busca eliminar a quienes se oponen al despojo de tierras y a los proyectos extractivos (Human Rights Watch, 2025; Defensoría del Pueblo, 2025e).

La violencia contra los defensores está directamente relacionada con las dinámicas del conflicto y es resultado de la expansión de los grupos armados, las disputas por la tierra y los recursos, y la imposición de proyectos de desarrollo sin el consentimiento de las comunidades (Human Rights Watch, 2025; Procuraduría General de la Nación, 2024). Además, existe una falla sistémica en los mecanismos estatales de protección.

Resulta alarmante que ninguno de los 43 defensores asesinados durante el primer trimestre de 2025 contara con medidas estatales de protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección (Ortuño López, 2025). Esta situación evidencia una brecha entre el riesgo real y la capacidad de respuesta del Estado, y demuestra que las medidas de protección suelen ser tardías o inadecuadas en los contextos rurales. Asimismo, la ratificación del Acuerdo de Escazú convierte la protección de los defensores en una obligación jurídica internacional vinculante. Su artículo 9 proporciona una base jurídica para que la Defensoría del Pueblo exija al Estado el cumplimiento de su deber de “prevenir, investigar y sancionar” los ataques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024c).

La acción colectiva de los líderes sociales y ambientales y de los defensores de derechos humanos, como señala Melucci (1999), construye identidad y solidaridad frente a las amenazas. Estos movimientos no solo protegen recursos específicos, sino que también proponen alternativas de vida y desarrollo. Por ello, la violencia busca desarticular esta acción colectiva. Proteger a los defensores implica, en última instancia, preservar la capacidad de las comunidades para imaginar y construir su futuro.

Según Maiorano (2004) y Oszlak y O'Donnell (1981), la violencia contra los defensores constituye una “cuestión socialmente problematizada” que el Estado no ha abordado de manera eficaz. La falta de protección y la impunidad evidencian fallas en las políticas estatales y en la capacidad del Estado para garantizar el monopolio de la fuerza y el imperio de la ley en amplias zonas del territorio.

La política ambiental, según Hajer (1995), constituye una lucha entre discursos. Mientras los defensores ambientales promueven una narrativa que valora la naturaleza y los derechos de las comunidades,

otros actores buscan imponer un discurso de desarrollo a cualquier costo, incluso mediante el uso de la violencia para silenciar las alternativas. En consonancia con esta perspectiva, Hannigan (2006) explica cómo los problemas ambientales se construyen socialmente, marco en el cual la violencia contra los defensores constituye una realidad evidente.

El defensor del pueblo —al amplificar las voces de los defensores y legitimar su narrativa en el debate público— puede cuestionar esta construcción en un contexto en el que la incertidumbre es común frente a los problemas ambientales complejos (Callon *et al.*, 2001; Gutiérrez, 2011). La violencia contra los defensores incrementa esta incertidumbre al eliminar a quienes poseen un conocimiento profundo del territorio y de los impactos de los proyectos.

La compleja interacción entre el despojo territorial, la violencia armada y la degradación de ecosistemas estratégicos en la Amazonía y el Chocó configura el mapa de presiones fácticas y fallas de gobernanza que enfrenta el *ombudsman* (Defensoría del Pueblo, 2025a). La evolución de los conflictos rurales hacia escenarios caracterizados por las economías ilegales y la impunidad (Reynoso, 2025) pone a prueba los métodos tradicionales de la magistratura moral y demuestra que las recomendaciones convencionales resultan ineficaces si la institución no adopta un papel proactivo en el territorio (Oszlak y O'Donnell, 1981). De esta manera, la geografía de la ilegalidad expuesta actúa como un catalizador que obliga a replantear las capacidades de investigación de oficio y el alcance preventivo del Sistema de Alertas Tempranas (Corporación Excelencia en la Justicia, 2019).

3.3. EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL RETO QUE SUPONE PARA LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El cambio climático es un fenómeno global cuyos impactos se distribuyen de manera desigual y afectan con mayor severidad a las comunidades rurales, indígenas y campesinas (Hiskes, 2009). Esta desigualdad convierte la acción climática en un imperativo de justicia ambiental y equidad intergeneracional, ya que, para estas

comunidades, el cambio climático constituye una crisis actual que desestabiliza sus medios de vida, su seguridad alimentaria y su cultura (Echeverri y Salcedo, 2010; Gutiérrez Álvarez *et al.*, 2022).

Para los pueblos indígenas, la crisis climática implica una ruptura de la relación de interdependencia entre su cultura y la naturaleza. En La Guajira, las comunidades ven amenazados sus conocimientos tradicionales y sus sistemas de gobernanza agroalimentaria e hídrica (Vargas-Chaves, 2025). En la Amazonía, la alteración de los ciclos estacionales trastorna los calendarios ecológicos tradicionales que rigen la siembra, la cosecha y la pesca. Los cambios en la reproducción de los peces y la maduración de los frutos amenazan la seguridad alimentaria y generan una erosión cultural asociada a los saberes ancestrales sobre agricultura y pesca (Echeverri y Salcedo, 2010; Vargas-Chaves, 2024).

A pesar de su vulnerabilidad, las comunidades indígenas y campesinas han conservado conocimientos tradicionales que les permiten adaptarse al cambio climático, como la agrosilvicultura, la recolección de agua y el uso de cultivos adaptados a las condiciones locales (Altieri y Nicholls, 2009; Vargas-Chaves, 2024). Sin embargo, existe una desconexión entre la política climática nacional y los conocimientos de las comunidades en los territorios (Hiskes, 2009; Carruthers, 2008).

El cambio climático actúa como un “multiplicador de amenazas”, pues agrava vulnerabilidades sociales, económicas y culturales preexistentes. Por ello, la Defensoría del Pueblo debe exigir que las políticas climáticas incorporen un enfoque interseccional y se articulen con las políticas sociales para enfrentar la pobreza, mejorar el acceso a servicios básicos, como el agua y la atención en salud, y garantizar la seguridad jurídica de las tierras y los territorios de estas comunidades.

En La Guajira, el cambio climático intensifica la escasez hídrica y amenaza directamente la subsistencia del pueblo wayuu. Un estudio reveló que el 88 % de los integrantes de una comunidad consume menos de 50 litros de agua por persona al día, cantidad inferior al mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud. Esta situación extrema agrava una condición histórica de marginación (Gutiérrez Álvarez *et al.*, 2022).

El análisis de Harvey (1996) sobre la justicia y la geografía de la diferencia resulta relevante, ya que la crisis climática redistribuye el riesgo de manera desigual y afecta con mayor intensidad a quienes tienen menor capacidad de respuesta. Según Lefebvre (1974), la producción del espacio se ve alterada por el clima, lo que reconfigura los territorios y las relaciones sociales. El cambio climático intensifica las tensiones sociales existentes y genera nuevas disputas al modificar la disponibilidad de los recursos, con lo cual redefine el mapa de las disputas vitales (Rodríguez, 2016; Zamora Sáenz, 2017). En este contexto, la supervivencia y la dignidad humana se sitúan en el centro del debate, ya que la competencia por bienes básicos impulsa la conflictividad (Acsehrad, 2004).

La seguridad hídrica, fundamental para cualquier sociedad, enfrenta una amenaza creciente. La alteración de los patrones de lluvia, las sequías prolongadas y el retroceso de los glaciares reducen drásticamente la disponibilidad de agua, lo que la convierte en un recurso cada vez más escaso y disputado. Según Nguyen y colaboradores (2023), esta escasez derivada del cambio climático genera conflictos en distintos niveles: en el ámbito local, surgen tensiones entre comunidades que dependen de las mismas fuentes de agua; y, en el sectorial, se intensifican las disputas entre grandes usuarios, como la agroindustria y la minería, y las poblaciones que requieren agua para su consumo.

De manera similar, la tierra, base de la seguridad alimentaria y del arraigo cultural, experimenta una degradación acelerada. La desertificación, la salinización de los suelos causada por el aumento del nivel del mar y la erosión reducen la superficie cultivable. Jaber (2012) y Stringer y colaboradores (2021) destacan que esta situación intensifica la competencia por las tierras fértiles y transforma los conflictos de tenencia en una lucha por la viabilidad de las comunidades. Como resultado, los medios de vida de agricultores y ganaderos se ven amenazados, lo que provoca el desplazamiento de comunidades dependientes de la agricultura de subsistencia.

Al igual que las disputas por los recursos hídricos, este fenómeno pone en riesgo la seguridad alimentaria, genera nuevas tensiones sociales y reaviva disputas históricas por el territorio, lo que da origen a una nueva categoría de migrantes por causas ambientales.

Paradójicamente, el impulso global para mitigar el cambio climático está generando nuevos conflictos socioambientales, pues las soluciones propuestas, aunque necesarias, no son neutras en sus efectos distributivos y pueden provocar profundas tensiones sociales y ecológicas (Acsehrad, 2004).

Lo anterior se observa en la transición hacia un sistema energético basado en fuentes renovables, concebido como un modelo de desarrollo bajo en carbono, que constituye un campo de disputa política y jurídica. Aunque este sistema es fundamental para la descarbonización, su implementación genera una demanda creciente de minerales estratégicos, como el litio, el cobalto y las tierras raras, esenciales para la fabricación de baterías, turbinas eólicas y paneles solares, lo que impulsa una nueva ola de extractivismo.

La extracción de estos recursos, concentrada en el Sur global, provoca impactos ambientales significativos, como la contaminación del agua y la degradación de los ecosistemas (Ngcamu, 2023). Además, genera graves conflictos sociales, entre ellos el desplazamiento de comunidades, la vulneración de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las disputas por la distribución de los beneficios económicos (Azuela y Mussetta, 2009).

El despliegue a gran escala de infraestructura para energías renovables también genera controversias, ya que la instalación de parques eólicos y solares requiere grandes extensiones de terreno, lo que entra en conflicto con otros usos del suelo, como la agricultura, la ganadería y la conservación de la biodiversidad (Jaber, 2012). Asimismo, la construcción de grandes represas hidroeléctricas, aunque estas sean consideradas una fuente de energía limpia, puede alterar drásticamente los ecosistemas fluviales y desplazar comunidades enteras.

Para los defensores del pueblo, es fundamental garantizar que los pueblos indígenas y las comunidades étnicas puedan expresar su consentimiento libre, previo e informado mediante procesos de consulta durante el diseño y la planeación de estos proyectos, que afectan de manera irreversible sus medios de vida y sus vínculos culturales con el territorio. Esta situación genera complejas disputas en torno a la planificación territorial y al derecho de las comunidades a decidir sobre su propio desarrollo (Melé, 2003).

Otro frente complejo de conflicto, relacionado con las respuestas científicas al cambio climático, surge con las tecnologías de geoingeniería. Estas propuestas buscan manipular los sistemas climáticos para frenar el calentamiento global, pero plantean dilemas que requieren la intervención del *ombudsman* para supervisar sus implicaciones éticas y jurídicas (Callon *et al.*, 2001). Existe el riesgo de que un Estado o un consorcio privado implemente estas tecnologías de manera unilateral y sin un marco de gobernanza adecuado. Las consecuencias de tales intervenciones son impredecibles y podrían distribuirse de manera desigual, por lo que los defensores del pueblo deben actuar como garantes para evitar que ciertas regiones se beneficien en detrimento de otras.

Por último, el impacto del cambio climático trasciende los recursos naturales y afecta directamente el derecho fundamental a la salud, un ámbito de especial vigilancia para las instituciones de derechos humanos (Harvey, 1996). El aumento de las temperaturas y la variabilidad de las precipitaciones amplían el alcance de enfermedades como el dengue, lo que obliga a la institución a exigir respuestas estatales efectivas. El desequilibrio entre quienes generan el problema y quienes sufren sus consecuencias constituye una fuente constante de tensión social. Hannigan (2006) sostiene que este sentimiento de agravio debilita la confianza en las instituciones, por lo que la gestión de los recursos debe ir más allá de la reducción de emisiones y promover la adaptación comunitaria y la equidad (Carruthers, 2008; Hiskes, 2009).

Los impactos desiguales del cambio climático en La Guajira y la Amazonía, así como las disputas emergentes derivadas de la transición energética global (Ngcamu, 2023), configuran una nueva frontera de vulneración de los derechos humanos que el *ombudsman* está llamado a proteger (Harvey, 1996). La Defensoría del Pueblo enfrenta la necesidad de abandonar el enfoque antropocéntrico tradicional y adoptar una vigilancia interseccional frente a la crisis climática y los dilemas de la geoingeniería (Hiskes, 2009). De este modo, la crisis climática deja de ser una categoría científica abstracta para convertirse en el desafío operativo definitivo del Defensor del Pueblo, quien debe garantizar la legalidad administrativa, la equidad

intergeneracional y la justicia distributiva para las comunidades más vulnerables (Carruthers, 2008).

4. DISCUSIÓN

4.1. RETOS DESDE EL MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIAS

La naturaleza inédita y la complejidad de los conflictos socioambientales asociados al cambio climático plantean al *ombudsman* desafíos que ponen a prueba los límites de su diseño institucional y su capacidad de incidencia. Estos retos pueden agruparse en distintas categorías, como se analizará a continuación.

4.1.1. DESAFÍOS DE CARÁCTER JURÍDICO

La implementación de las herramientas consagradas en la Ley 2273 de 2022 y la tutela judicial de los ríos y bosques reconocidos como sujetos de derechos, analizadas en la sección 3.2, enfrentan obstáculos de fondo derivados de las limitaciones de las facultades institucionales del *ombudsman*. En el caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia, el principal obstáculo jurídico radica en la naturaleza de su “magistratura moral”. Aunque puede emitir alertas y recomendaciones, estas no son vinculantes para las entidades ejecutivas responsables de la gestión ambiental y minera. Esta limitación resulta especialmente relevante en Colombia, donde los intereses económicos estratégicos, en particular los relacionados con proyectos extractivos o de transición energética, suelen prevalecer sobre la voluntad política de acatar las recomendaciones defensoriales. Si bien la Defensoría cuenta con herramientas constitucionales, como la acción de tutela y las acciones populares, su capacidad para detener daños ambientales inminentes depende, en gran medida, de la respuesta del aparato judicial y no de una potestad sancionatoria propia. Esta situación reduce su efectividad inmediata frente al carácter irreversible de los daños ambientales y climáticos.

Además, el mandato tradicional de la Defensoría se limita a supervisar la administración pública, lo que dificulta abordar conflictos

en los que las empresas privadas son responsables. En el caso del cambio climático, por tratarse de un fenómeno global, sus impactos trascienden las fronteras nacionales. Un mandato restringido a una jurisdicción territorial impide que la Defensoría intervenga eficazmente en conflictos transfronterizos, como la contaminación de ríos compartidos o los efectos de la deforestación en países vecinos.

Por último, la gobernanza ambiental involucra a diversos organismos, como los ministerios y las fiscalías especializadas. La superposición de funciones, sin una coordinación adecuada, puede fragmentar la respuesta estatal y generar confusión entre la ciudadanía acerca de la entidad a la que debe acudir. Según Abramovich (2009), esta dispersión de responsabilidades puede debilitar la autoridad de la Defensoría y dificultar la construcción de una política ambiental unificada y coherente para la protección de los derechos.

4.1.2. DESAFÍOS DERIVADOS DE LA COMPLEJIDAD CIENTÍFICA Y TÉCNICA

La información presentada sobre la acelerada pérdida de bosques en la Amazonía y la contaminación por mercurio en el Chocó (sección 3.1) sugiere que la supervisión de la gestión gubernamental en estos ecosistemas trasciende el análisis estrictamente jurídico. Además de las barreras legales, la Defensoría enfrenta desafíos derivados de la complejidad científica y técnica del fenómeno climático. Supervisar a la administración pública en este ámbito exige interactuar con disciplinas ajenas a su labor habitual, lo que requiere adaptar sus capacidades y métodos de investigación. Los conflictos socioambientales vinculados con el clima no pueden abordarse únicamente mediante herramientas jurídicas, pues requieren interpretar información especializada, como modelos climáticos y evaluaciones de impacto ambiental de grandes proyectos.

Para garantizar una supervisión rigurosa y formular recomendaciones sólidas, es fundamental contar con equipos multidisciplinarios. La falta de expertos en climatología, hidrología o biología limita la capacidad institucional para cuestionar las decisiones gubernamentales o proponer alternativas viables desde una perspectiva técnica y científica.

Un desafío adicional es la dificultad de establecer una relación directa de causa y efecto en el ámbito climático, lo que entra en tensión con los requisitos probatorios del derecho. Aunque existe consenso científico sobre el calentamiento global, resulta complejo atribuir un desastre específico, como una sequía o una inundación, a una decisión administrativa concreta (Callon *et al.*, 2001).

Los impactos climáticos son difusos y acumulativos, y se manifiestan a largo plazo. Esta característica, denominada “dilución de la causalidad”, dificulta la construcción de argumentos sólidos para determinar la responsabilidad de una autoridad por un daño específico. Por lo tanto, representa un obstáculo para formular recomendaciones precisas que ordenen reparaciones o medidas correctivas.

4.1.3. DESAFÍOS SOCIOPOLÍTICOS Y ECONÓMICOS

Además de las limitaciones jurídicas y las barreras científicas, la entidad enfrenta complejas realidades sociopolíticas y económicas. Es en este ámbito donde su capacidad de influencia se ve sometida a mayores presiones.

El preocupante aumento de los asesinatos de líderes sociales documentado hasta 2025 en la sección 3.2, sumado a las presiones territoriales derivadas de la minería ilegal y de los megaproyectos energéticos expuestas en las secciones 3.1 y 3.3, configura un escenario de extrema asimetría de poder que desborda las capacidades de la institución. En primer lugar, en estos conflictos suelen enfrentarse comunidades locales, campesinas o indígenas con recursos limitados y actores con gran poder económico y político. Estos últimos, como las grandes corporaciones o determinados sectores estatales, promueven proyectos extractivos con elevados costos sociales. Esta profunda asimetría hace que la autoridad moral del *ombudsman* resulte insuficiente frente a la capacidad de los actores poderosos para influir en las decisiones políticas (Melé, 2003).

En segundo lugar, los conflictos derivados de la crisis climática reflejan choques entre distintas visiones del mundo. En ellos se enfrentan modelos de desarrollo que priorizan el crecimiento económico y otros que defienden la integridad de los ecosistemas y los

derechos territoriales. Esta polarización social dificulta la labor de mediación de la Defensoría, pues cualquier recomendación puede percibirse como parcial, lo que podría erosionar su legitimidad.

Finalmente, la independencia y la autonomía que sustentan la legitimidad de la institución se encuentran bajo una amenaza constante. Al ejercer funciones de control sobre el poder, la entidad es vulnerable a presiones políticas, como los recortes presupuestales o los nombramientos basados en la lealtad, en lugar de la idoneidad. Este riesgo de captura institucional puede tornar irrelevante al *ombudsman* e impedirle proteger eficazmente los derechos de la ciudadanía frente a los abusos del poder.

4.1.4. DESAFÍOS INSTITUCIONALES Y DE RECURSOS

Además de las limitaciones jurídicas, científicas y sociopolíticas, la Defensoría del Pueblo enfrenta desafíos internos relacionados con sus capacidades institucionales y los recursos disponibles. Estos factores operativos, aunque a menudo se subestiman, son fundamentales para que la institución convierta su mandato en acciones concretas y efectivas. Una entidad, por más sólido que sea su diseño jurídico, resulta inoperante si no cuenta con los medios adecuados para cumplir su misión (Oszlak y O'Donnell, 1981).

La situación de marginación histórica, escasez de agua y alteración de los ciclos agroalimentarios en áreas vulnerables como La Guajira y la Amazonía, analizada en la sección 3.3, evidencia la necesidad urgente de fortalecer la presencia territorial en las zonas rurales dispersas. Así las cosas, el desafío más crítico para la operatividad de la institución en Colombia es la asimetría entre el nivel central y las defensorías regionales. Aunque la crisis climática y la conflictividad se concentran en territorios como la Amazonía, el Chocó biogeográfico y el Cauca, las capacidades técnicas y presupuestales de las oficinas regionales ubicadas en estas zonas resultan insuficientes frente a la magnitud del problema. La falta de un despliegue efectivo limita su capacidad operativa e impide mantener una presencia constante en los territorios rurales dispersos, donde

ocurren la mayoría de los asesinatos de líderes ambientales y se expanden las economías ilícitas.

Además, los equipos regionales, conformados generalmente por abogados generalistas, carecen de la formación especializada en ciencias ambientales necesaria para controvertir estudios de impacto ambiental y monitorear fenómenos complejos, como la contaminación por mercurio o la deforestación asociada al acaparamiento de tierras.

Finalmente, existe una paradoja crítica: las poblaciones más afectadas por la degradación ambiental, como las comunidades indígenas y campesinas, son también las que enfrentan mayores dificultades para acceder a los servicios de la Defensoría. Esta brecha responde a factores como la distancia geográfica, las barreras culturales y la desconfianza histórica hacia las instituciones. Si la entidad no desarrolla estrategias proactivas para acercarse a estas comunidades, corre el riesgo de volverse irrelevante para quienes más necesita proteger.

4.2. BALANCES Y PERSPECTIVAS

La crisis climática es un desafío estructural que requiere una acción estatal coordinada, que incluya leyes ambiciosas, políticas públicas con financiamiento suficiente y una justicia accesible. En este contexto, el *ombudsman*, pese a enfrentar retos significativos, cumple un papel fundamental por su capacidad para supervisar el cumplimiento de las obligaciones estatales y garantizar una transición justa. Para lograrlo, la institución debe adoptar estrategias que fortalezcan su incidencia y permitan anticipar los conflictos.

Para superar estas limitaciones, la Defensoría del Pueblo debe transformar su Sistema de Alertas Tempranas e incorporar indicadores climáticos y socioambientales, con el fin de anticipar los conflictos por el agua o el uso del suelo antes de que escalen hacia escenarios de violencia. En un país donde 81 líderes fueron asesinados durante los primeros meses de 2025, las defensorías regionales deben funcionar como nodos de inteligencia preventiva y aprovechar el conocimiento local para emitir alertas que activen

la respuesta interinstitucional del Estado, de conformidad con el Acuerdo de Escazú.

Asimismo, los defensores regionales deben fortalecer el litigio estratégico y asumir la representación judicial de sujetos de derechos reconocidos, como la Amazonía y el río Atrato, para exigir el cumplimiento de las sentencias que ordenan su protección y restauración. Esto requiere ir más allá de los informes defensoriales y activar mecanismos de control judicial que garanticen la asignación de recursos presupuestales y la ejecución de políticas de adaptación al cambio climático en territorios vulnerables como La Guajira.

Finalmente, la responsabilidad del *ombudsman* incluye vigilar la coherencia de la política estatal. En el contexto de la crisis climática, esto implica supervisar la implementación de los planes nacionales de adaptación y mitigación. La institución debe garantizar que los compromisos estatales se traduzcan en acciones concretas, con presupuestos asignados y metas claras, mediante el ejercicio de una función de rendición de cuentas al más alto nivel.

Una Defensoría proactiva no puede operar de manera aislada, ya que su eficacia depende de una base sólida de conocimiento y de la colaboración con otros actores clave. Para abordar la complejidad técnica de los conflictos socioambientales, la institución debe modernizar sus capacidades internas y fomentar la cooperación, a partir del reconocimiento de que la defensa ambiental es una responsabilidad compartida.

La creación de unidades especializadas responde directamente a este desafío. Es necesario que las defensorías desarrollen áreas internas dedicadas al ámbito ambiental, con equipos conformados por profesionales de diversos perfiles. Estos equipos deben incluir abogados y expertos en ciencias ambientales, cambio climático, sociología y derechos humanos, con el fin de garantizar un enfoque multidisciplinario.

Esta estructura permitiría a la institución realizar análisis más rigurosos y evaluar con mayor solidez la información técnica suministrada por la administración pública. Asimismo, facilitaría la

formulación de recomendaciones jurídicamente correctas, científicamente viables y socialmente pertinentes, que aborden los problemas ambientales desde su dimensión social (Hannigan, 2006).

También es necesario establecer mecanismos de colaboración con actores externos, ya que ninguna institución posee el monopolio del conocimiento. La formalización de alianzas con universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales enriquecería la labor institucional y contribuiría a suplir sus carencias internas.

La academia puede aportar análisis técnicos, mientras que la sociedad civil ofrece un conocimiento profundo de las realidades locales y facilita la comunicación con las comunidades. Esta colaboración fortalece la legitimidad de las defensorías regionales, amplifica el impacto de sus intervenciones y enriquece el debate público sobre el desarrollo.

Finalmente, dado que los desafíos climáticos tienen un alcance global, el aislamiento institucional resulta ineficaz. La participación en redes de defensores del pueblo en los ámbitos regional e internacional es esencial, pues estos espacios facilitan el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje institucional, lo que permite abordar de manera coordinada problemas transfronterizos, como la gestión de cuencas o la migración climática.

Un *ombudsman* fortalecido debe orientar sus esfuerzos a reducir la brecha existente con las poblaciones más vulnerables. La legitimidad institucional se mide por su capacidad real para ser útil a quienes más lo necesitan. Por ello, es necesario transitar de un acceso pasivo a la justicia hacia una política activa de acercamiento y empoderamiento comunitario.

Para lograrlo, es necesario diseñar e implementar sistemas de alerta temprana culturalmente adecuados y accesibles. Estos canales deben permitir que las comunidades informen sobre amenazas inminentes contra sus derechos, como el inicio de proyectos sin consulta previa. El Sistema de Alertas Tempranas, creado originalmente para responder al conflicto armado, constituye una herramienta fundamental en este ámbito (Corporación Excelencia en la Justicia, 2019).

Asimismo, el acceso a la justicia debe ser una realidad material y no solo una declaración formal. Esto requiere superar el centralismo tradicional mediante la descentralización de los servicios, el fortalecimiento de las defensorías regionales y la creación de unidades móviles que visiten zonas remotas. Esta presencia territorial reduce las barreras de acceso y permite a los funcionarios comprender de primera mano la complejidad de los conflictos locales (Gutiérrez, 2011).

La protección de los derechos en el contexto de la crisis climática debe reconocer las vulnerabilidades específicas de cada grupo social. Es esencial adoptar un enfoque intercultural que respete las cosmovisiones y las formas de organización de los pueblos indígenas y de otras comunidades étnicas. Esto resulta especialmente relevante en contextos como el de La Guajira, donde la escasez de agua agrava condiciones históricas de marginación (Gutiérrez Álvarez *et al.*, 2022).

Finalmente, en escenarios de alta polarización, las vías jurídicas pueden resultar insuficientes (Corporación Excelencia en la Justicia, 2019). En estos casos, la mediación constituye una herramienta valiosa para el *ombudsman*. Su capacidad para facilitar el diálogo y construir consensos es una de sus funciones más eficaces para resolver conflictos socioambientales complejos (Merlinsky, 2007).

5. CONCLUSIONES

El *ombudsman* desarrolla su labor en un momento crítico para la humanidad, en un contexto en el que el cambio climático agrava las desigualdades y provoca daños irreversibles y pérdidas que amenazan los derechos humanos y llevan a muchas naciones al borde de un punto de no retorno. Este escenario, caracterizado por las disputas por los recursos, los desafíos asociados a la transición energética y una desigualdad creciente, exige reevaluar el papel de las instituciones garantes de derechos.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo de Colombia enfrenta un punto de inflexión histórico, pues el aumento del 43 % en la conflictividad social y la persistente violencia contra los defensores ambientales evidencian que su modelo institucional tradicional resulta insuficiente para garantizar la justicia climática.

Como parte del análisis efectuado, por una parte, se identificaron los desafíos que limitan su desempeño. En el ámbito jurídico, la eficacia de la Defensoría se encuentra restringida por la naturaleza no vinculante de sus resoluciones y por las limitaciones de su mandato para intervenir frente a actores privados. En los ámbitos técnico y sociopolítico, enfrenta la falta de conocimientos especializados, las dificultades para establecer nexos causales y las marcadas asimetrías de poder.

Por otra parte, se caracterizaron los retos y las debilidades críticas que enfrenta el *ombudsman*, relacionados con la insuficiencia de recursos, la falta de especialización interna y las barreras que dificultan el acceso de las comunidades más vulnerables a sus servicios. Ante estos desafíos, se plantea la necesidad de formular estrategias que permitan transformar esta figura en un actor central de la justicia climática. Esto requiere transitar de un enfoque reactivo hacia uno proactivo y estratégico, mediante el desarrollo de investigaciones de oficio y el litigio estratégico orientados a anticipar los conflictos.

Finalmente, la discusión destaca la necesidad de fortalecer las capacidades internas mediante la creación de unidades especializadas y el establecimiento de alianzas con la academia y la sociedad civil. Se concluye que el fortalecimiento de la Defensoría requiere una reforma institucional que priorice la especialización y la conformación de equipos interdisciplinarios capaces de abordar la complejidad técnica de los conflictos climáticos.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi (eds.), *La revisión judicial de políticas sociales. Un estudio de casos* (pp. 187-248). Editores del Puerto.
- Acselelad, H. (2004). *Conflitos ambientais no Brasil*. Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2024). *Consulta previa a comunidades étnicas. Circular 12 de 2024*. https://sdje.defensajuridica.gov.co/caja_herramientas/circulares/circular_externa_12_20_abril_2024.pdf

- Altieri, M. A. y Nicholls, C. I. (2009). Cambio climático y agricultura campesina: Impactos y respuestas adaptativas. *LEISA Revista de Agroecología*, 24(4), 5-8. <https://leisa-al.org/web/revista/volumen-24-numero-04/cambio-climatico-y-agricultura-campesina-impactos-y-respuestas-adaptativas/>
- Alzate-Mora, D., Rodríguez, G. A. y Vargas-Chaves, I. (2018). Acceso a la justicia y la participación ambiental. En G. Rodríguez (ed.), *Justicia ambiental en Colombia: Ejercicio participativo a través de las acciones constitucionales* (pp. 27-60). Grupo Editorial Ibáñez.
- Ayala, H. (2022). Extractivismo minero y sus efectos sobre el cambio climático en el Chocó biogeográfico colombiano. *Boletín de Antropología*, 37(64), 14-39. <https://doi.org/10.17533/udea.boan.v37n64a2>
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Editorial Fontamara; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2009). Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(16), 191-215. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1277>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2025). *Apoyo a proyectos REDD+ con comunidades afrocolombianas e indígenas del Chocó Biogeográfico*. <https://www.iadb.org/es/proyecto/CO-T1495>
- Bourdieu, P. y Teubner, G. (2005). *La fuerza del derecho: Elementos para una sociología del campo jurídico*. Siglo del Hombre Editores.
- Business & Human Rights Resource Centre. (2024, 1 de marzo). *Colombia: Defensoría del Pueblo presenta informe sobre conflictividad social en el sector minero-energético*. <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/colombia-defensor%C3%ADa-del-pueblo-presenta-informe-sobre-conflictividad-social-en-el-sector-minero-energ%C3%A9tico/>
- Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil.
- Carruthers, D. V. (2008). *Environmental justice in Latin America: Problems, promise, and practice*. MIT Press.
- Congreso de la República de Colombia. (2022, 5 de noviembre). Ley 2273 de 2022. *Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú*. DO. 52 209. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2273_2022.html
- Corpoboyacá. (2020). *Conoce los conflictos socioambientales de la jurisdicción de Corpoboyacá*. <https://www.corpoboyaca.gov.co/noticias/conoce-los-conflictos-socioambientales-de-la-jurisdiccion-de-corpoboyaca/>
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2019). *¿Qué es el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo?* <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2019/12/Sistema-de-Alertas-Tempranas.pdf>
- Couto, A. C. (2023). Geografia do narcotráfico e facções do crime organizado na Amazônia. *Revista GeoAmazônia*, 11(22), 46-67. <https://doi.org/10.18542/geo.v11i22.13828>

- Cruz Merchán, C. A., Bonilla Ovallos, M. E. y Reyes Jaimes, J. M. (2024). Conflicto socioambiental en el departamento de Santander, Colombia (2016-2022): Una caracterización a partir de la construcción de un estado del arte. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 16(1), 214-225. <https://doi.org/10.22335/rict.v16i1.1885>
- Defensoría del Pueblo. (2024a, 5 de marzo). *El 2023, un año en que se incrementaron en 43% los conflictos sociales en Colombia*. <https://www.defensoria.gov.co/-/el-2023-un-a%C3%B1o-en-que-se-incrementaron-en-43-los-conflictos-sociales-en-colombia>
- Defensoría del Pueblo. (2024b, 13 de julio). *Entre 2022 y marzo del 2024, Colombia afrontó 438 conflictos sociales asociados a la prestación de servicios públicos domiciliarios*. <https://www.defensoria.gov.co/-/entre-2022-y-marzo-del-2024-colombia-afront%C3%B3-438-conflictos-sociales-asociados-a-la-prestaci%C3%B3n-de-servicios-p%C3%BAblicos-domiciliarios>
- Defensoría del Pueblo. (2025a). *Resolución 0091 de 2025. Por la cual se adopta el Plan Estratégico Institucional de la Defensoría del Pueblo para el periodo 2025-2028*. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3070625/Resolucio%CC%81n+0091-2025.pdf/58f62c0a-a07d-a647-0dbe-725e4de3a-4d8?t=1737667368220>
- Defensoría del Pueblo. (2025b, 25 de abril). *Conflictos sociales aumentaron 9% en el primer trimestre del 2025 frente al mismo periodo del año anterior*. <https://www.defensoria.gov.co/-/conflictos-sociales-aumentaron-en-el-primer-trimestre-del-2025>
- Defensoría del Pueblo. (2025c, 15 de agosto). *Conflictos sociales aumentaron un 6% en el primer semestre del 2025 frente al mismo periodo del año anterior*. <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/conflictos-sociales-aumentaron?redirect=%2F>
- Defensoría del Pueblo. (2025d). *Alerta Temprana n.º 009-2025*. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/009-25.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2025e, 20 de junio). *Ascienden a 81 los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales en 2025*. <https://www.defensoria.gov.co/-/ascienden-a-81-los-asesinatos-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-liderazgos-sociales-en-2025>
- Delamata, G. (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho al ambiente de sustentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero. *Entramados y Perspectivas*, 3(3), 55-90. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9135415.pdf>
- Echeverri, J. A. y Salcedo, O. (2010). Percepciones indígenas del cambio climático en la Amazonía colombiana. *Bulletin de l'Institut Français D'études Andines*, 39(1), 165-177. <https://doi.org/10.4000/bifea.2774>
- Gutiérrez Álvarez, N., Arroyo De La Ossa, M. y Carrasco Aquino, R. J. (2022). Efectos del cambio climático: un análisis en el territorio Wayyu en el norte de La Guajira, Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 13(5), 893-904. <https://doi.org/10.29312/remexca.v13i5.3233>

- Gutiérrez, R. (2011). Gobierno local y cuestiones metropolitanas; políticas ambientales en los municipios bonaerenses de la región metropolitana de Buenos Aires. En A. Idiart (ed.), *Estado Benefactor y Políticas Sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay* (pp. 121-144). Biblos.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press.
- Hannigan, J. (2006). *Environmental sociology: A social constructionist perspective*. Routledge.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature, and the geography of difference*. Blackwell.
- Hiskes, R. P. (2009). *The human right to a green future: Environmental rights and intergenerational justice*. Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. (2025). *Informe Mundial 2025: Colombia*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/colombia>
- Ibáñez-Elam, A., Cumbe-Figueroa, A. y Vargas-Chaves, I. (2023). Las consultas populares en Colombia: un mecanismo de participación política en disputa en el sector minero. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 126, 13-44. <https://doi.org/10.9732/2023.V126.1074>
- Jaber, M. (2012). *Conflitos socioambientais de Mato Grosso*. Universidade Federal de São Carlos.
- Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. *Papers: Revista de Sociología*, 3, 219-229. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>
- Maiorano, J. L. (2004). La tutela institucional del ambiente en Latinoamérica. En S. Jaquenod (coord.), *Misceláneas de Derecho Ambiental: Programa Iberoamericano de Derecho Ambiental* (pp. 111-132). Dykinson.
- Martínez Abello, J. M. (2022). Los conflictos ambientales en Colombia: una necesaria aproximación desde la cuestión de la paz. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 4(8), 251-274. <https://doi.org/10.22490/26655489.5844>
- Melé, P. (2003). Introduction: Conflits, territoires et action publique. En P. Melé, C. Larrue y M. Rosemberg (eds.), *Conflits et territoires* (pp. 13-32). Presses Universitaires François-Rabelais.
- Melé, P. (2008). Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale. En I. Garat, R. Séchet y D. Zeneidi (eds.), *Espaces en (trans)action* (pp. 239-250). Presses Universitaires de Rennes.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.
- Merlinsky, G. (2007). Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En A. Solari Vicente y A. Cruz Santacrocce (eds.), *Sociedad Civil y Desarrollo Local* (pp. 585-605). Editorial Porrúa; Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- Merlinsky, G. (2010, 6-9 de octubre). *La juridificación de los conflictos ambientales en Argentina: Actores, controversias y construcción de derechos* [Sesión de conferencia]. Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canadá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024a). *Histórico: Escazú es una realidad en Colombia, la Corte avala su constitucionalidad*. <https://www.minambiente.gov.co/historico-escazu-es-una-realidad-en-colombia-la-corte-avala-su-constitucionalidad/>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024b). *La naturaleza como sujeto de derechos*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/concep_240410_011747-NATURALEZA-COMO-SUJETO-DE-DERECHOS.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024c, 9 de septiembre). *La naturaleza y sus defensores no pueden ser un botín de guerra*. <https://www.minambiente.gov.co/la-naturaleza-y-sus-defensores-no-pueden-ser-un-botin-de-guerra/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025a, 31 de julio). *En 2024, Colombia consolidó la segunda cifra de deforestación más baja de la historia*. <https://www.minambiente.gov.co/en-2024-colombia-consolido-la-segunda-cifra-de-deforestacion-mas-baja-en-de-la-historia/>
- Morales Lizarazo, D. P. y Ungar Ronderos, P. M. (2022). Conflictos ambientales en Colombia: reflexiones sobre sus cambios positivos a partir de una revisión de literatura. *Colombia forestal*, 25(2), 85-103. <https://doi.org/10.14483/2256201x.18844>
- Ngcamu, B. S. (2023). Climate change effects on vulnerable populations in the Global South: a systematic review. *Natural Hazards*, 118(2), 977-991. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11069-023-06070-2>
- Nguyen, T. T., Grote, U., Neubacher, F., Do, M. H. y Paudel, G. P. (2023). Security risks from climate change and environmental degradation: implications for sustainable land use transformation in the Global South. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 63, 101322. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2023.101322>
- Ortuño López, G. (2025). Colombia: 43 asesinatos de defensores de derechos humanos en tres meses marcan el violento inicio de 2025. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2025/06/defensores-colombia-asesinatos-derechos-humanos-informe/>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/CLACSO n.º 4. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Nueva circular de la Procuraduría para la protección de líderes y lideresas ambientales. Colombia con la mayor tasa de homicidios en 2023*. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/nueva-circular-procuraduria-para-proteccion-lideres-lideresas-ambientales-colombia-mayor-tasa-homicidios.aspx>
- Reynoso, L. (2025). La deforestación en Colombia aumentó un 43% entre 2023 y 2024. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2025-07-31/la-deforestacion-en-colombia-aumento-un-43-entre-2023-y-2024.html>
- Rodríguez Garavito, C. (2011). *El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, G. A. (2016). *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Editorial Universidad del Rosario.

- Rodríguez, G. A. y Vargas-Chaves, I. (2019). Avances del derecho constitucional ambiental colombiano: una mirada desde la interpretación jurisprudencial. En M. Peña Chacón (ed.), *Derecho ambiental del Siglo XXI* (pp. 213-244). Editorial Isolma.
- Santana, M., Mirandola, A., Sales, K., Sodré, H. S., Souza, L. y Neto, N. S. (2023). Geopolíticas do narcotráfico: uma abordagem multidimensional no espaço da Amazônia Legal. En *Anais do XVIII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional* (pp. 546-568).
- Scartozzi, C. M. (2021). Reframing climate-induced socio-environmental conflicts: a systematic review. *International Studies Review*, 23(3), 696-725. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa064>
- Stringer, L. C., Mirzabaev, A., Benjaminsen, T. A., Harris, R. M., Jafari, M., Lissner, T. K., ... y Tirado-von Der Pahlen, C. (2021). Climate change impacts on water security in global drylands. *One Earth*, 4(6), 851-864. [https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322\(21\)00291-8](https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322(21)00291-8)
- Useche-Aldana, O. (2025). Territorio, narcotráfico y guerra en el Amazonas colombiano. *Revista Iuris*, 20(1), 35-53. <https://doi.org/10.18537/iuris.20.01.02>
- Vargas-Chaves, I. (2024). El conocimiento tradicional de los pueblos indígenas de la Amazonía: una aproximación desde el Tratado de Cooperación Amazónica. *Margens*, 18(30), 279-295. <http://dx.doi.org/10.18542/rmi.v18i30.17143>
- Vargas-Chaves, I. (2025). Reconceptualizing water governance through traditional knowledge: insights from Wayuu cosmovision in La Guajira, Colombia. *Frontiers in Water*, 7, 1634360. <https://doi.org/10.3389/frwa.2025.1634360>
- World Resources Institute (WRI). (2023, 21 de abril). *Bosques indígenas: algunos de los últimos sumideros de carbono de la Amazonía*. <https://es.wri.org/insights/bosques-indigenas-algunos-de-los-ultimos-sumideros-de-carbono-de-la-amazonia>
- World Wildlife Fund (WWF). (2020). *El Chocó biogeográfico colombiano apuesta por la sostenibilidad*. <https://www.wwf.org.co/?361970/El-Choco-biogeografico-colombiano-apuesta-por-la-sostenibilidad>
- World Wildlife Fund (WWF). (2023). *La protección de la naturaleza no puede cobrar más vidas en Colombia*. <https://www.wwf.org.co/?384633/La-proteccion-de-la-naturaleza-no-puede-cobrar-mas-vidas-en-Colombia>
- World Wildlife Fund (WWF). (2025a). *Deforestación en Colombia registró leve aumento en el 2024*. <https://www.wwf.org.co/?393650/deforestacion-colombia-2024-informe-cifras-causas>
- World Wildlife Fund - América Latina y el Caribe (WWF-LAC). (2019). *La deforestación bajó en 2019: el reto que sigue es la disminución durante la pandemia*. <https://www.wwf.org.co/?364330/La-deforestacion-bajo-en-2019-el-reto-que-sigue-es-la-disminucion-en-la-pandemia>
- Zamora Sáenz, I. (2017). Constructivismo y realismo crítico en los conflictos ambientales. *Acta Sociológica*, (73), 273-294. <https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.08.010>

Enunciados jurídicos: acto discursivo, transacción y comprensión lectora

Legal statements: discursive act, transaction and reading comprehension

Enunciados jurídicos: ato discursivo, transação e compreensão de texto

Zandra Ercilia Araujo Santiago*

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 24 de mayo de 2026

Fecha de aceptación: 22 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Araujo Santiago, Z. E. (2026). Enunciados jurídicos: acto discursivo, transacción y comprensión lectora. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 77-95. <https://doi.org/10.22490/26655489.11724>

RESUMEN

Este artículo analiza la interpretación jurídica desde la perspectiva de las ciencias lingüísticas contemporáneas, proponiendo superar el enfoque tradicional que reduce la lectura de la norma a una decodificación mecánica. El propósito fundamental es demostrar que el significado del texto jurídico constituye un acontecimiento dinámico que surge de la interacción activa entre el intérprete y

* Especialista en Lectura y Escritura por la Universidad de Los Andes, Facultad de Humanidades y Educación, Escuela de Educación, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Profesora agregada a dedicación exclusiva en las cátedras de Lectoescritura, Metodología de la Investigación y Metodología de la Investigación Jurídica del Departamento de Metodología y Filosofía del Derecho de la Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Jefa de la Cátedra de Lectura y escritura en la Escuela de Derecho. Estudiante del Doctorado en Ciencias Humanas (HUMANIC) de la Facultad de Humanidades y educación, Universidad de Los Andes, Mérida Venezuela. Autora de varios artículos de investigación publicados en revistas nacionales e internacionales, autora del libro *Leer la ley*, publicado por la Dirección General de Cultura y Extensión de la Universidad de Los Andes, Ediciones Actual. Edición digital, 2024. Correo institucional: zandrasa@ula.ve ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1040-516X>

la ley. En este sentido, el estudio propone investigar cómo operan los planos de comprensión lingüística en la praxis jurídica y si corresponden directamente a los métodos clásicos de interpretación del Derecho. Para abordar esta cuestión, se adoptó una metodología basada en un diseño bibliográfico reflexivo-crítico, utilizando el análisis de contenidos como técnica principal sobre fuentes doctrinales y normativas. Como guía analítica, el modelo transaccional, los niveles de lectura y la teoría de los géneros discursivos se aplicaron de manera integrada al Artículo 4 del Código Civil venezolano. Los resultados cualitativos revelan una analogía estructural exacta entre los campos de estudio: la lectura de las líneas está vinculada al elemento gramatical; el análisis entre líneas coincide con el factor lógico; y la revisión detrás de las líneas coincide con los componentes históricos y sistemáticos. El debate académico gira en torno a la necesidad de que jueces y abogados abandonen la pasividad exegética, reconociendo que el trasfondo sociocultural del lector determina tanto el significado de la norma como su redacción literal. Se concluye que la sentencia judicial funciona como una respuesta integral y activa, validando la práctica legal como un proceso de comunicación humana compleja.

Palabras clave: análisis lingüístico; derecho; discurso; legislación; transacciones.

ABSTRACT

This article analyzes legal interpretation from the perspective of contemporary linguistic sciences, proposing to overcome the traditional approach that reduces the reading of the norm to a mechanical decoding. The fundamental purpose is to demonstrate that the meaning of the legal text constitutes a dynamic event arising from the active interaction between the interpreter and the law. In this sense, the study proposes to investigate how the planes of linguistic comprehension operate in legal praxis and whether they correspond directly to the classical methods of interpretation of Law. To address this question, a methodology based on a reflective-critical bibliographic design was adopted, using content analysis as a primary technique on doctrinal and normative sources. As an analytical guideline, the transactional model, the reading levels and the theory

of discursive genres were applied in an integrated way to Article 4 of the Venezuelan Civil Code. The qualitative results reveal an exact structural analogy between the fields of study: the reading of the lines is linked to the grammatical element; the analysis between the lines agrees with the logical factor; and the review behind the lines coincides with the historical and systematic components. The academic debate revolves around the need for judges and lawyers to abandon exegetical passivity, recognizing that the reader's socio-cultural background determines the meaning of the norm as much as its literal wording. It is concluded that the judicial sentence functions as a comprehensive and active response, validating legal practice as a process of complex human communication.

Keywords: discourse; law; legislation; linguistic analysis; reading transaction.

RESUMO

Este artigo analisa a interpretação jurídica na perspectiva das ciências linguísticas contemporâneas, propondo superar a abordagem tradicional que reduz a leitura da norma a uma decodificação mecânica. O objetivo fundamental é demonstrar que o significado do texto jurídico constitui um acontecimento dinâmico que surge da interação ativa entre o intérprete e a lei. Neste sentido, o estudo propõe investigar como funcionam os níveis de compreensão linguística na prática jurídica e se correspondem diretamente aos métodos clássicos de interpretação do Direito. Para abordar esta questão, foi adotada uma metodologia baseada num desenho bibliográfico reflexivo-crítico, utilizando a análise de conteúdos como técnica principal sobre fontes doutrinárias e normativas. Como guia analítico, o modelo transacional, os níveis de leitura e a teoria dos gêneros discursivos foram aplicados de forma integrada ao artigo 4.º do Código Civil venezuelano. Os resultados qualitativos revelam uma analogia estrutural exata entre os campos de estudo: a leitura das linhas está ligada ao elemento gramatical; a análise entre as linhas coincide com o fator lógico; e a revisão por trás das linhas coincide com os componentes históricos e sistemáticos. O debate acadêmico gira em torno da necessidade de juízes e advogados abandonarem a passividade exegética, reconhecendo que o contexto

sociocultural do leitor determina tanto o significado de que juízes e advogados abandonem a passividade exegética, reconhecendo que o contexto sociocultural do leitor determina tanto o significado da norma como a sua redação literal. Conclui-se que a sentença judicial funciona como uma resposta integral e ativa, validando a prática jurídica como um processo de comunicação humana complexa.

Palavras-chave: análise linguística; direito, discurso, transações; legislação.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución de las ciencias lingüísticas ha provocado una transformación profunda en la forma en que entendemos el acto de leer. Se ha desplazado el antiguo paradigma positivista, que reducía la lectura a una mera decodificación mecánica de signos, hacia un modelo transaccional. En esta nueva visión, propuesta por Louise Rosenblatt, el lector y el texto dejan de ser elementos aislados para integrarse en una situación dinámica donde el significado no preexiste, sino que se construye activamente durante el acto de leer.

En el ámbito del Derecho, esta perspectiva cobra una relevancia crítica. Tradicionalmente, la interpretación de la ley ha seguido los pilares de Friedrich Savigny, quien sostenía que interpretar consiste en reconstruir el pensamiento contenido en la norma a través del lenguaje. Sin embargo, al integrar las teorías contemporáneas de Daniel Cassany sobre los niveles de lectura y la visión de Mijaíl Bajtín sobre los géneros discursivos, se revela que la labor jurídica no es pasiva. El abogado o el juez no solo extraen información; ellos dotan de vida al texto legal mediante una “respuesta activa” alimentada por su propio reservorio de experiencias sociales y culturales.

El presente estudio analiza cómo los tres planos de comprensión propuestos por Cassany —leer las líneas, entre líneas y detrás de las líneas— operan en la práctica jurídica para lograr una interpretación integral del ordenamiento. Bajo un diseño bibliográfico reflexivo-crítico, la investigación se fundamenta en los principios de “análisis crítico de textos” de Umberto Eco. El objetivo central

es demostrar que el significado jurídico es un “acontecimiento” que surge de la transacción dinámica entre el intérprete y el cuerpo legal, superando la visión del texto como un objeto estático.

Para ello, se toma como núcleo de análisis el Artículo 4 del Código Civil venezolano, aplicando las teorías mencionadas para verificar cómo el elemento gramatical, lógico, histórico y sistemático de Savigny se vincula directamente con las destrezas cognitivas y socioculturales de la lingüística moderna. Esta propuesta busca servir de apoyo para que los profesionales del Derecho mejoren su competencia interpretativa, reconociendo que la cultura del intérprete es tan determinante como la letra misma de la ley.

2. METODOLOGÍA O PAUTA DE ANÁLISIS

El presente estudio se desarrolla bajo un diseño bibliográfico de tipo reflexivo-crítico. No se limita a una descripción de teorías, sino que propone una relectura de la norma jurídica a través del prisma de la lingüística contemporánea, utilizando el análisis de contenido como técnica primordial. La metodología de este documento se basa en lo que Eco (2001) denomina la “fuente de primera mano” y el “análisis crítico de textos” (p. 71), esencial para trabajos de corte teórico y jurídico. Se ha utilizado este principio metodológico de Eco porque se trata de una investigación teórica que cumple con los cuatro requisitos que el autor propone para desarrollar una investigación, 1) objeto definido: se hace la interpretación del Artículo 4 del Código Civil venezolano; tiene una 2) aportación original: desde el aporte lingüístico se usó el Modelo Transaccional de Rosenblatt, junto a las teorías sobre el discurso desarrolladas por Bajtín y las teorías sobre los modos de comprensión lectora propuestas por Cassany. Todas estas teorías fueron aplicadas a la interpretación del Artículo 4 del Código Civil venezolano; 3) su utilidad: radica en que es una propuesta que puede servir como un punto de apoyo para que abogados y jueces mejoren su competencia interpretativa; y 4) tiene una verificabilidad porque se citan autores y leyes específicas para que el lector pueda comprobar la validez de los argumentos.

3. DESARROLLO O NÚCLEO PRINCIPAL Y RESULTADOS

3.1. EL PARADIGMA TRANSACCIONAL: EL TÉRMINO LECTOR Y EL ACTO DE LECTURA

Dentro de la lectura y su comprensión, a la luz de las nuevas investigaciones que revolucionaron la ciencia, pusieron en tela de juicio el paradigma positivista en el cual cada unidad o elemento estaba predeterminado por separado, como “cosa equilibrada contra cosa” y se estudiaba su “interacción” y surge el término transacción, en el cual “El conocedor, el conocimiento y lo conocido se distinguen como aspectos de un «único proceso”. Cada elemento condiciona y es condicionado por el otro en una situación gestada de manera recíproca” (Rosenblatt, 1985, pp. 2-3). Más adelante, Rosenblatt lo explica este nuevo paradigma de forma más detallada:

El nuevo paradigma exige abandonar hábitos del pensamiento ya instalados. Los viejos dualismos estímulo-respuesta, sujeto-objeto, individual-social ceden frente al reconocimiento de las relaciones transaccionales. Se considera al ser humano como una parte de la naturaleza, continuamente en transacción con el ambiente y cada uno determina al otro. (p. 3)

Cada ser humano se distingue en el otro y ese “reconocimiento de las relaciones transaccionales” pasa a ser una correspondencia en la cual cada ser humano se distingue y se comprueba en el otro.

Este paradigma desemboca en un nuevo modelo y teoría que lleva por nombre el Modelo Transaccional: la teoría transaccional de la lectura y la escritura, propuesta por Rosenblatt. Su importancia radica en que por vez primera, tanto lector y texto, pasan a ser términos genéricos, ficciones engañosas, pasan a no existir, y como lo afirma nuestra autora: “En la realidad, existen solamente millones de posibles lectores individuales de piezas literarias individuales” (Roseblatt, 1985, p. 1), con esto, ya no se habla de un solo «lector», como sujeto único y algunas veces poseedor de ciertas características que lo hacen ser de algún modo un «especial tipo de persona que lee» sino que es un lector individual, que por ser así, es un lector único con características que también le son únicas a él.

De igual manera, aquí ya no se trata la lectura como ese texto escrito que en un principio había que decodificar, para posteriormente memorizarlo, y así, poder tener la "habilidad de leer", se trata de cómo comprender un texto escrito a través del proceso de interacción que hay entre lector y texto, como lo explica nuestra autora: "En la realidad, existen solamente millones de posibles lectores individuales de piezas literarias individuales. La lectura de cualquier obra literaria es, necesariamente, un hecho único e individual que se percibe solo en la mente y en las emociones de un lector en particular" (Rosenblatt, 1985, pp. 1-2).

Y esta relación definida por la autora como un hecho único e individual que cada lector tiene con un texto, es lo que describe al modelo transaccional. Este acto de lectura es la transacción con el texto, definido por Rosenblatt (1985) como:

Todo acto de lectura es un acontecimiento, o una transacción que implica a un lector en particular y un patrón de signos en particular, un texto, que ocurre en un momento particular y dentro de un contexto particular. En lugar de dos entidades fijas que actúan una sobre la otra, el lector y el texto son dos aspectos de una situación dinámica total. El "significado" no existe "de antemano" "en" el texto o "en" el lector, sino que se despierta o adquiere entidad durante la transacción entre el lector y el texto. (p. 2)

Uno de los tantos sinónimos de la palabra *acto* es precisamente *proceso*. Para este nuevo modelo, la lectura pasa a ser desde una simple habilidad para reconocer letras y luego llegar al significado, hasta un proceso, un transcurrir progresivamente entre el texto, o la obra literaria y el lector, ya no como simples términos individuales, uno frente al otro sino como lo explica la autora: "El término "lector" implica una transacción con un texto; el término "texto" implica una transacción con un lector. El "significado" es aquello que sucede durante la transacción". De este modo, el texto pasa a ser solo unas simples marcas sobre el papel, hasta que un lector efectúa una transacción con éste (Rosenblatt, 1985).

El lector no hace transacción con simples marcas en el papel, la transacción implica definir al texto desde otra perspectiva, ya no

desde una perspectiva física, “lo que supone un patrón de signos, con lo que usualmente se llama el texto, un conjunto de símbolos verbales con un patrón sintáctico que asume entidad durante la transacción con los signos dispuestos en la página” (Rosenblatt, 1985, p. 12).

Por su parte, el lector ya no es ese ente pasivo que solo decodifica los signos del texto que tiene en frente, o en algunos casos, el que interactúa con el texto, el lector, desde el punto de vista transaccional, pasa a ser quien le da vida al reservorio de sus experiencias lingüísticas basadas en su historia personal, cultural y social, sumado a su situación presente y a sus intereses.

La lectura pasa de ser solo una simple actividad de decodificación en la cual la comprensión no se manifiesta en su totalidad, para perfilarse como un acto transaccional entre el lector y el texto, ya que la comprensión va a obtenerse dependiendo del reservorio de experiencias lingüísticas que posee el lector al momento de enfrentarse a la lectura del texto.

3.2. LA COMPRENSIÓN DE LO QUE SE LEE

Frente a estos nuevos paradigmas de lectura, comprensión y lector, la forma de leer también cambia, y pasa a ser de una versión mecánica que consistía en oralizar la grafía a la versión más moderna y científica de que leer es comprender. Como explica Cassany (2006): “Para comprender es necesario desarrollar varias destrezas mentales o procesos cognitivos: anticipar lo que dirá un escrito, aportar nuestros conocimientos previos, hacer hipótesis y verificarlas, elaborar inferencias para comprender lo que solo se sugiere, construir significados, etc.” (p. 21). Explica también el autor, que, por ser procesos biológicos, también son universales, y que lógicamente, todos podríamos leer del mismo modo si solo desarrollamos estas destrezas cognitivas.

En la vida real se lee de modo diferente un poema, una noticia, las instrucciones de armar algo y la norma jurídica, por ello, la manera de comprender cada uno de estos discursos varía: “buscamos cosas diferentes en cada caso y nos aproximamos de manera diferente a

sus líneas” (Cassany, 2006, p. 21). Eso es lo que se llama destrezas cognitivas, pero frente a esto, también está presente el “componente socio cultural: las formas particulares que adopta la lectura en cada contexto” (Cassany, 2006, p. 22).

De este componente sociocultural de la lectura, se distinguen tres concepciones de la comprensión lectora. No son tres formas diferentes de leer, sino solo tres representaciones sobre la lectura:

- 1.-Concepción lingüística: el significado se aloja en el escrito. Leer es recuperar el valor semántico de cada palabra y relacionarlo con el de las palabras anteriores y posteriores.
- 2.-Concepción psicolingüística: el lector aporta datos al texto procedentes de su conocimiento del mundo [...] Lo hacemos con la intención de encontrar coherencia y sentido a lo dicho. También deducimos datos del contexto inmediato y los relacionamos con el enunciado lingüístico.
- 3.-Concepción sociocultural: la concepción sociocultural pone en énfasis estos tres puntos: a) Tanto el significado de las palabras como el conocimiento previo que aporta el lector tiene origen social. b) El discurso no surge de la nada. Siempre hay alguien detrás. El discurso refleja sus puntos de vista, su visión del mundo. Comprender el discurso es comprender la visión del mundo. c) Discurso, autor y lector tampoco son elementos aislados. Los actos de literacidad, las prácticas de lectura y escritura se dan en ámbitos e instituciones particulares. [...] Cada uno de estos discursos desarrolla una función en la institución correspondiente. El lector de cada uno también tiene propósitos sociales concretos. Discurso, autor y lector son piezas de un entramado más complejo, con normas y tradiciones fijadas. (Cassany, 2006, pp. 24 y ss)

Frente a estas nuevas maneras de leer, cabe preguntarse, entre otras cosas, ¿si leer es comprender, ¿qué es lo que comprendemos?, ¿cómo se comprende?, ¿cuánto se comprende de lo que se lee?, ¿hay una sola manera de comprender lo que se lee?, ¿cómo se sabe si se ha comprendido o no lo que se lee?

Estas respuestas se obtienen dependiendo de cada una de las concepciones lingüísticas que se desarrollen al momento de leer,

que se despliegan a su vez, en tres planos, por ejemplo, con lo que se refiere a la concepción lingüística, en la que el significado se aloja en el texto, estaríamos frente a lo que Cassany denomina leer las líneas: se refiere a comprender el significado literal, la suma del significado semántico de todas sus palabras. Con entre líneas, a todo lo que se deduce de las palabras, a la capacidad de recuperar los implícitos. Y lo que hay detrás de las líneas es la ideología, el punto de vista, la intención y argumentación que apunta el autor (Cassany, 2006, pp. 51-52).

Si en un texto (sea cual fuere su tipología textual), se lee el sentido literal, entonces se están leyendo las líneas y solo se comprende el sentido literal del texto, si en cambio se lee entre líneas, pues el texto comienza a tener más sentido a tal punto que se pasa de su sentido literal a lo expresado en su sentido implícito, que no siempre está presente en el texto, es decir, lo implícito, no va a manifestarse de manera explícita o evidente en el texto, es lo que subyace al texto, lo que el lector comprende una vez que transa con el reservorio de experiencias lingüísticas que posee y comienza a recuperar el sentido subyacente del texto, y cuando se lee detrás de las líneas es cuando el lector puede responder preguntas como: ¿qué pretende conseguir el autor con este fragmento?, ¿por qué lo escribió?, ¿cuándo y dónde?, ¿con qué discursos se relaciona? Pero también ¿estoy de acuerdo o no?, ¿me gusta o no?, ¿qué me sugiere?, ¿me sirve o no?, ¿por qué? etc. (Cassany, 2006).

Es de hacer notar que las fronteras entre estos tres tipos de comprensión son difusas. No siempre es fácil distinguir los tres planos ¡y tampoco importa! La metáfora de hablar de lo que hay detrás del discurso es útil para mostrar que existe contenido escondido, que a veces es el más importante (Cassany, 2006).

Y luego de todo esto, nos preguntamos: ¿accedemos a la interpretación de la norma jurídica del mismo modo que accedemos a la comprensión de cualquier texto sujeto de interpretación?, ¿leer las líneas, entre líneas y detrás de las líneas guarda algún tipo de relación con la interpretación de la norma jurídica?, ¿debemos hacerle las mismas preguntas a un texto jurídico que a uno que no lo es para llegar a comprenderlo en su totalidad?

3.3. EL ENUNCIADO Y EL ACTO DISCURSIVO

El término discurso se emplea en el sentido del lenguaje puesto en acción, es decir, realizado, efectuado, en el sentido de la actuación concreta de la lengua: el habla. Dentro de la acepción lingüística, el discurso designa a todo enunciado superior a la oración. Desde el punto de vista lingüístico, el término discurso solo puede ser sinónimo de enunciado, caracterizado por una enunciación que supone un locutor y un auditor y por la voluntad del locutor de influenciar a su auditorio (Dubois, 1996).

Si se revisa la definición de enunciado y discurso donde intervienen locutor y auditorio, y se toma en cuenta la influencia del primero sobre el segundo, se puede establecer una analogía entre el texto o cuerpo jurídico como el ente que enuncia o dice (el locutor), un cliente, como el sujeto que acata (el auditor), y la voluntad del locutor de influenciar a su auditorio (como la voluntad del legislador).

Ante este planteamiento, surgen nuevas interrogantes como, por ejemplo: ¿qué relación guardan estos términos lingüísticos con la comprensión del Derecho, más allá de la analogía antes explicada? ¿Cómo intervienen el discurso, el enunciado, el acto discursivo, al auditorio, el locutor y su voluntad de influenciar en la forma de leer y, posteriormente interpretar la norma jurídica?

Bajtín (1979) explica que: El uso de la lengua se lleva a cabo en forma de enunciados (orales y escritos) concretos y singulares que pertenecen a los participantes de una u otra esfera de la praxis humana. Cada una de estas esferas o espacios genera sus propias formas para estructurar sus enunciados, y cada uno de los que participan que se desenvuelven y hacen uso del lenguaje, al mismo tiempo, hacen uso de un género discursivo considerado como registros sociales o modos de discurso, definidos por el contexto social, la forma de enunciación y el tema. Supongamos entonces que una de las esferas a las que el autor hace referencia es el mundo jurídico, el Derecho.

Todo esto, hace referencia al discurso escrito y leído, ya que, al hablar de comprensión, en cualquiera que sea su forma, oral o escrita, y como lo explica Bajtín (1979), “tiene un carácter de respuesta activa” (pp. 248-249).

Así, pues, toda comprensión real y total tiene un carácter de respuesta activa y no es sino una fase inicial y preparativa de la respuesta (cualquiera que sea su forma). También el hablante mismo cuenta con esta activa comprensión preñada de respuesta: no espera una comprensión pasiva, que tan solo reproduzca su idea en la cabeza ajena, sino que quiere una contestación con sentimiento, participación, objeción, cumplimento, etc. (los diversos géneros discursivos presuponen diferentes orientaciones etiológicas, varios objetivos discursivos en los que hablan o escriben). (Bajtín, 1979, p. 255)

Bajtín (1979) explica que: “una obra, igual que una réplica del diálogo, está orientada hacia la respuesta de otro (de otros), hacia su respuesta comprensiva; que puede adoptar formas diversas” (p. 255).

Del mismo modo, el lector y el texto son dos aspectos de una situación dinámica total. Supongamos ahora que el lector es el legislador o quien deba interpretar la ley, y el texto es el cuerpo jurídico por interpretarse. Y lo que Bajtín llama “la respuesta”; en el acto de lectura, viene a ser el “significado” que no existe “de antemano” “en” el texto o “en” el lector, sino que se despierta o adquiere entidad durante la transacción entre el lector y el texto. Supongamos también que la respuesta es lo que se genera una vez hecha la transacción entre quien debe interpretar la ley y el cuerpo jurídico que se está interpretando.

Cuando se produce este despertar en la transacción entre lector y texto es esta transacción lo que va a originar la respuesta comprensiva, la pieza clave que se origina, el nuevo significado que se genera a través de la transacción. Supongamos finalmente que la respuesta comprensiva no es otra cosa que el resultado de la comprensión entre quien interpreta y lo interpretado, es decir, la decisión, la sentencia.

Es a lo que Bajtín (1979), hace referencia con la comprensión real y su carácter de respuesta activa que va a tener quien interpreta la obra, en este caso particular, el cuerpo jurídico, como ya hemos explicado en las suposiciones que hemos hecho.

3.4. ENUNCIADOS Y ACTOS DISCURSIVOS EN EL MUNDO JURÍDICO

Concretamente, en el mundo jurídico, Savigny, citado por Huerta (2018), al exponer los elementos de interpretación jurídica, explica

que la interpretación reconstruye el pensamiento contenido en la ley ya que la operación que se hace para ello no es diferente de la interpretación de cualquier otro pensamiento expresado por el lenguaje. Es el lenguaje, el punto de apoyo de este autor.

Desde el punto de vista de las realizaciones de los actos de lectura, al revisar los elementos de interpretación desarrollados por Savigny, podemos darnos cuenta de que el elemento gramatical, lo que Savigny llama “el lenguaje de las leyes”, se relaciona con leer las líneas, donde se lee solo el significado literal del texto, es decir, la exégesis.

El elemento lógico, se relaciona con leer entre líneas, donde se recuperan los implícitos, la información que subyace en el texto. Estos supuestos van a ser lo que el autor define como “las relaciones lógicas que unen a sus diferentes partes”.

El histórico tiene por objeto el estado del Derecho existente sobre la materia, en la época en que la ley ha sido dada; determina el modo de acción de la ley, y el cambio por ella introducido, que es precisamente lo que el elemento histórico debe esclarecer.

Por último, el elemento sistemático tiene por objeto el lazo íntimo que une las instituciones y reglas de Derecho en el seno de una vasta unidad. El legislador tenía ante sus ojos tanto ese conjunto como los hechos históricos y, por consiguiente, para apreciar por completo su pensamiento, es necesario que nos expliquemos claramente la acción ejercida por la ley sobre el sistema general del Derecho y el lugar que aquella ocupaba en este sistema. Esto, tiene estrecha relación con la visión socio cultural de la lectura que Cassany (2006) explicaba ya, cuando argumenta que “el discurso, no surge de la nada, siempre hay alguien detrás” (p. 22) y precisamente, la intención del legislador a la que Savigny hace referencia cuando explica que esa intención la que hay que entender guarda relación con lo que Cassany (2006) expone con relación al discurso: “El discurso refleja sus puntos de vista, su visión del mundo” (p. 25). Este reflejo del punto de vista del autor al que Cassany (2006) hace referencia es la ideología, el punto de vista, la intención y la argumentación que hay cuando se lee detrás de las líneas.

Savigny señala que estos cuatro elementos no son clases de interpretación entre los cuales se escoja una, sino que son cuatro operaciones

distintas cuya reunión es indispensable para interpretar la ley, a pesar de que es posible que algunos de estos elementos tenga más importancia y se haga notar más que los otros. De igual modo, Cassany también explica que las formas de realizar la lectura no son para escoger una u otra, sino que, a medida que un lector se enfrenta a una lectura con un vasto conocimiento previo, estas formas de realizar la lectura salen a la palestra y es allí cuando existe: 1) la comprensión de la lectura para Cassany; 2) la interpretación del Derecho para Savigny; y 3) donde el lector, dentro del discurso llega a la comprensión real preñada de respuestas tal y como lo explica Bajtín.

4. DESARROLLO

4.1. EN BÚSQUEDA DE LA COMPRENSIÓN.

¿CÓMO SE LEEN LOS CUERPOS JURÍDICOS? SAVIGNY Y CASSANY

Hay que aclarar, que en esta investigación no se pretende dar una pauta detallada y explicativa de cada uno de los pasos que deben hacerse para obtener la comprensión de lo que se lee. Nada más lejos de ello, puesto que como se ha explicado a lo largo de todo este texto, cada uno comprende lo que lee dependiendo de la transacción que haga con el texto y de los conocimientos previos que cada lector tenga al momento de aproximarse a la lectura de un texto, en este caso de un cuerpo jurídico. No obstante, se decidió ejemplificar un poco cómo es que un lector accede a la comprensión de un texto.

4.2. LEER LAS LÍNEAS: CASSANY Y EL ELEMENTO EXEGÉTICO DE SAVIGNY

Código Civil venezolano

Título Preliminar

De las Leyes y sus Efectos y de las Reglas Generales para su Aplicación

Artículo 4.º - A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí, y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las

disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho.

Al leer las líneas o el elemento gramatical de las palabras contenidas en estos artículos, lo que se lee son precisamente las palabras y hasta ahora, con esta lectura se logra la comprensión literal, se han procesado las estructuras sintácticas, es decir, cómo está conformada la estructura dentro del texto, cada una de las palabras de las que el legislador se sirve para comunicar al auditorio sus pensamientos.

Este tipo de lectura que se realiza está bien, es adecuada si la intención como lectores es solo leer, decodificar o pronunciar cada una de las palabras. Pero, si la intención al leer estos artículos es comprender de qué se trata cada uno de ellos, qué es lo que dice, por qué lo dice, cómo lo dice, y qué es lo que encierra, lo que está implícito, pues, debemos saber que leer las líneas no va a llevar a tener una buena comprensión de lo leído, sea cual fuere el texto.

4.3. LEER ENTRE LÍNEAS: CASSANY Y EL ELEMENTO LÓGICO DE SAVIGNY

Cassany explica que cuando se lee entre líneas, se recuperan los implícitos, lo que se deduce de las palabras, lo que no se dice, lo que está sobreentendido y subyace en el texto. Savigny, por su parte afirma que el elemento lógico es la descomposición del pensamiento o las relaciones lógicas que unen a sus diferentes partes. Esta descomposición del pensamiento no es más que una “reconstrucción, puesto que indica que el enunciado no es claro y debe ser reformulado para conocer su objeto a partir de sí mismo” y para descomponer el pensamiento hay que desvincular cada una de las partes del pensamiento hecho discurso, “ya que este pensamiento que subyace al enunciado no es evidente y ha de ser reconstruido al menos, sintácticamente”. “Todo lo que se deduce de las palabras, aunque no se haya dicho explícitamente” (Cassany, 2006).

Hagamos ahora una lectura de los enunciados jurídicos que han sido seleccionados como ejemplo.

Código Civil venezolano

Título Preliminar

De las Leyes y sus Efectos y de las Reglas Generales para su Aplicación

Artículo 4.º - A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí, y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho.

“A la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras”. ¿Por qué solo debe atribuirse a la ley el sentido que aparece evidente en las palabras? ¿Cómo se da cuenta quien interpreta la ley de si solo con el sentido que aparece evidente en las palabras realmente se puede llegar a una comprensión total de la ley?, ¿Qué sucede con los otros elementos de interpretación propuestos por Savigny? ¿Acaso no fueron tomados en cuenta? ¿Por qué? “[...] según la conexión de ellas entre sí, y la intención del legislador”. ¿Acaso la conexión entre las palabras y la intención del legislador la encontramos solo al hacer una interpretación exegética de la ley? “[...] Cuando no hubiere disposición precisa de la ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho”. ¿Dónde quedan los otros elementos de interpretación de la ley? ¿Todo legislador conoce y aplica los principios generales del derecho? ¿Si es así, ¿también interpreta estos principios desde el sentido exegético?

4.4. LEER DETRÁS DE LAS LÍNEAS: CASSANY Y LOS ELEMENTOS HISTÓRICOS Y SISTEMÁTICOS DE SAVIGNY

Al leer detrás de las líneas, se cae en cuenta del punto de vista, la intención y la ideología del autor, lo que se corresponde con los elementos de interpretación 3 y 4 propuestos por Savigny, es decir, el elemento histórico, la época en que fue escrita la ley, el modo de acción, el cambio introducido por la ley y el elemento sistemático, la acción ejercida por la ley.

Cuando se lee detrás de las líneas, hay que preguntarle al texto con qué discursos se relaciona, qué sugiere el texto, por qué se escribió, de este modo se podrá conocer la ideología, el punto de vista, la intención y la argumentación que apunta el autor, con ello, tendremos reunidos los cuatro elementos de interpretación de Savigny y se podrá hallar también la intención del legislador. A continuación, un ejemplo donde se puede ver más explícitamente en los enunciados jurídicos seleccionados:

Código Civil de Venezuela

Título Preliminar

De las Leyes y sus Efectos y de las Reglas Generales para su Aplicación

Artículo 4°. - A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí, y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho.

¿Este artículo solo apunta a la interpretación del sentido exegético de la ley?, ¿qué pasa con los otros sentidos de interpretación que deben atribuírsele a la ley?, ¿está reflejada en el sentido exegético de interpretación la intención del legislador?, ¿deberían leerse otras cosas para poder interpretar esto en su sentido amplio?

Al momento de leer un texto, mientras se intenta comprender generalmente son muchas las interrogantes que surgen. Algunas de ellas quedan sin respuesta, el objetivo no es dar una guía de preguntas únicas y absolutas que se le deben hacer al texto, ni tampoco responderlas desde un único punto de vista, el objetivo trazado es hacer del conocimiento del lector que existen modos de leer y que debe reconocerse como lector en cada uno de esos modos para así, tratar de optimizar su lectura y su comprensión.

Es un poco hacer ver que el lector se cuestione como lector y logre corregir las faltas que quizá presente y que de este modo pueda llegar a la comprensión plena del texto y que como dice Bajtín “la respuesta comprensiva” o la “transacción entre lector y texto” que

explica también Rosenblatt (1985) y así poder descubrir lo que subyace, lo que está detrás, la ideología de quien escribe, tal como lo explica Cassany.

Dentro del ejercicio del Derecho, se supone que el deber ser de un abogado o de alguien que necesite interpretar la ley es regirse por los cuatro elementos de interpretación jurídica que ya explicó Savigny hace más de un siglo. Interpretar desde esos cuatro elementos significa, a nuestro modo de ver, reconocer al Derecho como un conjunto de cuerpos legales formados por un texto, una cadena de signos con un principio, un final y un transcurso con sentido.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras el análisis realizado, se concluye que los materiales jurídicos no deben ser tratados como entes aislados, sino como enunciados integrados en un discurso que exige una interpretación desde una perspectiva lingüística y transaccional. La comprensión plena del Derecho no se agota en la lectura literal de un artículo; requiere un proceso dinámico en el que el intérprete “transa” con el texto basándose en su conocimiento previo y su contexto sociocultural.

Las principales deducciones de este estudio se resumen en los siguientes puntos:

- Integración de saberes: se confirma que existe una analogía directa entre los niveles de Cassany y los elementos de Savigny. Leer las líneas equivale al elemento gramatical; leer entre líneas al elemento lógico; y leer detrás de las líneas se corresponde con los elementos histórico y sistemático.
- La ley como proceso: la norma jurídica no es un objeto con un significado predefinido. El significado es un “acontecimiento” que solo adquiere entidad durante la transacción entre el lector y el texto.
- Respuesta activa: apoyados en Bajtín, se concluye que toda comprensión real es una fase preparatoria para una respuesta. En el mundo legal, la sentencia o decisión judicial es el resultado de esa “respuesta comprensiva” generada tras la transacción interpretativa.

- Importancia de la cultura jurídica: no basta con la exégesis literal. Para descubrir lo que se “esconde detrás de las líneas”, el profesional debe integrar la doctrina y la jurisprudencia, pues la competencia sociocultural es la que permite hallar la intención del legislador y la función social de la norma.

Para mejorar la competencia interpretativa, los profesionales del Derecho deben cultivar una competencia sociocultural y pragmática. No basta con conocer el Artículo 4 del Código Civil venezolano de forma aislada; es necesario integrar la doctrina y la jurisprudencia para descubrir lo que se “esconde detrás de las líneas”. En última instancia, la interpretación jurídica se valida como un acto de comunicación humana compleja, donde la cultura del intérprete es tan determinante como la letra de la ley.

En última instancia, el ejercicio del Derecho requiere que el abogado reconozca su papel activo en la construcción del sentido legal. Se espera que esta investigación abra puertas a futuros estudios que continúen explorando la intersección entre la lingüística y la praxis jurídica para optimizar la comprensión del ordenamiento.

REFERENCIAS

- Bajtín, M. M. (1979). *Estética de la creación verbal. Lingüística y teoría literaria*. Siglo XXI Editores.
- Cassany, D. (2006). *Tras las líneas. Sobre lectura contemporánea*. Anagrama.
- Código Civil de Venezuela. (1982). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 2990 extraordinario, 26 de julio de 1982.
- Dubois, J., Giacomo, M., Guespin, L., Marcellesi, C., Marcellesi, J.-B. y Mével, J.-P. (1996). *Diccionario de lingüística* (I. Ortega y A. Domínguez, trans.; A. Yllera, dir. y adapt.). Alianza Editorial.
- Eco, H. (2001). *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Gedisa.
- Huerta, C. (2018). Savigny y el contexto actual de la interpretación. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, XVI, 187-200. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/21.pdf>
- Rosenblatt, L. M. (1985). “El modelo Transaccional: La teoría transaccional de la lectura y la escritura”. En: Textos en contexto 1.-Los procesos de lectura y escritura. Asociación Internacional de Lectura. Lectura y vida. [<http://didacticadelalenguano.blogspot.com/2010/09/el-modelo-transaccional-la-teoria.html>]

Inteligencia artificial y seguridad humana digital: estudio comparado de las políticas de Estados Unidos, China y la Unión Europea*

Artificial Intelligence and Digital Human Security: A Comparative Study of the Policies of the United States, China, and the European Union

Inteligência artificial e segurança humana digital: estudo comparado das políticas dos Estados Unidos, da China e da União Europeia

Alba Torres Fraga**

Artículo producto de investigación

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2026

Fecha de aceptación: 10 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Torres Fraga, A. (2026). Inteligencia artificial y seguridad humana digital: estudio comparado de las políticas de Estados Unidos, China y la Unión Europea. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 97-134. <https://doi.org/10.22490/26655489.11808>

RESUMEN

Ante el contexto de rápida evolución y expansión de la inteligencia artificial (IA) en nuestra vida cotidiana, el propósito de este trabajo es analizar sus implicaciones para la seguridad humana digital. Asimismo, se ofrece una definición precisa de este concepto y se organiza en una serie de principios que hemos utilizado como base para examinar las regulaciones sobre IA de tres potencias clave en el panorama internacional: Estados Unidos, China y la Unión Europea. Hemos evaluado hasta qué punto estas regulaciones se

* Investigación realizada en el marco del Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

** Graduada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela (USC) y máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Meis, España. Sus principales áreas de interés son la cooperación internacional, la seguridad humana y la economía global. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5474-1846>

ajustan a dichos principios y cuáles son las diferencias esenciales entre sus estrategias. Tras el análisis, podemos afirmar que existe una dinámica de competencia en torno al objetivo de desarrollar la IA más avanzada, fundamentada, en la mayoría de los casos, en el propósito de convertirse en la potencia dominante, ya sea en términos de poder o de capacidad normativa. Esta situación pone en duda las implicaciones reales de dichas estrategias para la protección de la seguridad humana digital.

Palabras clave: inteligencia artificial (IA); seguridad humana; seguridad humana digital.

ABSTRACT

In the context of the rapid evolution and expansion of artificial intelligence (AI) in our daily lives, this paper aims to analyze its implications for digital human security. It also provides a precise definition of this concept and organizes it into a series of principles that we have used as a basis for examining the AI regulations adopted by three key powers in the international arena: the United States, China, and the European Union (EU). We have assessed the extent to which these regulations align with those principles and identify the essential differences among their strategies. Following the analysis, we can affirm that there is a competitive dynamic surrounding the objective of developing the most advanced AI. In most cases, this competition is driven by the aim of becoming the dominant power, whether in terms of political and economic power or regulatory capacity. This situation raises questions about the actual implications of these strategies for the protection of digital human security.

Keywords: artificial intelligence (AI); digital human security; human security.

RESUMO

Diante do contexto de rápida evolução e expansão da inteligência artificial (IA) em nossa vida cotidiana, este trabalho tem como objetivo analisar suas implicações para a segurança humana digital.

Além disso, apresenta-se uma definição precisa desse conceito, organizado em uma série de princípios que utilizamos como base para examinar as regulamentações sobre IA adotadas por três potências-chave no cenário internacional: os Estados Unidos, a China e a União Europeia (UE). Avaliamos em que medida essas regulamentações se ajustam a tais princípios e quais são as diferenças essenciais entre suas estratégias. Após a análise, podemos afirmar que existe uma dinâmica de competição em torno do objetivo de desenvolver a IA mais avançada, fundamentada, na maioria dos casos, no propósito de se tornar a potência dominante, seja em termos de poder, seja em termos de capacidade normativa. Essa situação coloca em dúvida as implicações reais dessas estratégias para a proteção da segurança humana digital.

Palavras-chave: inteligência artificial (IA); segurança humana; segurança humana digital.

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, se ha observado la expansión del uso de las tecnologías en numerosos ámbitos esenciales para la vida humana, como la educación, el trabajo, la justicia y la seguridad. Ante este contexto y, específicamente, frente al desarrollo de tecnologías con tanta capacidad de influencia, evolución y autonomía como la inteligencia artificial (IA), surge la necesidad de replantear cuáles serán sus consecuencias para la seguridad humana digital.

Este trabajo, se centra en analizar si las regulaciones sobre IA de las grandes potencias se ajustan a los principios necesarios para garantizar la seguridad humana digital. Hemos considerado que se trata de un objeto de estudio de especial relevancia en la actualidad, tanto en términos humanos como en el ámbito de las relaciones internacionales.

La capacidad de la IA para influir en los seres humanos se deriva de su carácter disruptivo, que, en ausencia de una regulación adecuada, puede generar múltiples amenazas para nuestras libertades y derechos fundamentales. Algunos ejemplos que ya experimentamos son la difusión de información manipulada y su impacto en la opinión pública, la aplicación de algoritmos sesgados y discriminatorios y las vulneraciones de la privacidad.

Asimismo, consideramos que la IA tendrá efectos en las relaciones internacionales debido a su influencia en los ámbitos social y político (Barcelona Centre for International Affairs [CIDOB], 2025). Hemos observado que esta tecnología ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda internacional de las grandes potencias, entre ellas Estados Unidos, China y la Unión Europea, actores en los que centraremos nuestro análisis. Estas potencias buscan desarrollar la IA más innovadora, lo que ha generado una dinámica de competencia y carrera tecnológica cuyos resultados probablemente tendrán efectos fundamentales en la distribución del poder y redefinirán el orden internacional tal como lo conocemos.

Nuestra pregunta de investigación, por lo tanto, es la siguiente: ¿en qué medida las regulaciones en materia de inteligencia artificial de la Unión Europea, China y Estados Unidos se ajustan al concepto de seguridad humana digital?

Para responder esta pregunta, comenzaremos por definir los conceptos fundamentales para el análisis, en especial el de seguridad humana digital, sobre el cual contamos con referentes como el artículo de IC4Peace (2018), *Human security in the age of AI: Securing and empowering individuals*. A continuación, incorporaremos una breve revisión de la literatura internacional sobre ética, gobernanza y regulación comparada de la IA, con el objetivo de situar el artículo en el debate académico actual. En el siguiente apartado, examinaremos las amenazas que la IA plantea para la seguridad humana digital, utilizando como fuente principal el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2022, *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno*. Finalmente, analizaremos los principales documentos regulatorios sobre IA de Estados Unidos, China y la Unión Europea para identificar las referencias a la protección de los principios de la seguridad humana digital y las diferencias entre las perspectivas de cada actor.

2. METODOLOGÍA

El presente trabajo es cualitativo, de tipo académico y con una metodología centrada en el análisis documental. Las fuentes utilizadas son

normativas de actores internacionales, informes de organizaciones internacionales y artículos académicos.

Además, se incorporan referencias de la literatura internacional sobre ética, gobernanza y regulación de la IA, seleccionadas por su relación directa con los principios de seguridad humana digital utilizados en el análisis.

En primer lugar, hemos realizado una contribución teórica al concepto de seguridad humana digital, con el objetivo de ampliar el conocimiento al respecto, ya que no existen muchas referencias sobre esta materia. Se ha mantenido un enfoque crítico e interpretativo, mediante el análisis de las fuentes de información y la formulación de una definición propia.

Posteriormente, hemos operacionalizado el concepto en seis principios elementales, a partir de la información obtenida del informe del PNUD de 2022 sobre las amenazas a la seguridad humana en el Antropoceno. Para realizar esta categorización, hemos utilizado como criterio la identificación de los elementos definitorios e indispensables para garantizar la seguridad humana en el contexto del uso de la IA:

- La supervisión humana.
- La gestión de los riesgos, mediante la adopción de un punto de vista preventivo.
- La defensa de la privacidad y la información.
- La no manipulación, en referencia a cuestiones como la transparencia sobre el uso de herramientas basadas en IA y la generación de contenidos.
- Un enfoque basado en la no discriminación en todos los ámbitos —social, de clase, raza, nivel educativo, entre otros— y en los procesos de implicación de la IA, como el entrenamiento de los algoritmos o el uso de sus sistemas.
- La garantía de los derechos en el trabajo.

Esta categorización es la que hemos seguido para llevar a cabo un análisis comparado del contenido de las regulaciones y los documentos sobre IA más relevantes de las tres potencias objeto de análisis: China, Estados Unidos y la Unión Europea (tabla 1). Para

realizar el análisis, hemos examinado estos documentos e identificado en qué medida cumplen con las dimensiones de la seguridad humana mencionadas anteriormente. Posteriormente, hemos realizado un análisis conjunto para observar las diferencias esenciales entre las prioridades de todos los actores en torno a este fin.

Se ha realizado esta selección de casos de estudio porque consideramos que aportan una visión representativa de las dinámicas actuales del panorama internacional, en este contexto de competencia por el desarrollo de la IA.

Estados Unidos y China ocupan una posición dominante en el avance tecnológico, con una fuerte relación de competencia y lucha por el liderazgo. Por otra parte, la UE adopta una posición más moderada y centrada en la salvaguarda de la seguridad y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Tabla 1. Legislación de cada actor utilizada para el análisis

	China	Estados Unidos	Unión Europea
Regulación	Plan para el desarrollo de la nueva generación de inteligencia artificial (Consejo de Estado de la República Popular China, 2017)	Desarrollo y uso seguro, protegido y confiable de la inteligencia artificial (White House, 2023)	Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Unión Europea, 2024)
	Principios de gobernanza para la nueva generación de inteligencia artificial (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2019)	Orden Ejecutiva 14141: Promoción del liderazgo de Estados Unidos en infraestructura de inteligencia artificial (White House, 2025)	
	Normas éticas para la nueva generación de inteligencia artificial (Comité Nacional de Expertos sobre Gobernanza de la Inteligencia Artificial, 2021)	Eliminación de barreras al liderazgo estadounidense en inteligencia artificial (White House, 2025)	
	Medidas provisionales para la gestión de los servicios de inteligencia artificial generativa (Administración del Ciberespacio de China, 2023)		

Fuente: elaboración propia.

2.1. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS CLAVE

2.1.1. INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Según la Real Academia Española (RAE, 2025), la inteligencia artificial se define como una disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos capaces de ejecutar operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico.

También se entiende como el conjunto de tecnologías que han evolucionado hacia la generación de contenidos, previsiones, recomendaciones o decisiones orientadas a un conjunto determinado de objetivos definidos por el ser humano. Un factor importante es su capacidad de aprendizaje automático y autónomo, razonamiento y resolución de problemas (International Organization for Standardization, 2022).

En el contexto de las relaciones internacionales, ha adquirido especial relevancia porque se ha convertido en una herramienta disruptiva con capacidad para transformar el orden internacional actual. Algunos académicos la comparan con lo que supuso el desarrollo de la tecnología nuclear para el orden mundial moderno, al restablecer las relaciones de poder, los principios de la guerra, las normativas y los códigos éticos internacionales.

2.1.2. SEGURIDAD HUMANA

El concepto de seguridad humana surge en 1994, con la publicación del informe *Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, del PNUD (1994). En este documento, se hace referencia por primera vez a la seguridad de las personas y se sitúa como objeto central la garantía de los derechos humanos y el desarrollo. Se trata de un enfoque innovador, ya que, hasta ese momento, la seguridad se reducía a la protección frente a las amenazas en contextos de guerra, mediante la disposición de armas y la garantía de la supervivencia.

Las amenazas a la seguridad humana son aquellas prácticas que ponen en riesgo el bienestar en la vida cotidiana. Se establece una diferenciación entre la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política¹. Además, este enfoque es aplicable frente a amenazas presentes en cualquier contexto, nivel de ingresos o grado de desarrollo.

Otro aspecto importante se plantea desde el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, que señala que su objetivo principal es la prevención, con un enfoque centrado en el riesgo y la intervención temprana, con el fin de generar resiliencia y garantizar los derechos humanos y la dignidad.

2.1.3. SEGURIDAD HUMANA DIGITAL

Como se observó en el apartado anterior, el concepto de seguridad se ha ido transformando en función de las necesidades humanas de cada contexto histórico. El concepto de seguridad humana digital nace, por lo tanto, en el momento en que la digitalización y el uso de las tecnologías comienzan a ocupar un papel significativo en la vida humana.

Con el aumento de su poder de influencia sobre nosotros, también aumenta la posibilidad de que aparezcan riesgos y amenazas para nuestra integridad y bienestar. Las nuevas tecnologías y, particularmente, la IA avanza con mucha rapidez, por lo que surge la necesidad de establecer un control sobre estas amenazas provenientes del espacio digital, con el fin de garantizar el buen uso de las tecnologías y evitar que deriven en la socavación de la seguridad humana.

Sin embargo, no existe un consenso sobre la definición de este concepto y, a menudo, se observa que se confunde con el de ciberseguridad. Algunos autores (Reveron y Savage, 2020) consideran que la ciberseguridad está entrelazada con la seguridad humana digital.

¹ En ese momento, todavía no se había puesto sobre la mesa la importancia de la seguridad en el ámbito digital. Esta cuestión se abordará en el siguiente apartado.

Ambos conceptos comparten un objeto de estudio, pero la ciberseguridad se centra en la defensa de la información y de la seguridad nacional, no de la seguridad humana. Otros académicos estudian la ciberseguridad desde un punto de vista centrado en el ser humano, con el fin de conocer las implicaciones de la actividad humana, así como los sesgos y errores derivados de esta. A continuación, ofreceremos una definición de cada uno de estos términos para distinguirlos con claridad.

Según la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA, s. f.), la ciberseguridad se define como la protección de los activos de información frente a las amenazas que afectan la información procesada, almacenada y transportada por sistemas de información en red. Se entiende como la protección y el restablecimiento de productos, servicios, soluciones y cadenas de suministro —incluidos la tecnología, los ordenadores, los sistemas y servicios de telecomunicaciones y la información—, con el fin de garantizar su disponibilidad, integridad, autenticación, transporte, confidencialidad y resistencia.

La ciberseguridad se centra, por lo tanto, en la protección del uso de la información dentro del espacio digital. Es un tipo de seguridad de la información. Sin embargo, la seguridad humana digital tiene como eje central al ser humano y la protección de su bienestar, sus derechos y sus capacidades frente a los riesgos digitales. Por lo tanto, se podría considerar que la ciberseguridad es un elemento que forma parte del objeto de estudio de la seguridad humana digital, centrado en la protección de la información en el espacio cibernético.

Cuando tratamos de definir el ámbito de actuación de la seguridad humana digital, podría parecer que se trata de un “nuevo terreno” en el que es necesario garantizar la seguridad humana. Sin embargo, el gran poder de expansión y la rapidez de los avances de herramientas como la IA han hecho que esta se convierta en una cuestión multidimensional que nos afecta en todos los ámbitos de nuestra vida. Por ello, la seguridad humana digital, aunque pudiera considerarse una vertiente o una nueva categoría dentro de la seguridad humana, merece una mención diferenciada debido a su gran poder de influencia y a su centralidad en la agenda global actual.

Una vez comprendidos todos estos factores, concluimos que la seguridad humana digital es una disciplina centrada en garantizar la seguridad y el bienestar del ser humano cuando realiza alguna actividad en el plano digital, así como frente a las implicaciones de esta actividad fuera de dicho ámbito. Se enfoca en la prevención de los riesgos derivados del uso de las tecnologías y tiene como objetivo la protección de la integridad y la dignidad humanas, así como la defensa de los derechos humanos mediante el desarrollo humano.

2.2. REVISIÓN DE LA LITERATURA INTERNACIONAL

Desde la literatura internacional, el debate sobre la IA y la seguridad humana digital gira en torno a tres cuestiones. Por un lado, se encuentran la ética de la IA y la búsqueda de principios comunes. Jobin *et al.* (2019) identifican una convergencia global en torno a la transparencia, la justicia y la equidad, la no maleficencia, la responsabilidad y la privacidad, aunque advierten diferencias relevantes en la forma en que se interpretan y aplican estos principios. Floridi y Cowsls (2019), por su parte, proponen un marco basado en la beneficencia, la no maleficencia, la autonomía, la justicia y la explicabilidad, útil para relacionar la IA con la dignidad humana, la rendición de cuentas y la supervisión humana.

Por otra parte, la gobernanza internacional avanza hacia la institucionalización de estándares comunes. La *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial* de la Unesco (2022) vincula la IA con los derechos humanos, la dignidad humana, la transparencia, la justicia, la sostenibilidad y la supervisión humana. Asimismo, los Principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) han contribuido a establecer una base internacional para una IA confiable y respetuosa de los derechos humanos y los valores democráticos.

También se ha estudiado la IA desde la perspectiva de la competencia geopolítica y la regulación comparada. Smuha (2021) describe el paso de una carrera por la IA a una carrera por regularla, mientras que Siegmann y Anderljung (2022) aplican el denominado “efecto Bruselas” al mercado global de la IA y señalan la capacidad de

la Unión Europea para proyectar sus estándares más allá de sus fronteras. Schmid *et al.* (2025) interpretan esta competencia como una carrera de innovación geopolítica.

Los principios utilizados en este trabajo para analizar las políticas de Estados Unidos, China y la Unión Europea —supervisión humana, gestión de riesgos, privacidad, no manipulación, no discriminación y derechos en el trabajo— se relacionan directamente con estos debates académicos sobre ética, derechos fundamentales, gobernanza global y competencia normativa en materia de IA.

3. LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD HUMANA DIGITAL: LOS CRITERIOS DEL PNUD

El informe especial del PNUD de 2022, *Nuevos desafíos para la seguridad humana en el Antropoceno*, recoge las conclusiones de la investigación sobre los nuevos riesgos para la seguridad humana² en un momento en el que el desarrollo³ humano ha alcanzado el punto más alto de nuestra historia.

En este trabajo, tomaremos como referencia específicamente los resultados recogidos en el capítulo 3, sobre los tipos de amenazas a la seguridad humana derivadas de las tecnologías digitales. En este capítulo se abordan diferentes tipos de tecnologías, pero nos centraremos en las conclusiones extraídas sobre la IA, que es la que interesa a nuestro análisis. Las dos amenazas principales que se mencionan son la capacidad de la IA para tomar decisiones y sus efectos en la transformación del trabajo.

² En el informe se hace referencia a la seguridad humana, pero no se establece una diferenciación entre esta y la seguridad humana digital.

³ Una precisión importante que se plantea a lo largo del informe es que no se debe confundir el concepto de desarrollo con el de seguridad humana. El desarrollo se define como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas para tener una vida saludable y digna.

3.1. LA IA COMO MOTOR DE TOMA DE DECISIONES

El uso autónomo de la IA se identifica como una amenaza debido a su capacidad para moldear e influir en las personas. Esta influencia puede ejercerse por diferentes vías, entre ellas, los algoritmos digitales, las redes sociales y otras plataformas digitales de entretenimiento o noticias. El factor clave es la capacidad de hacer llegar al receptor información sesgada o seleccionada de acuerdo con un criterio preestablecido.

Estas cuestiones pueden tener consecuencias para el bienestar de las personas y limitar su libertad para consumir contenidos en línea. Además, el propósito de utilizar estas herramientas es generar un rédito económico para las empresas que lideran estas plataformas, mediante la explotación de los sesgos cognitivos humanos y la recopilación de información privada, que utilizan para retroalimentar y entrenar estos algoritmos.

Asimismo, los algoritmos no se crean a partir de fuentes de información representativas de cada etnia, cultura o sociedad del mundo, por lo que también presentan sesgos que pueden dar lugar a una mayor discriminación social. Se trata de un problema grave, ya que la IA ya se está aplicando en sectores esenciales como la sanidad, la justicia, los recursos humanos y el sector bancario.

4. LA IA Y SUS EFECTOS EN EL SECTOR LABORAL

La IA está transformando el trabajo tal como lo conocemos actualmente, lo que supondrá consecuencias tanto positivas como negativas.

Se ha generado una nueva forma de trabajo informal a través de plataformas de gestión digital, en las que las condiciones de los trabajadores están determinadas por algoritmos basados en IA. Esto implica que esta tecnología define sus jornadas y retribuciones mediante evaluaciones del rendimiento orientadas a promover la eficiencia, así como registros y un monitoreo completo de sus actividades. Como consecuencia, pueden generarse sanciones desproporcionadas

e incluso despidos como resultado de evaluaciones que el algoritmo ha considerado “ineficientes”.

Este contexto es propicio para el aumento de las inseguridades en el trabajo, como el incremento del estrés, la presión para aumentar la productividad, la reducción de la satisfacción por los resultados y, consecuentemente, la disminución de la dignidad y del orgullo por el trabajo. Ante esta situación, se defiende la importancia de mostrar con transparencia el uso que se hace de la información de los trabajadores, con el objetivo de garantizar su derecho a la privacidad y reducir la presión y la falta de confianza.

5. ANÁLISIS DE LAS LEGISLACIONES DE IA EN ESTADOS UNIDOS, CHINA Y LA UNIÓN EUROPEA

A continuación, se analizan las regulaciones más representativas de cada uno de los actores seleccionados (tabla 1), con el fin de identificar en qué medida se garantizan los principios de seguridad humana digital que hemos definido.

5.1. ESTADOS UNIDOS

El 30 de octubre de 2023, durante la presidencia de Joe Biden, se publicó la Orden Ejecutiva “Desarrollo y uso seguro, protegido y confiable de la inteligencia artificial” (Federal Register, 2023), con el objetivo de garantizar un uso responsable y seguro de la IA. En el documento, se establece que la IA es una herramienta con un gran potencial para garantizar un mundo más seguro, próspero, productivo e innovador.

Sin embargo, se sigue identificando una serie de riesgos y retos que pueden derivarse del uso indebido de esta tecnología, como el aumento de la discriminación, los sesgos y la desinformación, el desplazamiento y el desapoderamiento de los trabajadores, la restricción de la competencia y los riesgos para la seguridad nacional.

El objetivo principal de la orden ejecutiva es promover la innovación, la competencia y la colaboración responsable para aprovechar el

potencial de la IA a la hora de resolver los retos más difíciles para la sociedad. Otro punto indispensable es garantizar que las empresas y las tecnologías emergentes se desarrollen y permanezcan en Estados Unidos, con el fin de reforzar el liderazgo estadounidense (sección 11).

El primero de los elementos de la seguridad humana digital que trataremos de identificar es en qué medida se establece la supervisión humana frente a la autonomía de la IA. Podemos encontrar referencias en la aplicación de esta tecnología en sectores como la sanidad, mediante instrumentos de IA generativa para la asistencia sanitaria, pero garantizando un monitoreo a largo plazo y la supervisión de su rendimiento (sección 8).

Por otra parte, se propone el desarrollo de un “kit de herramientas de IA”, con el objetivo de aplicar las recomendaciones sobre esta tecnología en la enseñanza, incluida la supervisión humana de las decisiones de la IA, el diseño de sistemas de IA para mejorar la confianza y la seguridad, y el seguimiento de las leyes relacionadas con la privacidad en el contexto educativo.

En cuanto al principio de gestión de los riesgos, las referencias que se hacen a este respecto a lo largo del documento se centran principalmente en la promoción de métodos de mitigación de los riesgos de la IA, con el fin de fomentar sistemas seguros, responsables y justos que protejan la privacidad y generen confianza (sección 5). También se propone establecer guías y buenas prácticas para promover la fijación de estándares de seguridad y fiabilidad en el desarrollo de sistemas de IA en las industrias. Para ello, se menciona la necesidad de contar con un marco de gestión de riesgos de esta tecnología y otras técnicas centradas en el desarrollo de prácticas seguras para la IA generativa (sección 4).

El siguiente principio de la seguridad humana digital que trataremos de identificar es la defensa de la privacidad. La sección 9 se centra esencialmente en esta cuestión y establece medidas para mitigar los posibles riesgos exacerbados por la IA, incluida la facilidad para recopilar información privada de las personas o realizar inferencias sobre ellas. A lo largo del documento, se encuentran más referencias a la defensa de la información, pero estas aluden a

información federal y no a la protección de la privacidad individual de las personas.

En cuanto al principio de no discriminación, esta orden se centra en la garantía de la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia y los derechos civiles. Para ello, se manifiesta la necesidad de actuar frente a las problemáticas derivadas de los sesgos generados por la IA, con el fin de evitar el aumento de las desigualdades en ámbitos como el laboral, la vivienda o la sanidad (sección 2), así como la importancia de brindar protección frente al fraude, la discriminación y las amenazas a la privacidad.

Otro objetivo central es el fortalecimiento de la IA y de los derechos civiles en el sistema de justicia penal, con énfasis en hacer frente a las violaciones de los derechos y las libertades civiles. En el sector educativo, se deberán desarrollar recursos, políticas y guías relacionados con la IA para garantizar el uso seguro, responsable y no discriminatorio de esta tecnología (sección 8).

En cuanto a la defensa de la no manipulación, podemos encontrar referencias en la sección 2, donde se establece que se desarrollarán mecanismos de transparencia para informar sobre el origen de los contenidos generados por IA. También podemos observar, en la sección 10, la iniciativa de proporcionar una guía para la gestión de la IA, con el objetivo de mejorar la transparencia de su uso en los organismos gubernamentales y avanzar hacia su uso responsable.

El último de los principios que trataremos de identificar es la defensa de los derechos en el trabajo. La primera referencia se recoge en la sección 2, en la que se manifiesta que se invertirá en la incorporación de la IA en sectores como la educación, el desarrollo y la investigación. Para ello, se busca promover un ecosistema de mercado justo, abierto y competitivo para la IA, de manera que los desarrolladores y emprendedores puedan continuar innovando (sección 5). Se necesita un mercado que aproveche los beneficios de esta tecnología para brindar nuevas oportunidades a las pequeñas empresas, los trabajadores y los emprendedores.

Una cuestión fundamental es garantizar que la incorporación de la IA no dé lugar a la socavación de los derechos en el trabajo, pues podría empeorar la calidad del empleo, fomentar una vigilancia indebida o

reducir la competencia en el mercado. Para evitar discriminaciones derivadas de la utilización de sistemas de IA en los procesos de contratación, también se proporcionará una serie de orientaciones y se establecerá el deber de realizar evaluaciones para detectar sesgos o disparidades que afecten a grupos desfavorecidos (sección 7).

Finalmente, la sección 6 se centra en medidas concretas de apoyo a los trabajadores y establece la obligación de presentar un informe al presidente sobre los efectos de la IA en el mercado laboral, con el objetivo de analizar las capacidades del Gobierno para apoyar a los trabajadores desplazados por la implementación de esta tecnología.

En 2025, con el inicio de la nueva presidencia de Donald Trump, comenzaron a realizarse cambios esenciales en la regulación sobre IA de Estados Unidos. El 14 de enero se publicó la Orden Ejecutiva 14141, “Promoción del liderazgo de Estados Unidos en infraestructura de inteligencia artificial” (Federal Register, 2025), que derogó gran parte de las disposiciones de la orden analizada previamente, en especial aquellas relacionadas con la garantía de la seguridad humana digital.

Los objetivos (sección 1) son crear infraestructuras de IA para garantizar el liderazgo de Estados Unidos frente a sus competidores. Se menciona la relación entre la IA y la seguridad nacional —en ámbitos como la logística, las capacidades militares, el análisis de inteligencia y la ciberseguridad—, y se incide en la idea de que trabajar en su desarrollo servirá como método de prevención para evitar que los adversarios utilicen sistemas de IA en detrimento del ejército estadounidense y de la seguridad nacional.

Para ello, se defiende que se requerirá la inversión del sector privado en infraestructura, específicamente en clústeres informáticos avanzados y especializados en el entrenamiento de modelos de IA. Con el avance de esta infraestructura, también se avanzará en el liderazgo en tecnologías energéticas limpias que contribuirán a la economía del futuro, como la energía geotérmica, solar, eólica y nuclear. Se apuesta por el fomento de un ecosistema tecnológico competitivo y abierto, en el que las empresas puedan competir y contribuir a un desarrollo de la IA beneficioso para sus proveedores.

En cuanto al principio de no discriminación, en la sección 5, sobre la protección de los consumidores y las comunidades estadounidenses, se recoge una serie de prácticas para evitar que el establecimiento de centros de datos de IA tenga un impacto en los precios de la electricidad. Se busca garantizar la generación de energía limpia dentro de esta infraestructura tecnológica, sin que aumenten los costos.

También se incluirán medidas para mitigar y prevenir los daños colaterales a las comunidades afectadas por el proceso de construcción de las infraestructuras de IA, así como para reforzar la seguridad cibernética y física y la de las cadenas de suministro relacionadas con estas.

Unos días más tarde, el 23 de enero de 2025, se publicó otra de las órdenes clave en materia de IA: “Eliminación de barreras al liderazgo estadounidense en inteligencia artificial” (The White House, 2025). El propósito, descrito en la sección 1, es mantener el liderazgo en el desarrollo y la innovación de la IA, impulsados por la fortaleza de sus mercados libres, sus instituciones de investigación de categoría mundial y su espíritu emprendedor. Para ello, se busca desarrollar sistemas basados en estas tecnologías libres de sesgos o de agendas sociales diseñadas.

Con esta nueva orden, la centralidad de la defensa de la seguridad humana digital se traslada hacia la defensa de la seguridad nacional (sección 2), priorizando la competitividad económica, la lucha por el desarrollo de una IA dominante en Estados Unidos y la promoción del florecimiento humano.

En la sección 3, se establece que se llevará a cabo una revisión de la Orden Ejecutiva 14110 y que se suspenderán, revisarán o rescindirán todas las acciones que se consideren incompatibles con el objetivo definido en la sección 2 o que obstaculicen su cumplimiento. No se hacen referencias adicionales a la defensa de los principios necesarios para garantizar la seguridad humana digital.

Recientemente, el 2 de junio de 2026, se publicó una nueva orden ejecutiva, “Promoción de la innovación y la seguridad en inteligencia artificial avanzada” (The White House, 2026), con el objetivo de reforzar el avance tecnológico de la IA en Estados Unidos y reducir las barreras burocráticas para los desarrolladores e investigadores

del sector. Se busca fomentar la innovación y acelerar la adopción responsable de esta tecnología en el Gobierno y la industria.

Para ello, un aspecto esencial es el refuerzo de la ciberseguridad en los sistemas relacionados con la seguridad nacional: los sistemas civiles de información, las herramientas defensivas basadas en IA y la creación de un centro de intercambio de información sobre ciberseguridad en este ámbito. Este centro colaborará voluntariamente con el sector y con los operadores de infraestructuras críticas para detectar vulnerabilidades en el software, corregirlas y garantizar la seguridad.

Asimismo, se establece la posibilidad de que las empresas de IA compartan voluntariamente sus modelos con el Gobierno y los sometan a revisión 30 días antes de su publicación. No se ha querido establecer la obligación de hacerlo porque podría afectar negativamente su desarrollo frente al de sus competidores.

5.2. CHINA

En 2017, el Consejo de Estado chino elaboró el “Plan para el Desarrollo de la Nueva Generación de Inteligencia Artificial” (State Council of the People’s Republic of China, 2017), un documento fundamental en el que se detalla cómo desarrollar esta tecnología hasta 2030. El objetivo principal es convertir a China en el primer centro de innovación en inteligencia artificial del mundo. Sin embargo, las referencias a la garantía y la defensa de los derechos y de la seguridad humana son limitadas. Estas se centran en la garantía de la seguridad nacional como mecanismo de protección frente a la competencia internacional por la IA.

Las referencias a la garantía de la supervisión humana del contenido generado por IA se encuentran, por una parte, en la sección 1, donde se establece que será imprescindible mantener un desarrollo controlable de esta tecnología para que esta sea segura. Por otra parte, en el capítulo 5, sección 4, se señala que, para reforzar la evaluación de la influencia de la IA en la seguridad nacional y la protección de la información confidencial, se mejorará el sistema de protección de la seguridad mediante la creación de mecanismos de

monitoreo, trazabilidad y rendición de cuentas, con el fin de aclarar sus obligaciones y responsabilidades, principalmente en casos como la conducción autónoma y el uso de robots de servicio.

Para la gestión de los riesgos derivados de la IA, en el capítulo 2 se establece que el desarrollo de esta tecnología deberá ajustarse a la situación general del sistema chino e integrarse para garantizar un desarrollo sano y sostenible. También se elabora una serie de medidas destinadas a evitar las consecuencias negativas de la rápida implementación de la IA en la sociedad. Con ellas, se busca garantizar una transición sana, crear mecanismos eficaces para afrontar los posibles retos de la IA, establecer un dispositivo institucional que facilite su adaptación, promover un espacio abierto, inclusivo e internacional y reforzar su base social (capítulo 5).

Por otra parte, se menciona que la IA será una herramienta útil para fortalecer servicios públicos como la sanidad, las pensiones y los servicios judiciales, con el objetivo de reducir las problemáticas sociales. A este respecto, en el capítulo 5 se hace referencia a la construcción de un sistema de infraestructuras inteligentes, seguro y eficiente. Se defiende la necesidad de desarrollar un código ético de conducta y un diseño de investigación y desarrollo (I+D) para los productos de IA, reforzar la evaluación de sus riesgos potenciales y construir soluciones para casos de emergencia.

Asimismo, se plantea la importancia de colaborar en la creación de una gobernanza global de la IA y en el establecimiento de normativas internacionales, así como de reforzar el estudio de problemáticas como la alienación robótica.

En relación con el principio de no manipulación, a lo largo del documento se defiende el establecimiento de un código fuente abierto, con especial énfasis en el principio de transparencia. El objetivo es compartir e integrar los recursos de innovación de diferentes sectores —mediante la integración civil-militar—, participar en la investigación global sobre el desarrollo de la IA y optimizar la asignación de recursos innovadores a escala mundial.

Posteriormente, en 2019, el Ministerio de Ciencia y Tecnología de China publicó los “Principios de gobernanza para una nueva generación de inteligencia artificial: desarrollar una inteligencia

artificial responsable”, elaborados por el Comité Nacional de Gobernanza de la IA. Su objetivo es crear un marco de gobernanza de la IA y una guía de acción para promover el desarrollo seguro de esta tecnología, reforzar la investigación sobre cuestiones legales, éticas y sociales y fomentar su gobernanza global.

Se defiende el principio de gestión de los riesgos mediante la creación de un sistema de gobernanza ágil, que respete las leyes del desarrollo de la IA y permita identificar y resolver los riesgos que puedan surgir.

En cuanto a la defensa de la privacidad, únicamente se menciona que este principio se garantizará mediante el establecimiento de normas sobre la recopilación y el tratamiento de la información personal, y la oposición a su uso ilegal.

En relación con la no manipulación, también se plantea la creación de mecanismos de rendición de cuentas de la IA para los desarrolladores, los usuarios y los receptores, con el fin de garantizar la responsabilidad social y la seguridad de estos sistemas, así como su transparencia, trazabilidad y fiabilidad. Al igual que en el documento anterior, se menciona la importancia de la colaboración abierta, mediante el fomento del intercambio y la cooperación entre las organizaciones internacionales, el Gobierno y otras instituciones. Se busca establecer marcos, estándares y normas internacionales para la gobernanza de la IA.

Finalmente, aparecen referencias a la no discriminación, mediante la defensa de los principios de equidad, justicia y promoción de la igualdad de oportunidades (capítulo 2). Otra de las medidas en esta materia se centra en la inclusión, la transformación de las industrias y la eliminación de las brechas regionales. También se promueven la ciencia y el uso de esta tecnología en la educación para reducir la brecha digital, divulgar los avances con el fin de evitar el monopolio de los datos y fomentar la competencia abierta.

Dos años más tarde, en 2021, se publicó un conjunto de normas que se aplican a la primera versión de 2019, analizada previamente. Estas se denominan “Principios de gobernanza para una nueva generación de IA” (Ministry of Science and Technology of China, 2021) y también fueron emitidas por el Comité Nacional de

Gobernanza de la IA. Su propósito principal es generar conciencia sobre la dimensión ética de esta tecnología y proporcionar pautas para que la sociedad haga un uso responsable de esta tecnología, mediante la promoción de un desarrollo saludable⁴, la equidad, la justicia, la armonía, la seguridad y la protección.

A lo largo de estas normas, se menciona que las personas deberán tener la capacidad de tomar decisiones, el derecho a aceptar o rechazar los servicios proporcionados por la IA y la posibilidad de suspender en cualquier momento las interacciones con esta tecnología. Asimismo, se establece que esta deberá permanecer siempre bajo supervisión humana.

En relación con la gestión de los riesgos derivados de la IA, se busca aumentar la conciencia sobre los riesgos potenciales asociados con el desarrollo de esta tecnología mediante evaluaciones, mecanismos de advertencia y el fortalecimiento de la capacidad de gestión, control y reducción de los riesgos éticos.

También hay referencias a la protección de la privacidad y la seguridad. Se defiende el respeto de los derechos relacionados con la información personal, de acuerdo con los principios de integridad, necesidad y legalidad, y se prohíbe el acceso ilegal a información privada.

En relación con la no manipulación, en el proceso de investigación y desarrollo (capítulo 3), se busca mejorar los métodos de recolección, tratamiento, almacenamiento y uso de la información para que sean completamente fiables, así como aumentar la seguridad, la protección y la transparencia en las fases de diseño e implementación de los algoritmos. También se hace hincapié en la necesidad de ejercer correctamente el poder, respetando la privacidad, la libertad, la dignidad y la seguridad de las personas interesadas en todos los procedimientos legales, así como en prohibir el ejercicio indebido del poder y el abuso de los derechos de las personas.

Finalmente, podemos encontrar referencias a la no discriminación mediante la promoción de la equidad, la justicia, la igualdad de

⁴ “健康发展” en chino mandarín, un concepto muy utilizado en documentos gubernamentales para hacer referencia a la idea de desarrollo en armonía con los valores del Partido Comunista Chino (PCC).

oportunidades y el apoyo a grupos vulnerables e infrarrepresentados. Los sistemas de IA se desarrollarán de acuerdo con las necesidades de la sociedad, de forma inclusiva y contribuyendo al desarrollo multidisciplinar y económico más allá de las fronteras. En el momento de recolectar los datos, se evitarán los sesgos y las discriminaciones, con el fin de que estos sean representativos de la sociedad y no discriminatorios (capítulo 3).

En 2023, la Administración del Ciberespacio de China publicó las “Medidas provisionales para la gestión de los servicios de IA generativa” (Ministerio de Justicia de China, 2024). Este es el primer documento vinculante de los que hemos mencionado y su objetivo es garantizar el desarrollo saludable de la IA generativa, salvaguardar la seguridad nacional y los intereses públicos y sociales, así como proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, las personas jurídicas y las organizaciones pertenecientes al territorio chino.

El documento recoge referencias a la necesidad de supervisión humana en la evaluación de la seguridad de los servicios de IA generativa, mediante la valoración de su capacidad de movilización social y la garantía del cumplimiento de la normativa estatal (artículo 17). Asimismo, se establece que las organizaciones y el personal que participen en estas evaluaciones deberán proteger los secretos de Estado y comerciales, así como la información personal, y se prohíbe su divulgación.

En relación con la gestión de los riesgos, se prohíben la generación de contenidos y la realización de actividades ilegales. Además, se declara que se tomarán las medidas pertinentes al respecto, ya sea mediante su eliminación o restricción, y se informará a las autoridades competentes.

Para garantizar el derecho a la privacidad, en el artículo 4 se establece que se respetarán los derechos de propiedad intelectual, la ética empresarial y los secretos comerciales. Se defiende que los datos y los modelos de base deberán provenir de fuentes legítimas y que, para utilizar información personal, será necesario obtener el consentimiento correspondiente (artículo 7). El proveedor tendrá que proteger la información de los usuarios y se prohíbe la conservación ilegal de

la información de entrada o de los registros de uso que permitan identificar a los usuarios (artículo 9).

En cuanto a la no manipulación, se adoptan medidas eficaces para aumentar la transparencia de los servicios de IA generativa (artículo 4), así como para mejorar la calidad de los datos utilizados en el entrenamiento de los algoritmos (artículo 7), con el fin de incrementar su fiabilidad, objetividad y diversidad. Relacionada con esta cuestión se encuentra la garantía de la no discriminación, recogida en el artículo 4, en el que se afirma que, en el diseño de los algoritmos y la selección de los datos, se tomarán medidas para evitar la discriminación por motivos de etnia, fe, nacionalidad u otros criterios de segregación.

En febrero de 2026, se publicó la “Normativa sobre la protección de secretos comerciales”. No se trata esencialmente de una normativa sobre IA, pues su objetivo es proteger todo el conocimiento empresarial estratégico de China. Sin embargo, es necesario mencionarla porque, en la actualidad, una parte esencial del sector empresarial está relacionada con esta tecnología y, además, se hacen referencias directas a la protección de los algoritmos y los datos.

Asimismo, tiene efectos directos sobre la garantía de la seguridad humana digital, pues limita la transparencia de los modelos de IA, tanto en el uso de los datos como en el entrenamiento de los modelos, ejerce presión hacia una mayor supervisión de los trabajadores de la industria y obstaculiza la investigación.

Desde esta perspectiva, la norma puede interpretarse como parte de una estrategia más amplia de “soberanía tecnológica”, orientada a dificultar que los empleados, contratistas o socios transfieran conocimientos críticos a competidores nacionales o extranjeros.

5.3. UNIÓN EUROPEA

El 13 de junio de 2024 se publicó el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y se modifican los

reglamentos previos sobre esta materia⁵ (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024).

El objetivo, recogido en el capítulo 1, es mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial centrada en el ser humano y fiable, prestando apoyo a la innovación y garantizando, al mismo tiempo, un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluidos la democracia, el Estado de derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión Europea.

El reglamento está ampliamente enfocado en uno de los principios de la seguridad humana digital: la gestión de riesgos. Con base en este factor, se clasifican los tipos de sistemas de IA en función de su riesgo potencial para la seguridad y el bienestar de las personas, así como de su impacto en los derechos fundamentales. Dependiendo de su nivel de riesgo, la regulación será mayor o menor:

- **Máximo riesgo:** sistemas cuya utilización y comercialización están prohibidas en la Unión Europea, principalmente por cuestiones relacionadas con el derecho a la privacidad, el uso de técnicas de identificación biométrica para clasificar a las personas y las técnicas de manipulación, entre otras.
- **Alto riesgo:** sistemas identificados por su impacto potencial en la seguridad de las personas y que, por ello, requieren una regulación profunda, como los sistemas biométricos, los relacionados con la gestión de infraestructuras y aquellos que afectan al sector laboral.
- **Riesgo sistémico:** modelos de propósito general que operan a gran escala y que, por lo tanto, requieren obligaciones específicas, que detallaremos más adelante.

⁵ Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144, y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

- Riesgo limitado: sistemas que requieren un alto nivel de transparencia y que comprenden principalmente aquellos destinados a la generación de contenidos.
- Riesgo mínimo: sistemas que no están contemplados en el presente documento por carecer de riesgo.

Para la gestión de los sistemas de IA de alto riesgo (sección 2), se establece que se realizarán revisiones y actualizaciones sistemáticas para determinar sus riesgos para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales, así como para adoptar medidas que permitan hacerles frente. También existen medidas correctoras y obligaciones relacionadas con la información (artículo 20), de modo que, en caso de que un proveedor de este tipo de sistemas incumpla sus obligaciones, se puedan tomar las medidas necesarias para retirarlo del mercado o modificarlo.

Por otra parte, a los modelos de IA de uso general clasificados como de riesgo sistémico (capítulo 9) se les asigna una serie de obligaciones, como evaluar los modelos de conformidad con protocolos y herramientas normalizadas para reflejar su estado, realizar pruebas de simulación de adversarios y mitigar los riesgos sistémicos y su origen. Asimismo, la Oficina de IA ha publicado códigos de buenas prácticas⁶ para contribuir a la correcta aplicación del reglamento.

En relación con el principio de supervisión humana de la IA ante su capacidad para tomar decisiones, podemos encontrar una serie de medidas recogidas en el artículo 14. Se establece que estos sistemas se diseñarán de modo que puedan ser vigilados por personas físicas, con el objetivo de reducir al mínimo los riesgos para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales.

La supervisión también será imprescindible en el ámbito de la administración de justicia y en los procesos democráticos. Se limitará la utilización de sistemas de IA en procedimientos como la investigación y la interpretación de la ley, la resolución de litigios o

⁶ Es un documento que contiene recomendaciones voluntarias y que no tiene carácter jurídicamente vinculante.

la determinación de los resultados de elecciones o referéndums, con el fin de garantizar el cumplimiento del derecho.

Para garantizar el derecho a la privacidad de las personas, se han establecido medidas como la prohibición del uso de sistemas de identificación biométrica en tiempo real en espacios públicos (capítulo 2). Solo se podrá acceder al contenido de estos sistemas en casos excepcionales relacionados con la prevención de amenazas a la seguridad.

En esta misma línea, para garantizar la no manipulación y la transparencia, se prohibirán las prácticas que utilicen técnicas subliminales y puedan tener efectos en la conciencia de las personas. Además, al entrenar los modelos de IA, se tendrán en cuenta los posibles sesgos derivados de la información utilizada y se adoptarán las medidas pertinentes para detectarlos y prevenirlos (artículo 10). Un objetivo imprescindible es garantizar que los datos utilizados para su entrenamiento, validación y prueba sean pertinentes y suficientemente representativos de la sociedad.

El capítulo 4 del reglamento se centra completamente en esta materia y se denomina “Obligaciones de transparencia de los proveedores y responsables del despliegue de determinados sistemas de IA”. Se establecen obligaciones como informar a las personas físicas en el momento en que interactúen con estos sistemas, permitir la detección del origen de los contenidos generados por esta vía, informar sobre el uso de sistemas de reconocimiento de emociones o de categorización biométrica y tratar los datos personales conforme a los Reglamentos (UE) 2016/679 y (UE) 2018/1725 y a la Directiva (UE) 2016/680⁷.

También hay referencias a la no manipulación en el artículo 15, sobre precisión, solidez y ciberseguridad, en el que se hace hincapié en la relevancia de que estos sistemas sean resistentes a los errores o incoherencias que puedan surgir a causa de su interacción con personas físicas u otros sistemas, así como en la necesidad de adoptar medidas técnicas para solucionarlos.

⁷ Reglamento General de Protección de Datos, Reglamento de Protección de Datos en las Instituciones de la Unión Europea y Directiva de Protección de Datos en el Ámbito Penal, respectivamente.

Asimismo, se recogen medidas para la rendición de cuentas en caso de que alguna persona física o jurídica tenga motivos para considerar que se ha infringido el reglamento, mediante las vías de recurso recogidas en la sección 4. También se establecen medidas de supervisión, investigación, cumplimiento y seguimiento para los proveedores de modelos de IA de uso general (capítulo 5), con el fin de observar en qué medida cumplen sus obligaciones.

Otro de los principios defendidos a lo largo del reglamento es la no discriminación, mediante medidas como la prohibición de sistemas de IA que exploten las vulnerabilidades de las personas por motivos de discapacidad o situación social o económica, o que evalúen o clasifiquen a las personas mediante métodos de puntuación ciudadana en función de su comportamiento social o de cuestiones personales, dando lugar a tratos perjudiciales o desfavorables.

También se prohíben los sistemas que tengan como objetivo predecir el riesgo o la posibilidad de que una persona cometa un delito en función de su perfil o de las características de su personalidad; que puedan inferir las emociones de una persona en el espacio de trabajo o en centros educativos, excepto cuando se utilicen por motivos médicos o de seguridad; o que empleen la categorización biométrica para clasificar a las personas e inferir su raza, opiniones políticas, convicciones religiosas u orientación sexual.

Por otra parte, se restringe el uso de sistemas de IA en el ámbito educativo, ya sea como método de admisión o distribución de personas en centros, para la evaluación de resultados de aprendizaje o para la detección de comportamientos prohibidos. En relación con esta cuestión, también se limita su uso para determinar el acceso a servicios privados o públicos esenciales; evaluar la admisibilidad de las personas para recibir asistencia y beneficiarse de servicios, entre ellos, los sanitarios; evaluar la solvencia de las personas o establecer clasificaciones crediticias; fijar prioridades en servicios de emergencia, como la Policía, los bomberos o la asistencia médica; y adoptar decisiones en el ámbito penal o en cuestiones de inmigración, asilo y gestión del control fronterizo. Esto incluye el uso de sistemas de IA como polígrafos, para evaluar posibles riesgos o casos de migración irregular o como método de examen de solicitudes de asilo y visados.

Finalmente, para garantizar los derechos de los trabajadores, se restringe el uso de sistemas de IA en los procesos de contratación, la evaluación de candidatos para acceder a un empleo, la asignación de tareas, la supervisión y las evaluaciones del rendimiento.

Recientemente, en mayo de 2026, se alcanzó un acuerdo provisional entre el Parlamento y el Consejo (*AI Act: deal on simplification measures, ban on “nudifier” app*) para modificar determinadas disposiciones de la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, mediante la simplificación de algunas medidas como parte del reglamento omnibus digital.

Este reglamento fue publicado en noviembre de 2025, con el objetivo de estimular la competitividad europea, especialmente en el ámbito del desarrollo de la IA. Con este, se reduce la legislación y los costos administrativos y se limitan algunas medidas para favorecer a las empresas y a las personas, así como para estimular la competitividad y las oportunidades derivadas del acceso a los datos y de su uso en el entrenamiento de modelos y sistemas de IA, un sector considerado fundamental para la economía de la Unión Europea.

Con el acuerdo mencionado anteriormente, se posponen hasta diciembre de 2027 las medidas de protección para los sistemas de alto riesgo recogidas en la ley, bajo el argumento de reducir la burocracia y garantizar la competitividad.

Esta regulación, además, trasciende las fronteras de la Unión Europea: al condicionar el acceso a uno de sus mercados más amplios, proyecta de facto sus estándares de seguridad humana digital hacia proveedores y desarrolladores de IA de todo el mundo, lo que en la literatura se conoce como el “efecto Bruselas” (Siegmann y Anderljung, 2022).

6. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CONTENIDOS

Una vez identificados los principios de la seguridad humana digital en cada uno de los reglamentos sobre IA de los actores seleccionados para nuestro análisis, procedemos a realizar una evaluación conjunta (tabla 2) para observar las diferencias esenciales entre sus estrategias y prioridades en la carrera por el desarrollo de la IA.

Desde 2023, la estrategia de Estados Unidos se ha centrado en la promoción de la IA y en el equilibrio entre el desarrollo tecnológico y la garantía de los principios de seguridad humana digital. Todo ello se ha enfocado en la defensa de la seguridad nacional y en la actuación frente a los posibles riesgos derivados de esta tecnología.

Sin embargo, con el inicio de la nueva presidencia de Donald Trump, en enero de 2025, la estrategia estadounidense cambió considerablemente. Ahora, el objetivo central es convertirse en la potencia líder en el desarrollo de la IA, priorizando la innovación y derogando todas las cláusulas de la orden anterior que puedan interpretarse como una barrera para alcanzar este fin.

Se mantiene la prioridad de la seguridad nacional, pero centrada en el concepto tradicional de defensa frente a amenazas exteriores, en términos militares, aunque no necesariamente mediante las armas. El desarrollo de la IA más avanzada otorga poder en el ámbito geopolítico y constituye un método de disuasión frente a estas amenazas. Algunos académicos establecen una analogía con lo que supuso el desarrollo de la bomba atómica durante la Guerra Fría. En el contexto actual de competencia por la IA, esta dinámica puede entenderse como una *AI arms race*, si nos centramos en la IA como herramienta de desarrollo armamentístico, o como una *geopolitical innovation race*, en función de la capacidad de desarrollo de esta tecnología en términos de innovación.

Ante la incorporación de la IA en el ámbito militar, los puntos de vista de los actores son muy dispares. En la Unión Europea, el posicionamiento varía entre los Estados miembros, ya que las competencias no están centralizadas. Sin embargo, desde la organización se mantiene una visión centrada en sus implicaciones éticas y se rechaza la utilización de sistemas de armas autónomas letales (*Lethal Autonomous Weapons Systems* [LAWS]). Por parte de Estados Unidos, se defiende el control humano sobre el uso de estas armas⁸. Su objetivo es avanzar en la incorporación militar de la IA, pero sin sacrificar los principios éticos.

⁸ La Directiva DoD 3000.09 regula los sistemas autónomos y el uso de la fuerza.

En el caso de China, existe mucha menos transparencia al respecto. Sabemos que no existe una regulación sobre el uso de los LAWS y que su estrategia militar se basa en la fusión de instrumentos armamentísticos y de información, actuando conforme a lo que se entiende como una “guerra inteligente”, mediante el uso de herramientas como la vigilancia y el monitoreo del uso de internet. Además, existe una amplia colaboración con el sector empresarial, cuyo uso de la información privada también es poco transparente.

La segunda prioridad de Estados Unidos es el desarrollo de tecnologías para obtener fuentes de energía limpia, lo que contribuiría a la transformación y al crecimiento de la economía. Sin embargo, sus referencias a la defensa de la seguridad en consonancia con la figura humana son muy limitadas. En algunos estados, como Colorado y California, existen regulaciones que abordan cuestiones específicas de privacidad, transparencia y gestión de riesgos, pero no se aplican en todo el país.

Paralelamente, la estrategia china se centra, de forma similar a la de Estados Unidos, en llegar a ser la potencia líder en el desarrollo de la IA. En su plan de acción inicial de 2017, se menciona la voluntad de transformarse en el primer “centro de innovación de IA” del mundo. Sus referencias en materia de seguridad humana digital son, por lo general, difusas. Se identifican riesgos en torno a esta tecnología, pero no se define un plan de acción para evitar que se conviertan en una amenaza para la seguridad humana. También es importante señalar que, de los documentos analizados, solamente la regulación de 2023 referente a los algoritmos es vinculante, por lo que el resto puede interpretarse simplemente como pautas y recomendaciones.

Se menciona la necesidad de crear un sistema de trazabilidad y control del uso de los algoritmos, pero enfocado en garantizar la seguridad nacional y en no comprometer los secretos de Estado. Todas sus iniciativas se crean en consonancia con su adaptación al Partido Comunista Chino (PCC), haciendo referencia constantemente al “desarrollo saludable” de esta tecnología.

Otra idea reiterada es la importancia de reforzar la base social y crear un espacio abierto, inclusivo e internacional en el que se compartan

conocimientos para el desarrollo de esta tecnología, así como avanzar hacia una gobernanza global de la IA. Sin embargo, se trata de una idea contradictoria, ya que, a lo largo de sus documentos, se insiste reiteradamente en la prioridad del crecimiento nacional y de competir internacionalmente por ser el primer actor en lograr los avances más innovadores en IA.

Desde Estados Unidos se comparte el enfoque de la competencia internacional, pero se defiende la colaboración entre aliados y socios internacionales para acelerar el proceso de construcción de infraestructuras de IA en todo el mundo.

Por otra parte, el caso de la Unión Europea es muy diferente al de los demás actores, pues ocupa el papel de potencia normativa y promueve el desarrollo de una IA centrada en la figura humana, fiable y con un enfoque preventivo y regulatorio. Respecto a esta cuestión de la competencia internacional, la Unión Europea defiende ampliamente el establecimiento de una gobernanza global con una normativa común.

A lo largo de su regulación, se reitera la importancia de garantizar la salud, la seguridad y los derechos conforme a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Existen medidas para garantizar cada uno de los principios de la seguridad humana digital, con un fuerte enfoque en la prevención de los riesgos, mediante una categorización específica del grado de riesgo y del correspondiente control y regulación en función de este.

Respecto a la defensa de los derechos de los trabajadores ante la introducción de sistemas de IA en el ámbito laboral, se recogen medidas para garantizarlos, evitando las prácticas abusivas derivadas del uso de sistemas de esta tecnología en la supervisión del rendimiento o en los procesos de contratación. Las menciones relacionadas con el mercado están encaminadas a mejorar el mercado interior mediante la elaboración de normas para la introducción de estos sistemas y la supervisión de su cumplimiento, así como el apoyo a las pymes y las empresas emergentes.

Sin embargo, tanto China como Estados Unidos se han mostrado reticentes a la elaboración de medidas para la defensa de los derechos de los trabajadores. Sus prioridades se centran en los

efectos de esta tecnología en el mercado. En el caso chino, se incide en el seguimiento de las reglas del mercado, en la importancia de no incurrir en prácticas de competencia desleal, en no crear monopolios, en acelerar la comercialización tecnológica de los resultados de la IA y en crear una ventaja competitiva. En el caso de Estados Unidos, en el ámbito mercantil se priorizan la competitividad económica, la fuerza del libre mercado y el espíritu emprendedor.

Las cuestiones relacionadas con la privacidad y la no discriminación están bastante relegadas en el caso de Estados Unidos, que prioriza la innovación y el desarrollo de la IA. En China, existen referencias a la defensa de estos principios en sus documentos, pero, en todo caso, dependen de las necesidades y prioridades establecidas por el Partido Comunista Chino (PCC). Las decisiones estatales están siempre por encima, por lo que se podría justificar la vulneración de estos principios bajo este pretexto.

En el caso de la Unión Europea, la regulación al respecto es bastante exhaustiva, principalmente en lo relacionado con el uso del reconocimiento facial, la mitigación de sesgos discriminatorios en la formulación de algoritmos de IA y la prohibición de técnicas subliminales.

Tabla 2. Principios de seguridad humana digital en las regulaciones de Estados Unidos, China y la Unión Europea

Principios de seguridad humana digital	Estados Unidos	China	Unión Europea
Supervisión humana de la IA como motor de toma de decisiones	No se recoge	Desarrollo controlable	Vigilancia por parte de personas físicas
		Sistema de trazabilidad y rendición de cuentas	Supervisión en administración de justicia, procesos democráticos y elecciones
		Garantizar supervisión humana y libertad en la toma de decisiones	
		Seguridad de servicios de IA en su capacidad de movilización social: seguir la normativa estatal	

Tabla 2. Principios de seguridad humana digital en las regulaciones de Estados Unidos, China y la Unión Europea (continuación)

Principios de seguridad humana digital	Estados Unidos	China	Unión Europea
Gestión de riesgos	Mitigar los daños causados en el proceso de construcción de infraestructuras de IA	Desarrollo saludable Transición sana y mecanismos frente a retos Refuerzo de la base social	Principio de clasificación del reglamento para determinar los tipos de sistemas de IA y sus correspondientes obligaciones
Defensa de la privacidad	No se recoge	Oposición al uso ilegal de la información personal Derechos de propiedad intelectual Secretos de estado	Prohibición de identificación biométrica en espacios públicos Regulación de sistemas en el ámbito delictivo, cuestiones migratorias, de asilo y control fronterizo
Transparencia y no manipulación	No se recoge	Fuente de código abierto y transparencia	Prohibición de prácticas subliminales Detección de contenidos generados por IA Rendición de cuentas
No discriminación	Comunidades afectadas, no aumento de los precios	En el diseño de algoritmos Equidad, justicia e igualdad de oportunidades	Prohibición bajo explotación de vulnerabilidades, métodos de puntuación ciudadana, predicciones ante delitos y categorizaciones biométricas
Derechos en el trabajo	Solo para trabajadores en la creación de infraestructura IA	No se recoge	Restricción para la contratación, asignación de tareas, supervisión o evaluaciones de rendimiento

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos regulatorios de cada actor y los criterios de seguridad humana digital definidos a partir de los principios del PNUD.

7. CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis, para responder a nuestra pregunta de investigación —¿en qué medida las regulaciones en materia de inteligencia artificial de la Unión Europea, China y Estados Unidos se ajustan al concepto de seguridad humana digital?—, concluimos que, desde el punto de vista de Estados Unidos, la defensa de la seguridad humana digital ha quedado al margen de su estrategia principal, que consiste en alcanzar el liderazgo en la carrera por el desarrollo global de la IA.

Esta afirmación se refleja en la autonomía de las empresas durante el proceso de creación de algoritmos de IA, pues se prioriza la primacía tecnológica sobre el establecimiento de estándares mínimos que permitan garantizar la seguridad humana digital y mantener un equilibrio entre el desarrollo tecnológico y la protección de los derechos individuales.

Asimismo, este factor trasciende las fronteras estadounidenses, ya que un gran número de empresas dedicadas al desarrollo de la IA⁹ tienen su sede en este país, pero el uso de sus tecnologías está extendido por todo el mundo y el tratamiento que hagan de nuestros datos tendrá implicaciones globales.

Las decisiones regulatorias estadounidenses condicionan, por tanto, la forma en que millones de personas interactúan con sistemas de IA, incluso en países con marcos jurídicos más protectores. La rápida expansión de herramientas de inteligencia artificial generativa, impulsada por un entorno regulatorio relativamente flexible, ha incrementado los riesgos globales relacionados con los sesgos en la toma automatizada de decisiones y con la concentración del poder tecnológico en un reducido número de empresas, en el marco de la competencia geopolítica por el desarrollo de la IA (Unesco, 2022; Schmid *et al.*, 2025).

Por parte de China, observamos menciones relativas a la defensa de la seguridad humana digital a lo largo de sus documentos, pero el

⁹ Open AI, Google y Microsoft, entre otras empresas.

hecho de que la mayor parte de ellos no sean vinculantes y de que las medidas implementadas estén supeditadas a las decisiones del Partido Comunista Chino (PCC) pone en cuestión su efectividad real.

En el contexto de la diplomacia y la colaboración internacional para el desarrollo de esta tecnología, hemos visto que mantiene una posición favorable, pero, en la práctica, ha demostrado ser poco transparente respecto de sus políticas internas y del uso que hace de la información privada de las personas. Asimismo, existen numerosas críticas al control que ejerce el Gobierno sobre la generación de contenidos mediante IA, el cual se interpreta como una forma de manipulación e, incluso, de alienación ideológica de la población; una amenaza evidente para la seguridad humana digital.

En la Unión Europea, la defensa de estos principios es mucho más amplia y se refleja mediante medidas concretas. Sin embargo, una cuestión que no está del todo cubierta es el control de la IA en el sector militar, cuya competencia pertenece a los Estados miembros y respecto del cual las opiniones están muy fragmentadas. No se trata de una cuestión directamente relacionada con la seguridad humana digital, pero es clave para garantizar los derechos fundamentales y la integridad de las personas.

Otro factor que debemos señalar es el hecho de que se hayan paralizado temporalmente las medidas para garantizar la seguridad relacionadas con los sistemas categorizados como de “alto riesgo”, con el fin de no reducir la capacidad competitiva de la Unión Europea en el desarrollo de la IA.

A pesar de que su regulación cumple con los principios de la seguridad humana digital, nos plantea dudas sobre hasta qué punto su prioridad es garantizar la seguridad o si, por otra parte, antepone el establecimiento de una agenda ideológica firme y la obtención de reconocimiento internacional como potencia normativa en esta materia.

En balance, este trabajo nos ha permitido hacer una aportación sobre el nivel de cumplimiento de los principios de seguridad humana digital en las regulaciones sobre IA de las principales potencias globales en esta materia. Asimismo, hemos proporcionado una definición del concepto de seguridad humana digital, sobre el cual hemos encontrado

referencias en algunos artículos, pero en los que no se ofrecía una diferenciación respecto de la seguridad humana en términos generales.

A la hora de describir las dinámicas globales en el contexto del desarrollo de la IA, coincidimos con el punto de vista de Schmid *et al.* (2025), quienes lo califican como una carrera de innovación geopolítica, en torno a la idea de que el actor que consiga los mayores avances en términos de innovación y disrupción tecnológica será el que alcance un mayor reconocimiento y altere la configuración internacional del poder actual.

Este escenario de fuerte competencia y confrontación nos ha llevado a reflexionar sobre cuál será el porvenir de las relaciones internacionales y de la seguridad humana digital. El objetivo de alcanzar una gobernanza global de la IA parece cada vez más difícil, ya que, a pesar de contar con el apoyo de múltiples actores, se ve entorpecido por el hecho de que potencias clave, como Estados Unidos, se mantengan al margen. Este escenario pone en riesgo la seguridad humana en el ámbito global, ya que, en el caso de la IA, su poder de actuación va más allá de las fronteras nacionales y puede dar lugar a vulneraciones de nuestra privacidad mediante el uso de la información cedida en plataformas digitales, así como a la manipulación de contenidos o a prácticas discriminatorias.

Por este motivo, consideramos que será interesante profundizar en el estudio de todas estas cuestiones en futuras investigaciones, así como actualizar la información sobre los avances de esta tecnología y las nuevas amenazas potenciales que puedan surgir como consecuencia de su rápida evolución. También será necesario profundizar en la cuestión de si realmente es posible compatibilizar la defensa de la seguridad humana digital con el avance y la innovación en el proceso de desarrollo de la IA.

REFERENCIAS

Administración del Ciberespacio de China. (2023). Medidas provisionales para la gestión de los servicios de inteligencia artificial generativa. https://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm

- Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA). (s. f.). *ISA-CA interactive glossary*. Consultado el 17 de julio de 2026. <https://www.isaca.org/resources/isaca-glossary>
- Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). (2025). *Inteligencia artificial y ciudades: La carrera global hacia la regulación de los sistemas de inteligencia artificial*. <https://www.cidob.org/ca/publicacions/inteligencia-artificial-y-ciudades-la-carrera-global-hacia-la-regulacion-de-los>
- European Parliament. (2026, 7 de mayo). *AI Act: Deal on simplification measures, ban on “nudifier” apps*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20260427IPR42011/ai-act-deal-on-simplification-measures-ban-on-nudifier-apps>
- Federal Register. (2023, 1 de noviembre). *Safe, secure, and trustworthy development and use of artificial intelligence*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-01/pdf/2023-24283.pdf>
- Federal Register. (2025, 17 de enero). *Advancing United States leadership in artificial intelligence infrastructure*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-01-17/pdf/2025-01395.pdf>
- Floridi, L y Cowls, J. (2019). A unified framework of five principles for AI in society. *Harvard Data Science Review*, 1(1). <https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/10js-h9d1/release/8>
- Huaihua Administration for Market Regulation. (2026). 商业秘密保护规定. Gobierno Popular Municipal de Huaihua. <https://www.huaihua.gov.cn/amr/c110028/202603/7839a736815247028d665043ce63ce0c.shtml?>
- IC4Peace. (2018). Human security in the age of AI: Securing and empowering individuals. <https://ict4peace.org/publications/digital-human-security-2020-human-security-in-the-age-of-ai-securing-and-empowering-individuals/>
- International Organization for Standardization. (2022). ISO/IEC 22989:2022. Information technology—Artificial intelligence—Artificial intelligence concepts and terminology. <https://www.iso.org/standard/74296.html>
- Jobin, A., Ienca, M. y Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. *Nature Machine Intelligence*, 1, 389–399. <https://www.nature.com/articles/s42256-019-0088-2>
- Ministerio de Justicia de China. (2024, 9 de enero). *Interim measures for the administration of generative artificial intelligence service*. https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/flfggz/flfggzbmgz/202401/t20240109_493171.html
- Ministry of Science and Technology of China. (2021, 26 de septiembre). *Ethical code for the new generation of artificial intelligence*. https://www.most.gov.cn/kjbgz/202109/t20210926_177063.html
- Murphy, B. (Ed.). (2021). Translation: Ethical norms for new generation artificial intelligence released. Center for Security and Emerging Technology, Georgetown University. <https://cset.georgetown.edu/publication/ethical-norms-for-new-generation-artificial-intelligence-released/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, 2024/1689. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompleteonostats.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *New threats to human security in the Anthropocene Demanding greater solidarity. Special Report*. PNUD. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/srhs2022.pdf>
- Real Academia Española. (2025). Inteligencia. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Consultado el 25 de junio de 2025. <https://dle.rae.es/inteligencia>
- Reveron, D. S. y Savage, J. E. (2020). *Cybersecurity convergence: Digital human and national Csecurity*.
- Schmid, S., Lambach, D., Diehl, C. y Reuter, C. (2025). Arms race or innovation race? Geopolitical AI development. *Geopolitics*, 1–30. <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2456019>
- Siegmann, C. y Anderljung, M. (2022). *The Brussels effect and artificial intelligence: How EU regulation will impact the global AI market*. Centre for the Governance of AI. <https://arxiv.org/abs/2208.12645>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2024, octubre). *IA y diplomacia: las relaciones internacionales en la era de las tecnologías disruptivas*. <https://www.sela.org/wp-content/uploads/2024/10/ia-diplomacia-ia-las-relaciones-internacionales-en-la-era-de-las-tecnologias-dirruptivas.pdf>
- Smuha, N. A. (2021). From a “race to AI” to a “race to AI regulation”: Regulatory competition for artificial intelligence. *Law, Innovation and Technology*, 13(1), 57–84.
- State Council of the People’s Republic of China. (2017). *A next generation artificial intelligence development plan*. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm
- State Administration for Market Regulation. (2026, 24 de febrero). *Trade secret protection regulations*. https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdkgkr/fgs/art/2026/art_a89ca909478b460595670fab02b21d3.html
- The White House. (2025, enero). *Removing barriers to American leadership in artificial intelligence*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/>
- The White House. (2026, 2 de junio). *Promoting advanced artificial intelligence innovation and security*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/06/promoting-advanced-artificial-intelligence-innovation-and-security/>
- Unesco. (2022). *Recommendation on the ethics of artificial intelligence*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>

Inteligencia artificial y supervisión del fraude en los sistemas de seguridad social

Artificial Intelligence and Fraud Oversight in Social Security Systems

Inteligência artificial e supervisão da fraude nos sistemas de segurança social

Nermis Cesarina Andújar Troncoso*

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2026

Fecha de aceptación: 17 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Andújar Troncoso, N. C. (2026). Inteligencia artificial y supervisión del fraude en los sistemas de seguridad social. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 135-154. <https://doi.org/10.22490/26655489.11666>

RESUMEN

Históricamente, en los sistemas de seguridad social, el componente de salud ha sido blanco de prácticas ilícitas asociadas al fraude. Si bien son diversas las modalidades empleadas por los defraudadores, una de las más comunes consiste en acceder a la protección social ofrecida por un régimen de financiamiento que no se corresponde con la realidad socioeconómica, aportante o contributiva del presunto beneficiario. Esta desigualdad genera un déficit financiero en los ingresos recaudados al momento de su distribución, lo que afecta gravemente el equilibrio financiero del sistema y a sus verdaderos

* Abogada; especialista en Procedimiento Civil y en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Reconocida en la GC Powerlist: Latin America de The Legal 500 (ediciones 2022-2026). Cuenta con más de 20 años de trayectoria en el sector público. Actualmente, se desempeña como directora jurídica de la Tesorería de la Seguridad Social de la República Dominicana. Correos electrónicos: nandujartroncoso@gmail.com; nermis_andujar@tss.gob.do. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7966-3647>

beneficiarios. Este artículo evalúa mejoras, métodos y oportunidades en los procesos operativos de los sistemas de seguridad social, con la finalidad de fortalecer la prevención y la detección oportuna del fraude mediante la implementación adecuada de los recursos que ofrecen las tecnologías de la información. La premisa fundamental se sostiene en que el fraude actúa como un mecanismo de evasión y elusión bastante eficaz y recurrente frente a los sistemas tradicionales de supervisión y control, los cuales, si bien funcionaron en su momento, han quedado obsoletos en un entorno digital caracterizado por desafíos constantes. En este contexto, la inteligencia artificial surge como una herramienta necesaria para equilibrar la balanza frente a las brechas oportunistas que mantienen expuestos a los sistemas. La metodología empleada es fundamentalmente cualitativa y comprende planteamientos, análisis y estudios de caso, complementados con algunos datos cuantitativos puntuales.

Palabras clave: administración pública; fraude; gobernanza digital; inteligencia artificial; seguridad social; supervisión automatizada.

ABSTRACT

Historically, the health component of social security systems has been a target of unlawful practices associated with fraud. Although fraudsters employ various methods, one of the most common consists of gaining access to the social protection provided by a financing scheme that does not correspond to the alleged beneficiary's socio-economic, contribution, or contributory status. This inequality creates a financial deficit in the revenues collected at the time of distribution, seriously affecting the system's financial balance of the system and its legitimate beneficiaries. This article evaluates improvements, methods, and opportunities within the operational processes of social security systems, aiming to strengthen fraud prevention and timely detection through the appropriate implementation of the resources offered by information technologies. The central premise is that fraud operates as a highly effective and recurrent mechanism of evasion and avoidance in the face of traditional supervision and control systems, which, although effective in the past, have become obsolete in a digital environment marked by constant challenges. In this context, artificial intelligence emerges as a necessary tool to restore

balance in the face of opportunistic gaps that leave these systems exposed. The methodology employed is primarily qualitative and includes approaches, analyses, and case studies, complemented by some specific quantitative data.

Keywords: artificial intelligence; automated supervision; digital governance; fraud; public administration; social security.

RESUMO

Historicamente, nos sistemas de seguridade social, o componente de saúde tem sido alvo de práticas ilícitas associadas à fraude. Embora sejam diversas as modalidades empregadas pelos infratores, uma das mais comuns consiste em obter acesso à proteção social oferecida por um regime de financiamento que não corresponde à realidade socioeconômica, contributiva ou de contribuição do suposto beneficiário. Essa desigualdade gera um déficit financeiro nas receitas arrecadadas no momento de sua distribuição, o que afeta gravemente o equilíbrio financeiro do sistema e os seus legítimos beneficiários. Este artigo avalia melhorias, métodos e oportunidades nos processos operacionais dos sistemas de seguridade social, com a finalidade de fortalecer a prevenção e a detecção oportuna da fraude por meio da implementação adequada dos recursos oferecidos pelas tecnologias da informação. A premissa fundamental sustenta que a fraude atua como um mecanismo de evasão e elisão bastante eficaz e recorrente diante dos sistemas tradicionais de supervisão e controle, os quais, embora tenham funcionado em seu momento, tornaram-se obsoletos em um ambiente digital caracterizado por desafios constantes. Nesse contexto, a inteligência artificial surge como uma ferramenta necessária para restabelecer o equilíbrio diante das brechas oportunistas que mantêm os sistemas expostos. A metodologia empregada é fundamentalmente qualitativa e compreende abordagens, análises e estudos de caso, complementados por alguns dados quantitativos pontuais.

Palavras-chave: administração pública; fraude; governança digital; inteligência artificial; seguridade social; supervisão automatizada.

1. INTRODUCCIÓN

El fraude es un tema controversial que empaña la finalidad y el objeto de cualquier sistema de protección social, ya que representa una amenaza para la estabilidad financiera, que es el eje de su viabilidad y sostenibilidad. Es importante comprender su concepción y las formas más comunes en que se materializa, así como el fin perseguido por sus actores, los beneficiarios destinatarios y, sobre todo, el gran desafío que supone para la administración pública no solo enfrentarlo, sino también detectarlo oportunamente y prevenirlo.

La sostenibilidad de los sistemas de protección social se enfrenta actualmente a desafíos estructurales que trascienden la gestión administrativa básica. Como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024) en su más reciente informe mundial, el fraude y la elusión no solo erosionan la base contributiva, sino que también comprometen el contrato social y la equidad intergeneracional.

En este contexto, autores como Montoya Melgar (2021) sostienen que la integridad del sistema es un requisito *sine qua non* para el ejercicio del derecho a la salud. El fraude, analizado por Barceló Moyano (2022) como un fenómeno sociojurídico, ha evolucionado hacia formas sofisticadas de simulación laboral, lo que exige que la administración adopte una postura proactiva.

Este artículo comprende un análisis del fenómeno del fraude desde una perspectiva sociojurídica y económica, así como de su impacto en el rol de supervisión de la administración pública. Asimismo, aborda la identificación de los tipos de fraude más frecuentes, las formas en que se materializan, el uso de prácticas dirigidas a evadir los controles en materia de supervisión y el aprovechamiento de oportunidades legales como mecanismo de elusión.

La intención es comprender mejor de qué manera la integración desistemas de inteligencia artificial permite superar las limitaciones de los modelos tradicionales de supervisión tradicionales para detectar y prevenir oportunamente las nuevas modalidades de fraude en los sistemas de protección social, preservar el equilibrio

financiero y garantizar la protección efectiva y progresiva de los beneficiarios reales de los sistemas de seguridad social.

Si bien se exploran los retos y desafíos que enfrentan los sistemas de protección social en la lucha contra el fraude y su persecución, también se proporciona información valiosa para la formulación de políticas públicas y procedimientos internos orientados al diseño de planes y estrategias que contribuyan a una prevención y un control más efectivos. Para ello, se propone una serie de acciones encaminadas a potenciar el rol de las entidades, impulsar el diseño de un esquema de control y supervisión acorde con los nuevos tiempos, apoyado en los avances tecnológicos, y fortalecer las estrategias robustas de coordinación, colaboración y cooperación entre los actores involucrados.

2. METODOLOGÍA

La metodología de la presente investigación se desarrolla desde un enfoque cualitativo de carácter sociojurídico y reflexivo, que articula tres funciones complementarias. La primera es diagnóstico-crítica y está orientada al análisis de las limitaciones de los modelos tradicionales de supervisión en los sistemas de seguridad social frente a las nuevas modalidades de fraude en entornos digitalizados. La segunda es descriptivo-comparada y se dirige a identificar y sistematizar las modalidades de fraude y las experiencias de implementación de herramientas de inteligencia artificial en distintas jurisdicciones. La tercera es propositivo-normativa y se enfoca en el diseño de una arquitectura de supervisión inteligente sustentada en garantías jurídicas. Esta triple aproximación integra el rigor jurídico con la visión estratégica de la gestión pública moderna.

La reflexión se sustenta en la revisión de documentación especializada, literatura académica, informes técnicos de organismos internacionales y experiencias comparadas relacionadas con la gobernanza pública, la sostenibilidad financiera y la transformación digital de las bases de datos en materia de seguridad social. La selección del corpus teórico privilegió fuentes que abordan de manera directa la intersección entre inteligencia artificial, administración pública y

control del fraude en los sistemas de protección social, con prioridad para los informes de organismos internacionales —OIT, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— y para la literatura jurídica y de gobernanza digital reciente.

En cuanto a los casos nacionales, se seleccionaron España, Estados Unidos y República Dominicana por tratarse de sistemas con experiencia documentada en la implementación de herramientas de inteligencia artificial para la supervisión del fraude y por su valor comparado frente al Sistema Dominicano de Seguridad Social, creado en 2001. Este último constituye el anclaje normativo primario a partir del cual se elabora el análisis, en atención al interés y a la experiencia del autor.

Finalmente, el trabajo propone una ruta orientada a la evolución de los mecanismos institucionales. Se plantea el diseño de estrategias basadas en la interoperabilidad de datos, la automatización de procesos y la supervisión inteligente. El objetivo es transitar de un modelo reactivo y manual hacia un ecosistema de detección temprana, fortalecer la capacidad de respuesta del Estado y garantizar la integridad de los recursos destinados a la seguridad social.

3. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EL SURGIMIENTO DE BRECHAS SISTÉMICAS

La transición de los sistemas de seguridad social desde el histórico modelo bismarckiano —basado en el aseguramiento del trabajador— hacia los modelos de protección social universal vigentes en la actualidad ha generado una complejidad administrativa sin precedentes. Esta evolución ha desplazado la supervisión y el control desde una inspección tradicional, física o basada en documentos, hacia la gestión de grandes bases de datos.

Es indudable que la robustez y la madurez de un sistema de seguridad social no solo se miden únicamente por su cobertura o por el nivel prestacional progresivo de sus prestaciones, sino también por su capacidad de resiliencia y respuesta frente a las “brechas oportunistas” aprovechadas mediante mecanismos fraudulentos.

Desafortunadamente, estas brechas surgen porque las normas legales y operativas suelen evolucionar con mayor lentitud que las tácticas empleadas por los defraudadores, lo que permite que la arquitectura digital de los sistemas, es decir, sus bases de datos, sea vulnerable a la manipulación de la información.

El fraude, además de constituir un hecho ilícito en el ámbito de los delitos económicos, supone una ruptura del pacto social por su impacto directo en la vulneración de derechos constitucionales enmarcados dentro de los derechos sociales o de tercera generación, como es el caso de la salud y la seguridad social.

Antes de continuar, resulta esencial establecer la diferencia técnica entre los siguientes términos:

- Fraude: engaño deliberado (por ejemplo, empresas fantasmas, de papel, ficticias o inoperantes).
- Evasión: incumplimiento total o parcial de la obligación de realizar aportes (por ejemplo, no registrar a los trabajadores, hacerlo de manera intermitente o reportar salarios o ingresos inferiores a los devengados para disminuir la carga porcentual de los aportes).
- Elusión: el aprovechamiento de “vacíos” o “espacios grises” en las normativas legales para pagar menos de lo debido, lo que configura una debilidad sistemática.

El impacto de este fenómeno en el equilibrio financiero de la protección social genera un claro efecto dominó: disminución de los ingresos por la fuga o evasión intencional de recursos; déficit prestacional; riesgo para los beneficiarios más vulnerables; e impedimento u obstaculización del principio de progresividad de los sistemas.

La lucha contra el fraude y la implementación de tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial, responden a lineamientos éticos alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La integridad de los sistemas de protección social actúa como catalizadora de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015): la lucha contra el fraude protege la cobertura universal de salud y reduce las desigualdades (ODS 3 y 10); defiende el trabajo decente al combatir la informalidad y la subdeclaración (ODS 8); impulsa la modernización institucional, la transparencia y la lucha contra la corrupción

(ODS 9 y 16); y fomenta el intercambio de datos y de modelos exitosos de supervisión exitosos entre los Estados (ODS 17). Por lo tanto, la prevención del fraude mediante inteligencia artificial no constituye una decisión meramente técnica, sino un compromiso con la justicia social y la sostenibilidad financiera del sistema.

En esta línea global, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1952) establece los pilares de la protección social moderna. Estos principios exigen la responsabilidad general del Estado en la administración eficiente y la sostenibilidad financiera mediante el equilibrio actuarial. Para garantizar la universalidad y la integralidad de las prestaciones, resulta imperativo proteger la solidaridad del sistema. En este sentido, la lucha contra el fraude mediante tecnologías avanzadas no constituye únicamente una medida administrativa, sino también un mecanismo para asegurar que los recursos se distribuyan con criterios de igualdad de trato y con la participación de los sectores protegidos en la preservación de su patrimonio común.

4. DE LA EVASIÓN TRADICIONAL DE PAGO A LA SIMULACIÓN DE RELACIÓN LABORAL

El fraude en la seguridad social ha evolucionado desde la simple omisión de pago—evasión—hacia formas sofisticadas de simulación jurídica. Tal es el caso de empresas que simulan relaciones laborales mediante la creación de sociedades comerciales ficticias, registradas en la seguridad social con la finalidad de reportar supuestos trabajadores para que estos, a cambio de un pago a un tercero, puedan recibir los diversos beneficios del sistema, especialmente el seguro de salud, por ser el de necesidad y acceso más inmediatos.

Incluso algunas empresas que desarrollan una actividad comercial legítima acceden a comercializar la cobertura en salud como si se tratara de un seguro privado, aunque dentro del marco de los sistemas de seguridad social. Para ello, registran como trabajadores a personas interesadas, a cambio de un beneficio económico para el “empleador” por concepto del servicio prestado. Este *modus operandi* puede ser desconocido por los beneficiarios, pues quienes

lo ejecutan suelen presentarse como promotores o representantes de seguros de salud (Ortiz, 2023).

Para Barceló Moyano (2018), el fraude en las prestaciones de la seguridad social admite dos modalidades típicas: la obtención ilícita inicial de una prestación —por ejemplo, del seguro de desempleo o de incapacidad— y la prolongación indebida de una prestación obtenida originalmente de forma lícita, como ocurre cuando se mantiene una pensión de viudedad pese a haber contraído un nuevo matrimonio. Frente a este segundo supuesto, el autor destaca que exigir periódicamente una “prueba de vida” al pensionista contribuye a evitar el gasto derivado del fraude y el detrimento de las finanzas del sistema (Barceló Moyano, 2018, p. 64).

De manera similar a este último ejemplo, se encuentran quienes reciben prestaciones del seguro de desempleo mientras ejercen de forma oculta una actividad por cuenta ajena oculta o trabajan como autónomos, percibiendo ingresos sin reportarlos ni declararlos. También se incluyen quienes reciben prestaciones por algún tipo de incapacidad temporal cuando, en realidad, se encuentran aptos para trabajar.

Para la Social Security Administration de los Estados Unidos, el fraude consiste en obtener algo de valor mediante una representación falsa o en ocultar un hecho relevante que deba utilizarse para determinar los beneficios y pagos correspondientes. Como ejemplos de fraude, además de los citados previamente, esta entidad enumera los siguientes: formular declaraciones falsas en las reclamaciones; utilizar indebidamente los beneficios por parte de otra persona; no reportar el fallecimiento de un familiar y continuar recibiendo sus beneficios; comprar o vender tarjetas del Seguro Social; presentar reclamaciones mediante la identidad de otra persona; estafar a terceros haciéndose pasar por empleado del Seguro Social; o sobornar a sus empleados del seguro social (Social Security Administration USA, s. f.).

En estos casos, un desafío importante para la administración pública radica en la asimetría de la información, dada la dificultad de validar, en tiempo real y de forma masiva, mediante cruces de datos interinstitucionales, elementos esenciales como la veracidad

de una relación laboral, los pagos salariales realizados fuera de un entorno digital trazable y la documentación societaria, frente a millones de registros digitales.

Un ejemplo de cooperación interinstitucional se observa en la Tesorería General de la Seguridad Social de España, que mantiene, desde 2009, un intercambio recíproco de información tributaria y de gestión recaudatoria. Este mecanismo permite identificar y comprobar la facturación para detectar figuras ilícitas, como los falsos autónomos (Organización Iberoamericana de Seguridad Social [OISS], 2019).

Por otro lado, y no menos importante, se configura el denominado fraude interno, que consiste básicamente en actos de corrupción. Este tipo de fraude involucra a empleados o funcionarios de las entidades que conforman los sistemas de seguridad social, quienes, debido a las funciones que ejercen, tienen acceso a información y procesos que pueden manipular para obtener beneficios personales o favorecer a terceros. También comprende a los prestadores de servicios, tal y como lo ilustra Montoya Vega (2019) mediante el testimonio de un médico que admite ordenar exámenes “quizá innecesarios” a cambio de una comisión del laboratorio, o contratar a extranjeros pagándoles menos del salario mínimo vital. Según este testimonio, el fraude permea prácticamente todos los espacios de un sistema concebido para un fin tan noble como la protección social (Montoya Vega, 2019, p. 64).

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023) recomienda que la transformación digital de los servicios de salud priorice la trazabilidad financiera para combatir la corrupción.

Asimismo, Santos (2018) plantea que el fraude no es un secreto para nadie y señala que, en la seguridad social, especialmente en los servicios de salud, adopta múltiples modalidades que involucran a los distintos sectores representados en el sistema, tales como: centros médicos, médicos independientes, centros de diagnóstico y centros especializados.

5. IMPACTO EN LA SOSTENIBILIDAD Y DESAFÍOS CRÍTICOS EN LA GESTIÓN DE SUPERVISIÓN

El fraude erosiona los ingresos recaudados y provoca un déficit que compromete la progresividad de los derechos sociales, principio fundamental de la protección social. La judicialización *post-facto* —perseguir el fraude una vez cometido— resulta financieramente ineficiente debido a los altos costos procesales, la mora judicial y la baja tasa de recuperación de los fondos, mientras la dinámica defraudadora crece y avanza.

Por lo tanto, los resultados de este análisis sugieren que la sostenibilidad del sistema depende de una transición hacia modelos de prevención activa. Es aquí donde la tecnología de la información deja de ser un repositorio de datos para convertirse en un instrumento de vigilancia, sentando las bases para la implementación de herramientas de inteligencia artificial, como se verá más adelante.

En el caso de España, García Delgado (2018) recoge, con base en cifras oficiales citadas en su estudio, algunas estadísticas sobre los déficits ocasionados por el fraude a la seguridad social. Según refiere el autor, en el marco de un plan de lucha contra el empleo irregular desarrollado en 2012, se detectaron cerca de medio millón de empleos irregulares y 6500 empresas ficticias, y se convirtieron en indefinidos 320 000 contratos reportados como temporales, con un impacto económico estimado en 19 700 millones de euros. El autor añade que, entre 2013 y 2015, el Buzón de Lucha contra el Fraude Laboral recibió 135 250 denuncias anónimas, de las cuales la inspección inició actuaciones en 72 545 casos (García Delgado, 2018, pp. 253-265).

En ese sentido, Vargas (2017), en representación de la Asociación Dominicana de Administradoras de Riesgos de Salud (ADARS) —gremio que agrupa al sector de la salud en la República Dominicana— ha manifestado con frecuencia, en sus entrevistas, una profunda preocupación por los fraudes derivados de afiliaciones y traspasos irregulares.

En esa misma línea, Vargas (2017) también denunció que los fraudes representarían aproximadamente entre el 10 % y el 15 % de los pagos realizados por las administradoras de riesgos de salud (ARS) —cifra estimada por el gremio— como resultado de prácticas realizadas por los prestadores, entre ellos los centros clínicos y los médicos afiliados al sistema, para obtener pagos que no corresponden con la realidad del afiliado. Entre estas modalidades se encuentran la indicación de medicamentos de costo elevado en lugar de sus componentes genéricos, así como la realización de intervenciones quirúrgicas que podrían evitarse mediante otros procedimientos no invasivos.

El consultor especialista en seguridad social Díaz Santana (2022) también se refirió a los casos de fraude contra Medicare y Medicaid en Estados Unidos, que generaron pérdidas de entre el 3 % y el 10 % del gasto en salud. Estos casos involucran a proveedores de servicios de salud, equipos médicos y medicamentos que no son suministrados o cuyos costos son inflados.

La lucha contra el fraude en la seguridad social no solo enfrenta los sofisticados mecanismos de actuación de los infractores, sino también una serie de barreras estructurales que limitan la capacidad de respuesta institucional. El principal obstáculo radica en la asimetría tecnológica y en las barreras que enfrenta la administración pública durante la transición hacia la automatización, debido a la rigidez presupuestaria y a la falta de personal altamente calificado en análisis de datos.

Siguiendo las directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS, 2023), la interoperabilidad de los datos y la supervisión automatizada se presentan como la arquitectura de integridad necesaria para equilibrar la balanza frente a las brechas oportunistas (Noveck, 2021). En este sentido, Bustamante (2021) destaca que la interoperabilidad entre las bases de datos fiscales y las de seguridad social constituye un factor determinante para reducir las brechas de información que aprovechan los defraudadores.

Estudios recientes sobre gobernanza digital (Gascó-Hernández, 2024) sugieren que el éxito de estas herramientas radica en la capacitación continua del personal jurídico y técnico encargado de interpretar los resultados del sistema.

Por otro lado, también influyen significativamente las debilidades en la integridad y el intercambio de datos, la fragmentación de la información, la falta de estándares de interoperabilidad entre los organismos gubernamentales y el uso de plataformas vulnerables a ataques de ciberseguridad. Estas circunstancias generan “silos de información” que son aprovechados por los defraudadores para evitar su detección.

A esto se suma la necesidad de equilibrar la supervisión administrativa con normativas de protección de datos personales cada vez más robustas y restrictivas, que exigen sustentarla en principios éticos. Esto implica diseñar protocolos de asistencia técnica y jurídica que permitan una colaboración interinstitucional fluida, sin vulnerar los derechos fundamentales.

En ocasiones, la propia legislación impone obstáculos al no otorgar facultades suficientes de actuación para realizar intervenciones preventivas sin necesidad de una judicialización anterior que, por su naturaleza, prolonga los tiempos de actuación oportuna. Asimismo, existe el riesgo de normalizar el fraude bajo un esquema de aceptación mínima, derivado de comparar el costo-beneficio de una actuación compleja y prolongada con el resultado tardío.

En este sentido, la capacidad predictiva de los sistemas de seguridad social no constituye únicamente una opción técnica, sino una necesidad para la supervivencia de estos. Como argumentan Flynn y Williams (2024), la analítica predictiva es la barrera más efectiva contra el fraude complejo en el ámbito de la salud.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el tratamiento de datos en la administración pública debe, desde su concepción, alinearse con la normativa aplicable en cada Estado, con el fin de legitimar su implementación. En este sentido, Valero Torrijos (2019) sostiene que los sistemas basados en *machine learning* no solo requieren una aprobación jurídica inicial, sino también “sistemas de evaluación periódicos” que permitan verificar que su evolución algorítmica continúa ajustándose a las premisas originales o que, en su defecto, estas sean actualizadas en consecuencia (Valero Torrijos, 2019, p. 91).

6. LA CONVERGENCIA ENTRE *BIG DATA* Y EL APRENDIZAJE AUTOMÁTICO

La transición hacia una supervisión inteligente no debe entenderse como el simple reemplazo de los procesos manuales, sino como una forma de “gestión pública inteligente” (Criado, 2021). La implementación de algoritmos de aprendizaje automático permite identificar patrones de riesgo invisibles para la auditoría tradicional; sin embargo, esta transformación debe estar respaldada por garantías jurídicas.

El primer paso hacia una supervisión moderna consiste en reconocer que la información no es solo un registro, sino un activo estratégico con un alto potencial. La implementación de una infraestructura de *big data* permite procesar la velocidad, el volumen y la variedad de las transacciones en los sistemas de seguridad social.

6.1. LA IA PARA LA TOMA DE DECISIONES

El uso de algoritmos sofisticados permite interpretar grandes volúmenes de datos y puede contribuir a mitigar ciertos sesgos y márgenes de discrecionalidad presentes en la revisión manual. Sin embargo, esta mitigación no es automática ni absoluta, pues depende de un diseño algorítmico auditable y de una supervisión humana constante, en consonancia con las garantías de transparencia y debido proceso que se desarrollan más adelante.

6.2. EL APRENDIZAJE AUTOMÁTICO PARA EL REFINAMIENTO DE LA CALIDAD

El aprendizaje automático no solo permite detectar el fraude, sino que también actúa como un mecanismo de depuración y estandarización. Al identificar duplicados, inconsistencias y errores en los registros, la inteligencia artificial puede contribuir a preservar la integridad de las bases de datos, lo que favorece una toma de decisiones informada y eficiente.

6.3. LA SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS (SBR) Y EL PERFILAMIENTO DINÁMICO DEL EMPLEADOR

Este modelo se inspira en el éxito de la administración tributaria y representa un ecosistema dinámico de datos para la toma de decisiones. Sus componentes principales son los siguientes:

- Variables de análisis: la integración de microdatos provenientes de patrones societarios, rotación inusual de personal, cambios abruptos en los balances financieros y sectores económicos con alta informalidad.
- Matriz de riesgo: el sistema debe asignar niveles de riesgo —bajo, moderado y alto— basados no necesariamente en función del tamaño de la empresa, sino de su comportamiento. Una gran empresa puede representar un riesgo bajo, mientras que las microempresas pueden constituir focos críticos de simulación laboral.
- Alertas automatizadas: la generación de alertas en tiempo real permite una fiscalización preventiva, al facilitar la actuación antes de que el daño financiero al sistema sea irreversible.

La efectividad de la supervisión basada en riesgos no depende únicamente de la capacidad del algoritmo, sino también de la calidad y la ética en el tratamiento de los datos masivos. Al respecto, Mayer-Schönberger y Cukier (2022) señalan que el análisis de *big data* permite identificar correlaciones que la observación humana suele omitir, lo cual resulta fundamental para detectar la elusión contributiva. No obstante, para que estos sistemas sean sostenibles, deben integrarse en un marco de transparencia proactiva (Hofmann *et al.*, 2023), de modo que la automatización no vulnere el debido proceso administrativo.

6.4. IDENTIFICACIÓN BIOMÉTRICA Y TRAZABILIDAD DEL INDIVIDUO

Para combatir la suplantación de identidad y las “empresas fantasmas”, la biometría —fisiológica y conductual— constituye una de las herramientas más robustas de verificación disponibles, sin que ello implique una solución definitiva o exenta de riesgos. Su uso

debe sujetarse a los mismos principios de proporcionalidad, minimización de datos y debido proceso que rigen el resto del modelo de supervisión inteligente. Al registrar características identitarias únicas, contribuye a garantizar que el beneficiario de la prestación sea realmente la persona reportada por el empleador, lo que permite fortalecer el sistema frente a los fraudes derivados de afiliaciones múltiples o inexistentes, siempre bajo controles que eviten un uso desproporcionado de datos sensibles.

6.5. ÉTICA, RETROALIMENTACIÓN Y DEBIDO PROCESO

Un modelo de inteligencia artificial aplicado en la administración pública debe ser transparente. Como Estado garantista, la administración debe velar por que el administrado comprenda los criterios utilizados para determinar su perfil de riesgo y pueda adoptar acciones orientadas a modificarlo. Esto no solo genera confianza y fortalece la reputación administrativa, sino que también fomenta una cultura de *compliance* colaborativo.

Al respecto, Valero Torrijos (2022) advierte que la gobernanza algorítmica debe respetar los principios de transparencia y explicabilidad. En este sentido, Pasquale (2022) alerta sobre los riesgos de los sistemas algorítmicos opacos o de “caja negra”, cuyos criterios de decisión resultan inaccesibles para los propios administrados, lo que refuerza la necesidad de establecer mecanismos de explicabilidad y auditoría constante.

7. CASOS DE IMPLEMENTACIÓN: LA IA APLICADA

7.1. ESPAÑA: EL SISTEMA INSS Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de España utiliza algoritmos desde 2018 para gestionar y controlar las bajas laborales mediante el denominado Modelo de Priorización de Citas, que determina qué expedientes deben revisar primero los médicos inspectores con base en predicciones algorítmicas. Asimismo, desde

2015, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social utiliza un *software* basado en inteligencia artificial para identificar el fraude con mayor agilidad y orientar las inspecciones desde un enfoque aleatorio hacia uno predictivo sustentado en datos (Casal Tavasci, 2025; Revista Seguridad Social, 2018).

7.2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: CMS MEDICARE/MEDICAID

Los Centers for Medicare & Medicaid Services (CMS) de los Estados Unidos implementaron un sistema de detección de fraude basado en inteligencia artificial que, según declaraciones de funcionarios de la agencia recogidas por la prensa especializada, generó ahorros reportados por 2000 millones de dólares en aproximadamente un año, con una precisión superior al 90 % en la identificación de reclamaciones sospechosas (Goode, 2026). Esta cifra también ha sido difundida por contratistas del sector (General Dynamics Information Technology, s. f.), por lo que se recomienda verificarla mediante los informes oficiales del propio CMS. Una condición central del modelo consiste en mantener un “humano en el circuito” para revisar las alertas de riesgo antes de suspender los pagos, con el fin de garantizar que se evalúe el contexto clínico y administrativo completo (Trewin, 2025).

8. CONCLUSIONES

El recorrido analítico de este artículo permite identificar que los sistemas de seguridad social enfrentan actualmente una disyuntiva estructural: continuar gestionando el fraude de forma reactiva, con el costo financiero y social que ello implica, o asumir la transformación digital como una apuesta institucional de fondo. La investigación muestra que las modalidades de fraude han superado con creces la capacidad de respuesta de los modelos tradicionales de supervisión, lo que afecta simultáneamente la sostenibilidad actuarial del sistema, la calidad de las prestaciones destinadas a los beneficiarios reales y la integridad del mercado de servicios de salud.

En este contexto, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático emergen no como lujos tecnológicos, sino como la respuesta institucional más coherente frente a defraudadores que operan con una sofisticación creciente. La supervisión basada en riesgos, la interoperabilidad de datos y la identificación biométrica no reemplazan la función pública, sino que la dotan de la capacidad predictiva que demandan los entornos digitales. Para que esta transición sea legítima y sostenible, debe estar acompañada de marcos normativos claros, auditoría humana de los algoritmos y una cultura institucional de cumplimiento colaborativo.

En consecuencia, surge el reto de transformar los “silos de información” en un ecosistema de datos compartidos entre las entidades del Estado. La trazabilidad de los registros no solo debe constituir un ejercicio contable, sino también una herramienta de inteligencia estratégica que permita transitar de una gestión reactiva e ineficiente hacia una prevención inteligente.

Como reflexión final sobre la protección social, el fortalecimiento de las funciones de supervisión y la lucha contra la corrupción interna y externa son imperativos para preservar el pacto social. La capacidad de un Estado para proteger a sus ciudadanos frente a contingencias de salud depende directamente de su habilidad para blindar sus sistemas financieros contra el engaño. En este sentido, la prevención constituye la inversión más rentable para garantizar que la protección social sea, a largo plazo, un derecho universal, efectivo y sostenible.

Debido a las limitaciones de este trabajo —centrado en fuentes secundarias y en un análisis de carácter reflexivo—, se abre la puerta a futuras investigaciones que, mediante datos primarios y estudios comparados entre sistemas nacionales, permitan medir el impacto real de estas herramientas en la reducción del fraude y en la recuperación de recursos para los verdaderos beneficiarios.

La protección social es, en esencia, un pacto de solidaridad intergeneracional. Blindar ese pacto contra el fraude constituye tanto una obligación ética del Estado como la inversión de mayor rentabilidad social a largo plazo.

REFERENCIAS

- Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2023). *Guías de la AISS sobre la solución de errores, la evasión y el fraude en los sistemas de seguridad social*. <https://www.issa.int/es/guidelines/eef/180194>
- Barceló Moyano, M. (2018). El fraude de prestaciones de la seguridad social: modalidades típicas. *Revista de Derecho Administrativo*, 12(1), 58–75.
- Barceló Moyano, M. (2022). La lucha contra el fraude en la seguridad social: Nuevas perspectivas jurídicas. *Revista de Derecho Administrativo*, 14(2), 45–68.
- Bustamante, R. (2021). Interoperabilidad y gestión de datos en la administración pública iberoamericana. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (25), 115–139. <https://doi.org/10.18601/21452946.n25.06>
- Casal Tavasci, J. (2025, 19 de diciembre). Inspección de Trabajo y Seguridad Social usará la inteligencia artificial. *Protección Data*. <https://protecciondata.es/uso-robots-inspeccion-trabajo/>
- Criado, J. I. (2021). Inteligencia artificial y administración pública: Hacia una gestión pública inteligente. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (78), 5–38.
- Díaz Santana, A. (2022, 7 de abril). *EEUU: Fraudes millonarios de médicos dominicanos*. ADARS. <https://adars.org.do/eeuu-fraudes-millonarios-de-medicos-dominicanos-por-arismendi-diaz-santana/>
- Flynn, K. y Williams, J. (2024). *Combating healthcare fraud through predictive analytics: A global perspective*. Oxford University Press.
- García Delgado, J. L. (2018). La lucha contra el fraude en la seguridad social en el marco de los nuevos principios de actuación de la administración pública. *APOSTA Revista de Ciencias Sociales*, 235–256.
- Gascó-Hernández, M. (2024). *The intelligent government: AI and the future of public administration*. Routledge.
- General Dynamics Information Technology. (s. f.). *Centers for Medicare and Medicaid (CMS)*. GDIT. <https://www.gdit.com/industries/health/centers-for-medicare-and-medicare-cms/>
- Goode, D. (2026, 24 de febrero). *CMS saved \$2 billion by using AI to fight fraud, official says*. Nextgov/FCW. <https://www.nextgov.com/artificial-intelligence/2026/02/cms-saved-2-billion-using-ai-fight-fraud-official-says/411661/>
- Hofmann, S., Carneiro, L. y Becker, J. (2023). Artificial intelligence in the public sector: A systematic literature review. *Government Information Quarterly*, 40(3), 101–124.
- Mayer-Schönberger, V. y Cukier, K. (2022). *Big data: La revolución de los datos masivos*. Turner Noema.
- Montoya Melgar, A. (2021). *Derecho de la seguridad social* (22.ª ed.). Tecnos.
- Montoya Vega, R. (2019, 24 de octubre). La corrupción no soy yo. *Diario Expreso de Ecuador*. <https://www.expreso.ec/actualidad/corrupcion-19085.html>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

- Noveck, B. S. (2021). *Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing*. Harvard University Press.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2019). *Líneas de actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social española para la prevención y corrección del fraude*. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/10/L%C3%ADneas-de-actuaci%C3%B3n-de-la-Tesorer%C3%ADa-General-de-la-Seguridad-Social-esp%C3%B1ola-para-la-prevenci%C3%B3n-y-correcci%C3%B3n-del-fraude.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Informe mundial sobre la protección social 2024-2026: Universalizar la protección social para la justicia social*. OIT. <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/informe-mundial-sobre-la-proteccion-social-2024-2026-proteccion-social>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/government-at-a-glance-2023_da193b0d/3d5c5d31-en.pdf
- Ortiz, A. (2023, 4 de mayo). TSS ha dado baja a 34 mil por fraudes a sistema. *El País*. <https://hoy.com.do/tss-ha-dado-baja-a-34-mil-por-fraudes-a-sistema/>
- Pasquale, F. (2022). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- Revista Seguridad Social. (2018, 1 de junio). Big data contra el fraude. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. <https://revista.seg-social.es/-/big-data-contra-el-fraude/>
- Santos, M. D. (2018, 18 de febrero). Fraudes en el Sistema Dominicano de salud. *Diario Salud*. <https://www.diariosalud.do/articulos/fraudes-comunes-de-la-atencion-en-salud-en-el-sistema-dominicano-de-seguridad-social/>
- Social Security Administration USA. (s. f.). Prevención y Reporte de Fraude. Tomamos el fraude en serio y usted también debería hacerlo. <https://www.ssa.gov/espanol/fraude/>
- Trewin, A. (2025, 23 de diciembre). *CMS uses explainable AI to strengthen Medicare fraud detection*. GovCIO Media & Research. <https://govciomedia.com/cms-uses-explainable-ai-to-strengthen-medicare-fraud-detection/>
- Valero Torrijos, J. (2019). Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 82–96. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3307>
- Valero Torrijos, J. (2022). Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa. *Revista de Administración Pública*, (218), 75–104.
- Vargas, J. M. (2017, 14 de diciembre). ADARS pide a autoridades tomen medidas para enfrentar mafias. *Diario Salud*. <https://www.diariosalud.do/ars/adars-pide-a-autoridades-tomen-medidas-para-enfrentar-mafias/>

La prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia durante el periodo 2017-2025

The Humanitarian Benefit for Victims of the Armed Conflict in Colombia
During the 2017-2025 Period

A prestação humanitária para as vítimas do conflito armado na Colômbia
durante o período de 2017 a 2025

María Elsa Beltrán Jiménez*

Artículo producto de investigación

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2026

Fecha de aceptación: 17 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Beltrán Jiménez, M. E. (2026). La prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia durante el periodo 2017-2025. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 155-182. <https://doi.org/10.22490/26655489.11675>

RESUMEN

La prestación humanitaria periódica otorgada a las víctimas del conflicto armado en Colombia constituye una manifestación concreta del principio de justicia social y reparación integral. Esta prestación busca, fundamentalmente, satisfacer las necesidades básicas de las víctimas mediante la concesión de un ingreso mínimo vital que permita restablecer su dignidad humana y superar las condiciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza derivadas del conflicto. Este

* Máster en Formación Permanente en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá (España) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Libre; especialista en Seguros y Seguridad Social por la Universidad de La Sabana, y abogada de la misma universidad. Profesional de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Bogotá, Colombia. Su trayectoria profesional se ha desarrollado en los ámbitos del derecho administrativo, la seguridad social y el Sistema General de Pensiones, que constituyen sus principales temas de interés investigativo. Correo electrónico: mebeltranj25@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3420-4337>

beneficio periódico no equivale a una pensión ni se financia con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. Su creación responde a las premisas del Estado social de derecho consagrado en la Constitución Política de 1991 y a la situación social que ha vivido el país durante los últimos años. La prestación humanitaria tiene como propósito principal proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado que, debido a su condición de incapacidad, no pueden acceder al mercado laboral. Su estudio se realizará a la luz de los principios de eficacia, eficiencia y universalidad durante el periodo comprendido entre 2017 y 2025, mediante un rastreo de los antecedentes legales y jurisprudenciales relevantes, para finalmente proponer algunas soluciones a los obstáculos que enfrentan las víctimas en el reconocimiento y pago efectivo de esta prestación.

Palabras clave: Colombia; eficacia; eficiencia; incapacidad; invalidez; pensión; progresividad; seguridad social; universalidad; víctimas del conflicto armado.

ABSTRACT

The periodic humanitarian benefit granted to victims of the armed conflict in Colombia constitutes a concrete expression of the principles of social justice and comprehensive reparation. This benefit fundamentally seeks to meet the victims' basic needs by providing a minimum subsistence income that enables them to restore their human dignity and overcome the conditions of vulnerability, exclusion, and poverty arising from the conflict. This periodic benefit is not equivalent to a pension, nor is it financed with resources from the General Pension Social Security System. Its creation responds to the principles of the social rule of law enshrined in the 1991 Political Constitution and to the social circumstances that the country has experienced in recent years. The primary purpose of the humanitarian benefit is to protect the rights of victims of the armed conflict who, due to their incapacity, are unable to enter the labor market. This benefit will be examined in light of the principles of effectiveness, efficiency, and universality during the period from 2017 to 2025, through a review of the relevant legal and jurisprudential background, with

the aim of proposing solutions to the obstacles that victims face in obtaining its recognition and effective payment.

Keywords: Colombia; effectiveness; efficiency; incapacity; invalidity; pension; progressivity; social security; universality; victims of the armed conflict.

RESUMO

A prestação humanitária periódica concedida às vítimas do conflito armado na Colômbia constitui uma manifestação concreta dos princípios da justiça social e da reparação integral. Essa prestação busca, fundamentalmente, atender às necessidades básicas das vítimas mediante a concessão de uma renda mínima vital que permita restabelecer sua dignidade humana e superar as condições de vulnerabilidade, exclusão e pobreza decorrentes do conflito. Esse benefício periódico não equivale a uma aposentadoria nem é financiado com recursos do Sistema Geral de Seguridade Social em Pensões. Sua criação responde às premissas do Estado social de direito consagradas na Constituição Política de 1991 e à situação social vivenciada pelo país nos últimos anos. A prestação humanitária tem como principal propósito proteger os direitos das vítimas do conflito armado que, em razão de sua condição de incapacidade, não podem ingressar no mercado de trabalho. Seu estudo será realizado à luz dos princípios da eficácia, eficiência e universalidade durante o período compreendido entre 2017 e 2025, mediante um levantamento dos antecedentes legais e jurisprudenciais relevantes, para, por fim, propor algumas soluções para os obstáculos enfrentados pelas vítimas no reconhecimento e no pagamento efetivo dessa prestação.

Palavras-chave: Colômbia; eficácia; eficiência; incapacidade; invalidez; pensão; progressividade; segurança social; universalidade; vítimas do conflito armado.

1. INTRODUCCIÓN

La denominada prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado en Colombia, introducida en el ordenamiento

jurídico mediante la Ley 104 de 1993, fue concebida como un mecanismo resarcitorio frente a los daños y perjuicios sufridos por la población civil con ocasión de actos terroristas, actividades relacionadas con el narcotráfico y operaciones desplegadas por la Fuerza Pública durante el escalamiento de la violencia en la década de los noventa. Desde su origen, este beneficio ha sido objeto de numerosas modificaciones mediante las Leyes 241 de 1995, 418 de 1997, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, así como del Decreto 1072 de 2015, particularmente en lo relacionado con los requisitos de acceso, como los porcentajes mínimos de pérdida de capacidad laboral (PCL), y con la determinación de las entidades administrativas competentes para tramitarlo.

Pese a que Colombia se encuentra fundada en el marco constitucional del Estado social de derecho y a que, en particular, el artículo 48 de la Constitución Política dispone que la seguridad social, como derecho irrenunciable, debe regirse por los principios de universalidad, progresividad, eficiencia y eficacia, el reconocimiento y pago del auxilio económico destinado a quienes sufrieron una pérdida grave de su capacidad laboral con ocasión del conflicto armado interno refleja una discrepancia entre el propósito garantista de la norma y la realidad de las víctimas. Esta contradicción adquirió mayor relevancia con la expedición del Decreto Reglamentario 600 de 2017, norma que introdujo un listado taxativo de exigencias administrativas adicionales para acceder a la prestación, como la obligación de estar inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV), la exigencia de un nexo causal estricto entre la invalidez y los hechos del conflicto armado, la prohibición de percibir cualquier otro subsidio o ingreso equivalente a un salario mínimo y la necesidad de gestionar y asumir directamente los honorarios de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

La discrepancia mencionada puede evidenciarse en el estudio realizado y en los datos compilados por Zafra Viasus (2023). Según esta información, entre 2013 y 2022 se presentaron numerosas solicitudes de reconocimiento de la prestación con los siguientes resultados: 188 prestaciones y negadas 345 solicitudes. A partir de la entrada en vigor del Decreto 600 de 2017, durante el periodo 2018-2020, el Ministerio del Trabajo recibió 533 peticiones, de las cuales solo se reconocieron 188 (35.27 %), mientras que 345

fueron denegadas (64.72%). Asimismo, para 2025, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reportó 9 943 287 personas registradas, de las cuales un número considerable presenta discapacidades físicas y sensoriales; por ejemplo, 123 883 tienen discapacidad física y 12 592 son víctimas de minas antipersonal. No obstante, los datos oficiales del Ministerio del Trabajo, con corte a abril de 2025, muestran que apenas existen 306 beneficiarios activos al amparo de esta prestación: 72 personas sujetas a los requisitos de la Ley 418 de 1997 y 234 víctimas cobijadas por el Decreto 600 de 2017.

De las estadísticas anteriormente señaladas surge el problema jurídico que motiva el presente estudio: el conflicto entre el mandato legal de protección de las víctimas de la violencia, los múltiples requisitos legales establecidos para acceder a la prestación y las barreras procesales, presupuestales e institucionales impuestas por el Estado. Las víctimas que presentan una PCL derivada del conflicto armado y carecen de posibilidades de acceso al mercado laboral formal enfrentan vacíos de información respecto de sus derechos y de los beneficios ofrecidos por el Estado. Además, no cuentan con los recursos económicos necesarios para sufragar el trámite de calificación de la PCL, deben asumir la carga probatoria del nexo causal entre los hechos ocurridos y dicha pérdida y se enfrentan a una preocupante indefinición de las competencias institucionales entre la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Ministerio del Trabajo y el Fondo de Solidaridad. Estas entidades frecuentemente dilatan o suspenden los trámites administrativos con el argumento de que carecen de competencia.

Por lo anterior, la ambigüedad jurídica descrita conduce a la formulación del siguiente problema jurídico: ¿en qué medida las barreras administrativas, procesales y de exigibilidad técnica derivadas de la aplicación del Decreto Reglamentario 600 de 2017 vulneran los principios de eficacia, eficiencia, progresividad y universalidad de la prestación humanitaria periódica e impiden el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana de las víctimas del conflicto armado en Colombia durante el periodo 2017-2025?

Para resolver el problema propuesto, se realizará un análisis del desarrollo legal, normativo y jurisprudencial de la prestación humanitaria periódica para las víctimas en Colombia durante el periodo 2017-2025. Asimismo, se evaluará su nivel de efectividad a la luz de los principios de eficacia, eficiencia, progresividad y universalidad, y se determinará si la normativa vigente garantiza la protección de esta población o si, por el contrario, las víctimas permanecen en una situación de exclusión institucional.

2. METODOLOGÍA O PAUTA DE ANÁLISIS

El presente documento se desarrolla como una investigación sociojurídica con enfoque cualitativo, orientada a la comprensión profunda y contextualizada del fenómeno de la exigibilidad y efectividad de los derechos de las víctimas del conflicto armado contemplados en la prestación humanitaria. El diseño metodológico se fundamenta en la técnica de revisión documental y en el análisis cualitativo de contenido, lo que permite contrastar el contenido de la norma expedida, es decir, el “espíritu de la ley”, con la realidad institucional y administrativa que enfrentan las personas beneficiarias. El análisis toma como categorías de evaluación los principios rectores de la seguridad social: eficacia, eficiencia, progresividad y universalidad.

El desarrollo metodológico comprende las siguientes fases y criterios:

A. Criterios de búsqueda y selección de fuentes

- **Fuentes normativas:** se recopilaron las leyes y los decretos reglamentarios expedidos en Colombia entre 1993 y 2024 sobre la materia. Como eje analítico, se seleccionó el Decreto 600 de 2017, actualmente vigente.
- **Fuentes jurisprudenciales:** se realizó una búsqueda en la base de datos de la Relatoría de la Corte Constitucional. El criterio de inclusión temporal comprendió las decisiones relacionadas con la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado proferidas entre abril de 2017 y abril de 2025. Como criterio de exclusión, se descartaron las providencias relativas a

pensiones ordinarias de vejez o de invalidez de origen común no vinculadas con el conflicto armado. Tras el proceso de filtrado, se consolidaron 11 sentencias de tutela y de unificación.

- **Fuentes de datos institucionales:** se formularon derechos de petición con solicitudes de información dirigidas a la UARIV, el Ministerio del Trabajo y Colpensiones. En ellos se solicitaron estadísticas sobre las solicitudes radicadas, aprobadas y negadas durante la vigencia del Decreto 600 de 2017.
- **Fuentes doctrinales y antecedentes:** se seleccionaron tesis de maestría y doctorado, así como artículos científicos indexados en bases de datos académicas como SciELO y Redalyc, y en repositorios institucionales. Como criterio de selección, se incluyeron aquellos trabajos que evaluaran la efectividad institucional y administrativa en el acceso al reconocimiento de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado.

B. Técnicas de organización y sistematización (matriz de análisis)

Una vez recolectadas y validadas las fuentes, se procedió a organizarlas cronológica y temáticamente mediante el diseño de una matriz documental en Excel. Para la jurisprudencia, la matriz se dividió en los siguientes campos: número de providencia, hechos victimizantes, motivos de inconformidad y decisión adoptada. Para la información estadística de las entidades públicas, se construyó una matriz comparativa en la que se contrastó la demanda registrada, correspondiente a las solicitudes presentadas, con los reconocimientos efectivos, como indicador de la eficacia del sistema.

C. Fases del análisis y la evaluación

Una vez procesada, organizada y sistematizada la información, se realizó un análisis de coherencia institucional, en el cual se confrontaron los postulados normativos y las intenciones del legislador con los fallos de la Corte Constitucional que estudiaron casos de negación de solicitudes y los inconvenientes procesales presentados. Asimismo, se empleó la estadística descriptiva simple

como herramienta analítica para evidenciar las brechas existentes al momento de hacer efectivo el derecho de las víctimas.

De esta manera, se busca interpretar el desarrollo legal y jurisprudencial de esta prestación, evaluar su aplicación práctica y efectiva, y contrastar los efectos de la norma especial con su impacto real y los retos estructurales de carácter procesal que enfrenta la garantía plena del derecho a la seguridad social de las víctimas del conflicto armado.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA

La primera ley sobre la materia fue expedida en 1993 y denominó la prestación objeto de estudio como “pensión mínima para las víctimas de atentados”. En ese momento, estableció que a las personas que sufrieran atentados y, como consecuencia de estos, presentaran una pérdida de capacidad física igual o superior al 66 %, debidamente calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional, se le reconocería una pensión equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente. Su reconocimiento sería efectivo siempre que la víctima no tuviera la posibilidad de obtener otra pensión y contara con asistencia en servicios de salud. Esta norma tuvo una vigencia de dos años, comprendidos entre el 1 de enero de 1994 y el 1 de enero de 1996, y su pago se realizaba a través del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República.

En 1995, mediante la Ley 241, el legislador prorrogó por dos años más la vigencia de la Ley 104 de 1993. Además, modificó el nombre de la prestación, que pasó a denominarse “pensión mínima para las víctimas”, y, desde una perspectiva progresista y protectora de las víctimas de la violencia, disminuyó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 66 % al 50 %.

En 1997, la Ley 418 derogó la Ley 104 de 1993 y estableció, en su lugar, el derecho de las víctimas a una pensión basada en la prestación inicialmente reconocida, a la que denominó “prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado”. Esta

norma mantuvo tanto el porcentaje de discapacidad como el valor de la pensión, equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, de conformidad con el Régimen General de Pensiones de 1993. Asimismo, dispuso que su pago se realizaría de manera periódica y mensual y que sería financiado por el Fondo de Solidaridad. La ley amplió por dos años la vigencia de la pensión para las víctimas de la violencia y estableció que su reconocimiento estaría a cargo del Instituto de Seguros Sociales o de la entidad oficial que señalara el Gobierno nacional.

En relación con la ley mencionada en el párrafo anterior, el legislador, mediante la Ley 548 de 1999, extendió algunos de sus efectos por un periodo de tres años y mantuvo los requisitos previamente establecidos.

Una cuarta modificación se efectuó mediante la Ley 782 de 2002, la cual amplió por cuatro años la vigencia de la Ley 548 de 1999. Esta norma mantuvo el derecho de las víctimas que acreditaran una pérdida igual o superior al 50 % de su capacidad laboral, la cual debía estar debidamente calificada de conformidad con el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno nacional. Asimismo, se reiteró que la víctima no podía tener la posibilidad de obtener otro reconocimiento pensional ni acceder a la atención en el sistema de salud.

Respecto de la vigencia de las leyes anteriormente mencionadas, la Ley 418 de 1997 tuvo una vigencia inicial de dos años, contados a partir de la fecha de su promulgación. Esta fue prorrogada sucesivamente por tres años mediante la Ley 548 de 1999; por cuatro años más mediante la Ley 782 de 2002; y por el mismo periodo mediante las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Actualmente, la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado se reconoce bajo los parámetros establecidos en el Decreto 600 del 6 de abril de 2017, en el cual se determinaron su ámbito de aplicación, el procedimiento administrativo para presentar la solicitud, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios, la fuente de los recursos o de financiación, la entidad responsable de su reconocimiento y las causales de pérdida del derecho.

Una vez desarrollado el origen normativo de la prestación en el ordenamiento jurídico colombiano, se revisarán las entidades encargadas de su reconocimiento y pago a las víctimas del conflicto armado, previo cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tal efecto en el Decreto 600 de 2017.

En 1997, mediante la Ley 418, el legislador dispuso que la entidad competente para reconocer la prestación sería el Instituto de Seguros Sociales (ISS), hoy Colpensiones. En consecuencia, las solicitudes de reconocimiento son atendidas por esta última entidad, mientras que el pago periódico de la prestación está a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 100 de 1993.

Debe agregarse que el Fondo de Solidaridad Pensional corresponde a una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, anteriormente denominado Ministerio de la Protección Social. Su propósito consiste en subsidiar las cotizaciones pensionales de las personas que no cuentan con las condiciones económicas necesarias para acceder al sistema de seguridad social de manera contributiva y, de este modo, ampliar su cobertura. Los recursos asignados al Fondo son administrados mediante una fiducia mercantil constituida contractualmente con el Consorcio Prosperar, entidad que, al finalizar el proceso administrativo de reconocimiento de la prestación humanitaria, garantiza su pago periódico efectivo a los beneficiarios.

3.2. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

Para el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, el Decreto 600 de 2017 estableció requisitos adicionales a cargo del solicitante. Además de acreditar su condición de víctima del conflicto armado y demostrar que este le produjo una pérdida de capacidad laboral que le impide trabajar, debe acreditar la nacionalidad colombiana; estar inscrito en el RUV, administrado por la Unidad para las Víctimas; gestionar y sufragar con recursos propios el trámite de calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez; y demostrar el nexo causal

entre la pérdida de capacidad laboral y los actos violentos propios del conflicto armado interno.

Una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 600 de 2017, el solicitante debe presentar la petición de reconocimiento ante el Ministerio del Trabajo o Colpensiones. Estas entidades estudian el cumplimiento de las exigencias legales y deciden, mediante un acto administrativo debidamente motivado, si procede o no el reconocimiento de la prestación. En caso de que esta sea reconocida, el acto administrativo expedido deberá identificar al beneficiario, señalar la fecha a partir de la cual se hace efectiva la prestación, establecer el valor de la mesada pensional e indicara lo correspondiente al pago a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, como administrador de los recursos asignados por parte del Presupuesto General de la Nación.

Para comprender mejor el problema jurídico sobreviniente, es importante conocer tanto la naturaleza del Fondo de Solidaridad Pensional como la de Colpensiones. Este fondo fue creado mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993. Su objeto, estructura y fuentes de financiación se encuentran regulados en los artículos 26 y 27 de esta misma ley, reglamentados por el Decreto 3771 de 2007, modificado por el Decreto 4944 de 2009. Estas disposiciones fueron modificadas, en lo pertinente, por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, que reformó el artículo 27 de la Ley 100 de 1993 y estructuró dos subcuentas, cada una con una destinación específica: la Subcuenta de Solidaridad y la Subcuenta de Subsistencia. Los recursos de la primera están destinados a subsidiar parcialmente los aportes pensionales de quienes, debido a sus condiciones socioeconómicas, no pueden sufragarlos en su totalidad; los de la segunda se destinan a otorgar subsidios económicos a las personas en situación de indigencia o pobreza extrema.

En cuanto a Colpensiones, esta entidad fue creada mediante la Ley 1151 de 2007, con ocasión del proceso de liquidación del Instituto de Seguros Sociales. Se encarga de administrar el Régimen de Prima Media y el Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Su naturaleza jurídica corresponde a la de una empresa industrial y comercial del Estado, organizada como una entidad financiera

de carácter especial y vinculada al Ministerio del Trabajo, de conformidad con el Decreto Ley 4121 de 2011. Su funcionamiento comenzó en octubre de 2012.

De lo expuesto se desprende el inconveniente relacionado con las entidades involucradas en el trámite de reconocimiento y pago de la prestación, el cual se estudiará desde las perspectivas jurisprudencial e institucional.

4. ANÁLISIS

El análisis de los resultados tendrá en cuenta, en primer lugar, el estudio de las providencias constitucionales proferidas entre 2017 y 2025, en las cuales se tuteló el derecho a acceder a este beneficio legal y, en segundo lugar, las respuestas de las entidades públicas a las solicitudes de información relacionadas con el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado.

Se realizó una búsqueda de providencias judiciales correspondientes al periodo comprendido entre abril de 2017, teniendo en cuenta que el Decreto 600 entró en vigor el 6 de abril de ese año, y el 30 de abril de 2025, fecha en la que se elaboró el presente trabajo de investigación. Como resultado, se encontraron 11 sentencias de tutela relacionadas con el tema objeto de estudio, las cuales se presentan a continuación de manera puntual, con indicación del número de providencia, la fecha, los hechos, los motivos de inconformidad y la decisión adoptada:

Tabla 1. Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el acceso a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia, 2017-2025

n.º	Providencia	Hechos	Motivo de inconformidad	Decisión
1	T-506/17 2017-08-04	Tentativa de homicidio con arma de fuego, lo cual le dejó a la víctima con una pérdida de capacidad laboral del 51.05 %.	Colpensiones negó el reconocimiento de la pensión de invalidez de origen común por acreditar los requisitos de tiempo señalado en la ley 860 de 2003; y dejó en suspenso el reconocimiento y pago de la pensión humanitaria, remitiendo las actuaciones al Ministerio del Trabajo para lo de su competencia.	La Corte tuteló los derechos reclamados, en consecuencia, instó al reconocimiento de la prestación con el pago del retroactivo al Ministerio del Trabajo.

**Tabla 1. Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el acceso
a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia,
2017-2025 (continuación)**

n.º	Providencia	Hechos	Motivo de inconformidad	Decisión
2	T-483/17 2017-07-25	Ataque atribuido a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el cual le generó a la víctima una discapacidad del 74.80 %.	Colpensiones ni reconoció, ni negó la prestación, tomó la decisión de mantener en suspenso su estudio y remitió las actuaciones al Ministerio del Trabajo para lo de su competencia.	Se accedió el amparo del derecho de petición y se ordenó al Ministerio del Trabajo atender la solicitud presentada por la víctima de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.
3	T-209A/18 2018-06-01	Con ocasión de una toma guerrillera, la víctima resultó con pérdida de movilidad en sus extremidades inferiores, y una pérdida de capacidad laboral del 76 %.	Colpensiones negó la solicitud de reconocimiento, aduciendo que fueron suspendidos los trámites relacionados con esta prestación, hasta tanto fuera expedido el decreto que reglamentara las condiciones de reconocimiento, financiación y causales de pérdida del derecho.	Fue concedido el amparo invocado y se ordenó al Ministerio del Trabajo adelantar los trámites necesarios tendientes al reconocimiento de la pensión solicitada a favor del tutelante.
4	T-220/18 2018-06-06	El actor pretende que se ordene a la Entidad Promotora de Salud (EPS) le califique la pérdida de capacidad laboral, que le permita acceder a la prestación humanitaria a favor de las víctimas del conflicto armado.	La EPS manifestó no poder acceder al requerimiento, ya que el tutelante está afiliado al régimen en salud en calidad de subsidiado, por ello no le corresponde realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral.	La Corte declaró “improcedente” la acción de tutela, al no configurarse el requisito de legitimación en la causa por pasiva. E informó al accionante que la calificación se solicita ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de su lugar de domicilio.
5	T-067/19 2019-02-20	Víctima de desplazamiento forzado, sin dictamen de pérdida de capacidad laboral.	Colpensiones declaró su falta de competencia para tramitar la solicitud y remitió el expediente al Ministerio de Trabajo quienes a su vez exigieron el DPCL; sin embargo, la Junta de Calificación, indicó que no era posible dar trámite hasta tanto se aportara la historia clínica para verificar el nexo causal y requirió el pago de los honorarios.	Se concedió el amparo a los derechos al mínimo vital y a la vida digna en relación con la reparación integral para víctimas del conflicto armado, por lo que ordenó a la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas calificar a la víctima y suscribir un acuerdo de pago para la cancelación de los honorarios correspondientes.

Tabla 1. Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el acceso a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia, 2017-2025 (continuación)

n.º	Providencia	Hechos	Motivo de inconformidad	Decisión
6	T-005/20 2020-01-16	El accionante afirmó que cuando tenía 16 años de edad fue víctima de abuso sexual por parte de integrantes de la guerrilla de las FARC/EP, contrajo VIH, se le dictaminó inicialmente una pérdida de capacidad laboral del 66.85 %	Colpensiones negó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez alegando que la petición se elevó 10 años después de que fuera expedido el (primer) dictamen y que por tanto existía la necesidad de actualizar el mismo. Colpensiones concluyó que el peticionario no cumplía con la densidad de semanas legalmente exigida para conceder la prestación teniendo en cuenta la nueva calificación realizada por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se concluyó que la patología tuvo modificación y la nueva condición no implicaba invalidez, sin embargo, lo calificó con un 50 % de discapacidad con fundamento en un diagnóstico diferente. El Ministerio del Trabajo negó el reconocimiento de la prestación al accionante.	Tutelar los derechos fundamentales al mínimo vital y dignidad humana y ordenó al Ministerio del Trabajo, lleve a cabo los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica como víctima del conflicto del accionante.
7	T-343/20 2020-08-21	Víctima de “traumatismo intracraneal” que sufrió con ocasión del atentado terrorista.	El accionante manifestó no tener los recursos económicos para el trámite ante la Junta. Se enfatiza en los pronunciamientos jurisprudenciales respecto al pago de honorarios a favor de las juntas de calificación y al acceso a la prestación humanitaria por parte de las víctimas.	Se concede el amparo invocado y se ordena a la Junta celebrar un acuerdo de pago para el pago de los honorarios exigidos, para proceder con la valoración y dictamen de su pérdida de capacidad laboral, para el trámite del reconocimiento de la prestación humanitaria pretendida.

**Tabla 1. Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el acceso
a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia,
2017-2025 (continuación)**

n.º	Providencia	Hechos	Motivo de inconformidad	Decisión
8	T-223/21 2021-07-14	Víctima con calidad de madre cabeza de hogar, por desplazamiento forzado, le diagnosticaron con varias enfermedades, y una discapacidad de 43.2 %.	La accionante no recibe respuesta oportuna a las diferentes solicitudes de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica; le exigen el pago de los honorarios para ser calificada y obtener el dictamen requerido para acceder a la prestación.	La Corte otorga el amparo por los derechos al mínimo vital y a la vida digna; ordenó al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social realizar el pago de honorarios anticipados a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena (cargados al Fondo de Solidaridad Pensional), para que la Junta realice la valoración y expida el dictamen que corresponda.
9	T-218/21 2021-07-09	Víctima de un ataque con arma de fuego perpetrado por integrantes de las FARC, lo cual le provocó ceguera bilateral. La Junta Regional de Calificación de Invalidez le dictaminó un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 83.40 %.	El Ministerio de Trabajo, por su parte no reconoció la prestación señalada que no se había presentado alguna prueba mediante la cual se lograra evidenciar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió el hecho, motivo por el cual no logró probarse el nexo causal entre la pérdida de capacidad y los actos violentos sufridos, como lo exige la norma del 2017.	Fue concedido el amparo al derecho vulnerado, ordenando al Ministerio del Trabajo emitir acto administrativo a favor del peticionario de reconocimiento de la prestación reclamada, y el pago del retroactivo respectivo. Así mismo debía esta entidad emitir un documento para las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en la cual se recalcará la importancia de hacer alusión en el dictamen sobre el nexo causal entre el estado de invalidez y los hechos de violencia acaecidos. Si se omite esta información, no se puede negar el reconocimiento de la prestación por tal motivo, y deberá analizar de manera íntegra todos los elementos probatorios aportados.

Tabla 1. Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el acceso a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia, 2017-2025 (continuación)

n.º	Providencia	Hechos	Motivo de inconformidad	Decisión
10	T-431/24 2024-10-11	Víctima de un disparo, el cual, le afectó el cráneo, derivando de tal situación una discapacidad total y permanente; la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander determinó que tenía un 91.50 % de pérdida de capacidad laboral, sin embargo, no indicó la fecha de estructuración.	El Ministerio del Trabajo negó el reconocimiento de la prestación al no demostrarse el nexo causal entre el hecho victimizante sufrido y la pérdida de capacidad laboral. Por cuanto este requisito que no podía probarse por el solo hecho de estar incluido en el Registro Único de Víctimas. Más aun cuando el hecho sufrido ocurrió en 1987, antes de la entrada en vigor de la Ley 418 de 1997, entendiéndose que lo allí reglamentado no tiene efectos retroactivos.	Fue concedido el amparo al derecho vulnerado y ordenó el reconocimiento de la prestación reclamada a la víctima.
11	T-531/24 2024-12-16	Ataque terrorista donde la víctima resultó herida con un arma de fuego, generándole un 72.2 % de pérdida de capacidad laboral. Ataque con arma de fuego y tortura, lo que generó en la víctima una pérdida de capacidad laboral igual al 70.44 %.	El Ministerio de Trabajo replicó que los peticionarios no demostraron el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral y el conflicto armado y, además indicó que la fecha en la cual se estructuró la invalidez fue con anterioridad a la vigencia de la Ley 418 de 1997, por lo que también se incumplía el requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015.	Se otorgó el amparo constitucional, por lo que se decidió dejar sin efectos las resoluciones a través de las cuales negó la prestación, en consecuencia, ordenó su reconocimiento, y el pago del retroactivo de manera indexada a partir de la solicitud elevada.

Fuente: elaboración propia.

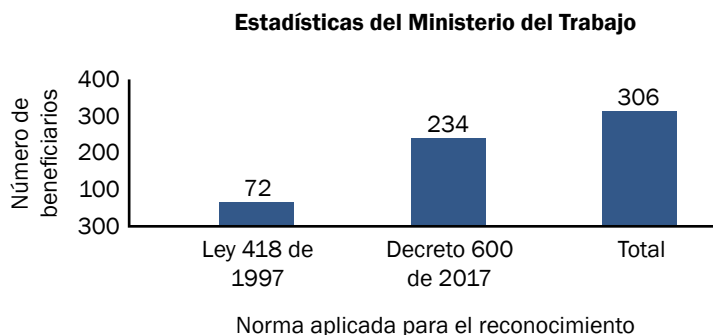
En cuanto a las solicitudes de información, la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para las Víctimas, mediante la comunicación con radicado n.º 2025-0423956-1 del 16 de abril

de 2025, señaló que las prestaciones humanitarias periódicas para las víctimas del conflicto armado están dirigidas a mitigar las condiciones de vulnerabilidad de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas y a procurar el goce efectivo de los derechos que les han sido vulnerados. Asimismo, hizo alusión a la figura jurídica denominada *ayuda humanitaria* por afectación, destinada a las víctimas de hechos victimizantes distintos del desplazamiento forzado en Colombia, la cual consiste en un pago único a su favor. Al respecto, informó que, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2025, la Unidad efectuó 24 008 giros por concepto de ayuda humanitaria, por un valor total de \$ 49 373 492 880.

De la información contenida en la respuesta de la Unidad para las Víctimas se concluye que la entidad no mencionó ni suministró cifras relacionadas con el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a favor de las víctimas del conflicto armado.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, mediante el oficio con radicado interno n.º 02EE2025410600000036058 del 8 de abril de 2025, informó, en respuesta a la petición presentada, que 72 personas se encuentran activas y reciben la prestación humanitaria periódica en virtud de la Ley 418 de 1997, mientras que 234 personas figuran como beneficiarias activas conforme al Decreto 600 de 2017. En total, se registran 306 beneficiarios activos, como se muestra a continuación:

Figura 1. Análisis de las cifras de reconocimiento de la prestación por parte del Ministerio del Trabajo



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Estadísticas de la UARIV sobre las víctimas con pérdida de capacidad laboral y las personas beneficiarias de la prestación humanitaria



Fuente: elaboración propia.

A partir de la sistematización de las once providencias emitidas por la Corte Constitucional entre 2017 y 2025 (véase la Tabla 1) y de las respuestas oficiales a las solicitudes de información proporcionadas por el Ministerio del Trabajo y la UARIV, se realizó el siguiente análisis, estructurado en cuatro categorías que reflejan las vulneraciones de derechos que enfrenta la población víctima del conflicto armado:

A. Requisito de calificación de la pérdida de capacidad laboral

El primer obstáculo para acceder a la prestación se relaciona con el trámite médico de calificación de la PCL que presentan las víctimas con ocasión del conflicto armado. Aunque el Decreto 600 de 2017 establece que el solicitante debe acreditar una PCL igual o superior al 50 %, de conformidad con el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, el pago de dicho trámite de calificación está en cabeza exclusiva a la víctima.

Para 2025, los honorarios exigidos por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez ascienden a un salario mínimo mensual legal vigente (\$1 423 500 COP). Desde una perspectiva analítica, este requisito constituye una barrera económica de carácter absoluto si

se contrasta con las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, pobreza extrema, marginación y desempleo que enfrenta la población víctima del conflicto armado. Al respecto, la Corte Constitucional ha intervenido, mediante su jurisprudencia, con fundamento en dos premisas de protección:

1. Suscripción de acuerdos de pago: en las sentencias T-067 de 2019 y T-343 de 2020, el alto tribunal ordenó a las juntas regionales flexibilizar el cobro mediante fórmulas de pago diferido, con el propósito de evitar el desistimiento tácito del trámite por parte de las víctimas que carecen de recursos económicos.
2. Subsidio estatal: ante la situación de vulnerabilidad y la falta de recursos económicos de las víctimas, la Sentencia T-223 de 2021 estableció una regla de compensación al ordenar al Ministerio del Trabajo el pago de los honorarios con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional. De esta manera, reconoció que la exigencia de un pago previo anula la dimensión sustancial de los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana.

Además, se encontró el borrador de un decreto de 2022 mediante el cual el Ministerio del Trabajo proponía una modificación al Decreto 1072 de 2015 en lo relacionado con la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado interno, prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. El proyecto pretendía establecer que los honorarios a pagar por parte de las víctimas del conflicto armado a las Juntas correspondieran a cinco días de salario mínimo mensual legal vigente en el año en que se radicara la solicitud de reconocimiento de la prestación. Sin embargo, dicho proyecto no fue suscrito ni entró en vigor. Esta medida habría representado un alivio para las víctimas y permitido ofrecer una solución más eficiente frente a esta barrera.

B. La acreditación del nexo causal

Una de las modificaciones más restrictivas introducidas por el Decreto 600 de 2017 frente al régimen precedente, establecido por la Ley 418 de 1997, fue la exigencia de demostrar un nexo causal estricto entre el estado de invalidez y los actos violentos propios del

conflicto armado interno. De acuerdo con lo investigado, la interpretación de la norma por parte de las instituciones estatales involucradas en el reconocimiento de la prestación no ha sido flexible en materia probatoria y ha dejado de lado el principio de buena fe que rige la justicia transicional.

Las variables identificadas que dificultan el cumplimiento del requisito probatorio de causalidad establecido por el Decreto 600 de 2017 son las siguientes: i) la inexistencia o pérdida de historias clínicas o soportes médicos debido al paso del tiempo o a la precariedad de la atención sanitaria inicial en las zonas rurales; y ii) la ocurrencia de los hechos victimizantes en fechas muy antiguas.

En los casos analizados en las sentencias T-218 de 2021, T-431 de 2024 y T-531 de 2024, el Ministerio del Trabajo negó el reconocimiento de la prestación con el argumento de que la sola inclusión de los solicitantes en el RUV no demostraba las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjo el daño. Ante este patrón de denegación, la Corte Constitucional estableció como regla que las entidades estatales no pueden imponer cargas probatorias imposibles respecto de hechos remotos, como las heridas por arma de fuego ocurridas en 1987, analizadas en la Sentencia T-431 de 2024. Por el contrario, deben aplicar un principio de favorabilidad y análisis integral del acervo probatorio.

De manera particular, la Sentencia T-218 de 2021 identificó la omisión de las Juntas de Calificación de Invalidez respecto del pronunciamiento sobre el origen del daño en sus dictámenes. Por esta razón, la Corte ordenó al Ministerio del Trabajo conminar a las Juntas para que incluyan de manera obligatoria el análisis del nexo causal entre las actuaciones propias del conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral, con el fin de evitar que la ausencia de dicha información fuera utilizada por el Estado como fundamento para negar el amparo económico.

C. Vacío legal y falta de claridad institucional

El tercer obstáculo identificado se deriva de la confusión institucional que se presenta durante el trámite. Tras la liquidación del ISS,

se produjo un vacío en la determinación de la entidad formalmente competente para decidir sobre la condición de beneficiario.

En el análisis de las sentencias T-506 de 2017 y T-483 de 2017 se observa una práctica reiterada de elusión institucional. Colpensiones recibe las solicitudes, pero, en lugar de resolverlas de fondo, suspende los trámites, niega la pensión ordinaria de invalidez con fundamento en los estrictos requisitos de cotización establecidos en la Ley 860 de 2003 y remite el expediente al Ministerio del Trabajo, alegando falta de competencia. A su vez, esta última entidad dilata la decisión con el argumento de que no se cumplen los requisitos exigidos.

La falta de articulación institucional vulnera de forma directa los principios de celeridad, eficacia y eficiencia administrativa de los servicios públicos, consagrados en los artículos 48 y 209 de la Constitución Política. Ante este vacío legal, la Defensoría del Pueblo a través de la Circular 022 de 2018, procuró establecer lineamientos de coordinación interinstitucional para brindar acompañamiento a las víctimas, en su condición de población de especial atención y protección. Sin embargo, la ausencia de un procedimiento administrativo claro y unificado provoca que el reconocimiento de la prestación dependa, en muchos casos, de una orden judicial derivada de la interposición de acciones de tutela, lo que genera una carga adicional para los despachos judiciales.

D. La naturaleza parafiscal de los recursos y el riesgo fiscal

La naturaleza dogmática de este beneficio es excepcional y de carácter asistencial y humanitario. Su financiación proviene directamente de recursos del Presupuesto General de la Nación, administrados mediante subcuentas adscritas al Ministerio del Trabajo y operadas a través de encargos fiduciarios especiales, como el Consorcio Colombia Mayor.

Colpensiones, en ejercicio de la función delegada por la ley, procede al estudio de la prestación solicitada. Sin embargo, se ha abstenido de efectuar pagos directos a los beneficiarios o de tramitar los recobros, debido a la rigurosa protección constitucional que ampara las reservas pensionales. De conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, los recursos del Sistema General de Pensiones tienen

una naturaleza parafiscal estricta, lo que prohíbe imperativamente su destinación a fines distintos de la seguridad social contributiva.

La Sentencia T-921 de 2014 advirtió rigurosamente sobre el riesgo de incurrir en infracciones penales o disciplinarias, como la desviación de fondos o el peculado por apropiación, en caso de que una administradora de pensiones utilizara las cotizaciones para sufragar una prestación humanitaria que, como se mencionó al inicio, es ajena al Sistema General de Pensiones. Por su parte, la Sentencia de Unificación SU-587 de 2016 matizó esta postura. La Sala Plena de la Corte determinó que Colpensiones sí debe gestionar el reconocimiento de la prestación y que se encuentra plenamente facultada para repetir y recobrar los valores pagados con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional, a través de la fiducia constituida para tal efecto.

La discrepancia entre los criterios jurisprudenciales mencionados genera inseguridad jurídica para los funcionarios públicos. La persistencia de esta incertidumbre fiscal y administrativa propicia que las entidades estatales opten por negar el derecho en sede administrativa antes que asumir el riesgo de una investigación disciplinaria o fiscal, situación que afecta de manera negativa e injusta a la población víctima.

Finalmente, según los datos oficiales, el Ministerio del Trabajo informó que, bajo la vigencia histórica de la Ley 418 de 1997, permanecen activas setenta y dos (72) personas, mientras que, conforme a los parámetros del Decreto 600 de 2017, se registran doscientas treinta y cuatro (234), para un total de trescientos seis (306) beneficiarios activos en el ámbito nacional. Estas cifras contrastan con la información proporcionada por la Unidad para las Víctimas, según la cual, para 2025, el Estado registraba 9 94 287 víctimas reconocidas, de las cuales 123 883 presentaban discapacidades físicas y 12 592 correspondían específicamente a afectaciones graves por minas antipersonal, hecho victimizante con mayor idoneidad para estructurar una invalidez superior al 50 %.

El contraste permite evidenciar que la cobertura efectiva de la prestación es inferior al 2.5 % de la población gravemente afectada por minas antipersonal y menor al 0.25 % de las víctimas con discapacidad física. Estos indicadores demuestran que las exigencias

formales establecidas en el Decreto 600 de 2017 no son eficaces y vulneran los mandatos constitucionales de universalidad y progresividad en materia de protección social.

5. CONCLUSIONES

En la evolución del marco regulatorio de la prestación, desde la Ley 104 de 1993 hasta la expedición del Decreto Reglamentario 600 de 2017, se observa que, si bien el legislador amplió la vigencia temporal del derecho, el incremento y la exigencia de los requisitos introducidos en 2017 son restrictivos e inflexibles. En consecuencia, representan un quebrantamiento del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad de los derechos sociales.

En este sentido, los resultados evidenciados en el estudio demuestran que la norma presenta un grave déficit de eficacia. La comparación entre el número de víctimas del conflicto armado y el número de beneficiarios de la prestación humanitaria permite comprobar que, aunque el Decreto 600 de 2017 pretendió reglamentar esta prestación de manera más rigurosa, en la práctica opera como una barrera de acceso en sí misma, lo que impide que el auxilio económico cumpla su finalidad constitucional de salvaguardar el mínimo vital y la dignidad humana.

Una de estas barreras corresponde a la exigencia de que las personas con pérdida de capacidad laboral y sin recursos económicos asuman el pago del 100 % de los honorarios de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. Esta obligación, impuesta a quienes requieren dicha calificación para acceder al reconocimiento y pago de la prestación humanitaria, constituye un contrasentido jurídico que obstaculiza el acceso a la justicia distributiva.

A lo anterior se suma el cumplimiento y la acreditación del requisito del nexo causal entre el atentado sufrido con ocasión del conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral. En sede administrativa, esta exigencia obliga a las víctimas a asumir una carga probatoria que, en muchas ocasiones, resulta imposible debido a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió el siniestro que

provocó la PCL). Por esta razón, debería procurarse una flexibilización probatoria y aplicar en estricto el principio de buena fe.

Asimismo, existe una falla derivada de la indeterminación de las competencias en el trámite administrativo entre Colpensiones y el Ministerio del Trabajo. Esta situación vulnera los derechos de las víctimas, quienes no tienen claridad respecto de la entidad a la que deben acudir para solicitar el reconocimiento y pago de la prestación, lo que dificulta su acceso. De este modo, se configura una vulneración de los principios de eficacia, eficiencia, progresividad y universalidad de la prestación humanitaria periódica.

Por otra parte, la aparente contradicción entre lo analizado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-921 de 2014, en la que se advierte sobre la posible configuración de infracciones fiscales o penales, como el peculado, por la desviación de fondos pensionales, y la regla de compensación establecida en la Sentencia SU-587 de 2016, que faculta y permite el recobro con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional, genera inseguridad jurídica en la gestión y el ejercicio de las funciones de los servidores públicos. En numerosas ocasiones, estos se abstienen frente a la emisión de actos administrativos de reconocimiento de la prestación humanitaria, lo que finalmente afecta de manera negativa a esta población de especial protección constitucional.

Finalmente, se concluye que el acceso efectivo a la prestación humanitaria periódica ha dejado de ser un trámite administrativo garantista para convertirse en un trámite judicial, adelantado mediante la acción de tutela. En este escenario, el juez constitucional ha instado al Estado a asumir el pago de los honorarios de juntas o a celebrar acuerdos para su pago, con el fin de garantizar el acceso a la calificación de la PCL, así como a flexibilizar la acreditación probatoria del nexo causal. Esta situación evidencia una ineficacia administrativa que afecta los principios de eficacia, eficiencia, progresividad y universalidad de la prestación humanitaria periódica.

6. RECOMENDACIONES

Se recomienda tramitar una reforma legal o reglamentaria encaminada a unificar las etapas de radicación, estudio, reconocimiento

y pago de la prestación en una sola entidad del orden nacional, dotada de personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial. Se considera que la UARIV es el organismo idóneo para asumir esta función, debido a su especialidad misional en la materia y a que cuenta con un rubro específico para la atención de esta población. En consecuencia, podría encargarse integralmente de atender a quienes sean considerados beneficiarios de la prestación humanitaria. De esta manera, se eliminarían el reprocesamiento de los expedientes, su remisión entre Colpensiones y el Ministerio del Trabajo y el pago por el fondo de solidaridad.

Asimismo, resulta importante implementar una norma que establezca condiciones favorables para el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez correspondientes a las víctimas del conflicto armado con presunción de invalidez. Esta calificación del PCL y posterior acceso a la prestación humanitaria. Por lo tanto, se propone que dichos honorarios sean asumidos por el Fondo de Solidaridad Pensional o, en su defecto, que se reduzcan a un arancel simbólico equivalente a cinco días de salario mínimo, como se planteó en la propuesta normativa presentada por el Ministerio del Trabajo en 2022.

Finalmente, frente a la exigencia del nexo causal como requisito para el reconocimiento de la prestación humanitaria, se propone que el Ministerio del Trabajo expida una norma mediante la cual se promueva la aplicación del principio de presunción de buena fe y la flexibilización probatoria en sede administrativa. De igual manera, debería establecerse una presunción legal del nexo causal en casos como la afectación de la capacidad laboral producida con ocasión de minas antipersonal o artefactos explosivos, de modo que se traslade al Estado la carga de desvirtuar la relación entre el conflicto armado y la posterior pérdida de capacidad laboral.

REFERENCIAS

Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). (2014, 7 de julio). *Concepto 2014_6187485, por medio del cual se fijan los lineamientos para el reconocimiento de pensiones por Invalidez para víctimas de la violencia – Cumplimiento Sentencia T-469 de 2013*. <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/527/Lineamientos%20para%20el%20reconocimiento%20de%20pensiones%20por%20Invalidez%20para%20victimas%20de%20la%20violencia.pdf>

- Congreso de la República de Colombia. (1993, 23 de diciembre). Ley 100. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. DO. 53 125. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 30 de diciembre). Ley 104. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. DO. 41 158. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0104_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (1999, 23 de diciembre). Ley 548. *Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones*. DO. 43 827. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0548_1999.html
- Congreso de la República de Colombia. (2003, 29 de enero). Ley 797. *Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones*. DO. 45 079. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html
- Congreso de la República de Colombia. (2002, 23 de diciembre). Ley 782. *Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones*. DO. 45 043, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0782_2002.html
- Congreso de la República de Colombia. (2003, 26 de diciembre). Ley 860. *Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones*. DO. 45 415. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0860_2003.html
- Congreso de la República de Colombia. (2006, 22 de diciembre). Ley 1106. *Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones*. DO. 46 490. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1106_2006.html
- Congreso de la República de Colombia. (2010, 21 de diciembre). Ley 1421. *Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*. DO. 47 930. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). Ley 1448. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. DO. 48 096. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2024, 6 de julio). Ley 2381. *Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones*. DO. 52 819. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2381_2024.html
- Constitución Política de Colombia (1991, 20 de julio). *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 n.º 85*. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1998, 5 de marzo.) Sentencia T-068/98 (Alejandro Martínez Caballero, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-068-98.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2006, 7 de diciembre). Sentencia T-1064/06 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1064-06.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2014, 1 de diciembre). Sentencia T-921/14 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-921-14.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017, 25 de julio). Sentencia T-483/17 (Carlos Bernal Pulido, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-483-17.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017, 4 de agosto). Sentencia T-506/17 (Cristina Pardo Schlesinger, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-506-17.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2018, 1 de junio). Sentencia T-209a/18 (Alberto Rojas Ríos, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-209a-18.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2018, 6 de junio). Sentencia T-220/18 (Diana Fajardo Rivera, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-220-18.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2019, 20 de febrero). Sentencia T-067/19 (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-067-19.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2020, 16 de enero). Sentencia T-005/20 (Diana Fajardo Rivera, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-005-20.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2020, 21 de agosto). Sentencia T-343/20 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-343-20.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2021, 9 de julio). Sentencia T-218/21 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/t-218-21.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2021, 14 de julio). Sentencia T-223/21 (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/t-223-21.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2024, 11 de octubre). Sentencia T-431/24 (Cristina Pardo Schlesinger M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-431-24.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2024, 16 de diciembre). Sentencia T-531/24 (Natalia Ángel Cabo M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-531-24.htm>

- Defensoría del Pueblo (2018, 14 de julio). *Circular 22, atención a víctimas del conflicto armado que solicitan el acceso a prestación humanitaria periódica*. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1391043/Circular-022-atenci%C3%B3n-a-v%C3%ADctimas-del-conflicto-armado-que-solicitan-el-acceso-a-prestaci%C3%B3n-humanitaria-peri%C3%B3dica.pdf/1474cdc9-ed27-7274-cdf0-e522796e0e5f?t=1650814826607>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 6 de abril). Decreto 600 de 2017. *Por el cual se adiciona al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un Capítulo 5°, para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación*. DO. 50 198. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71520>
- Zafra Viasus, N. (2023, 21 de julio). *Problemática entorno a la fuente de financiación de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11396/7770>

State planning and Universal Basic Income: In search of a new development model

Planificación estatal y renta básica universal: en busca de un nuevo modelo de desarrollo

Planejamento estatal e renda básica universal: em busca de um novo modelo de desenvolvimento

Davi Augusto Santana de Lelis*

Giovani Clark**

Leonardo Alves Corrêa***

Artículo producto de investigación

Received date: 16 de marzo de 2026

Acceptance date: 3 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Lelis, D. A. S., Clark, G. y Alves Corrêa, L. (2026). State planning and Universal Basic Income: In search of a new development model. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 183-203. <https://doi.org/10.22490/26655489.11126>

ABSTRACT

Considering the state of permanent economic crisis imposed by the current productive model, which we call austerity neoliberalism, this paper examines, within the Brazilian legal and constitutional

* Doctor of Public Law from the Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor of Administrative Law in the Department of Law at the Universidade Federal de Viçosa, Brazil. Research interests: administrative law, new technologies in law, economic law, public policy, and regional development. Email: davi.lelis@ufv.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9307-7132>.

** Doctor of Economic Law from the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brazil. Professor at the Faculty of Law of the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) and the Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Brazil. Research interests: economic law, public policy, and economic development. Email: giovaniclark@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9324-4770>.

*** Doctor of Public Law from the Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Brazil. Professor at the Faculty of Law of the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brazil, where he teaches Environmental Law, Mining Law, and Economic Law. Research interests: environmental law and economic law. Email: leoalvescorrea@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5466-1144>.

framework, the possibility of implementing a universal basic income based on state planning. First, we analyze how the Brazilian Constitution structures state planning and how the theory of the economist Celso Furtado enables a form of social developmentalism, which makes possible a new model of state action aimed at ensuring social cohesion through a universal basic income. We then present existing models of basic income and discuss how universal basic income may constitute a new development model.

Keywords: development policy; economic and social development; income and wealth; incomes policy; social justice.

RESUMEN

Considerando el estado de permanente crisis económica impuesto por el actual modelo productivo, al que denominamos neoliberalismo de austeridad, este artículo examina, dentro del marco normativo y constitucional brasileño, la posibilidad de implementar una renta básica universal basada en la planificación estatal. Inicialmente, abordamos cómo la Constitución brasileña configura la planificación estatal y cómo la teoría del economista Celso Furtado, que viabiliza un desarrollismo social, posibilita un nuevo modelo de actuación estatal orientado a garantizar la sociabilidad mediante una renta básica universal. A continuación, se presentan los modelos existentes de renta básica y se analiza cómo la renta básica universal puede constituir un nuevo modelo de desarrollo.

Palabras clave: desarrollo económico y social; distribución del ingreso; justicia social; política de ingresos.

RESUMO

Considerando o estado permanente de crise imposto pelo atual modelo produtivo, que denominamos neoliberalismo de austeridade, este artigo examina, dentro do marco constitucional brasileiro, a possibilidade de implementação da renda básica universal, baseada no planejamento estatal. Inicialmente, analisamos como a Constituição brasileira estrutura o planejamento estatal e como a teoria do economista Celso Furtado possibilita a ideia de desenvolvimento

social como fundamento para um novo modelo de ação estatal pautada em uma renda básica universal. Depois, apresentamos os modelos existentes de renda básica e discutimos como a renda básica universal pode ser implementada.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico e social; distribuição de renda; justiça social; política de desenvolvimento; política de renda.

1. INTRODUCTION

This study aims to address the need for democratic state planning as a foundational tool for the reorganization of Brazil's productive system with the realization of human dignity within the context of a systemic crisis. First, it is important to clarify that the title refers to one of Celso Furtado's works, "In Search of a New Model" (Furtado, 2002), which was originally published in 2002. Furtado was an economist and jurist from the state of Paraíba, Brazil. He not only interpreted Brazil but also, with talent and patience, sought to redesign the nation through a planned and sovereign project. However, his collective dream of a developed nation was interrupted by many years of authoritarianism during the military dictatorship (1964–1985) in Brazil.

This paper focuses on state planning, as ordered by constitutional norms, with the aim of fulfilling the objectives of the Republic, including the eradication of poverty and the reduction of social and regional inequalities, as also established by Goals 1 and 10 of the United Nations Sustainable Development Goals: "No Poverty" and "Reduce inequality within and among countries." One viable mechanism for achieving these goals is Universal Basic Income. As a theoretical framework for this study, we draw upon the teachings on the concept of planning by Professor Washington Peluso Albino de Souza, the pioneer of Economic Law in Brazil. Additionally, we rely on the contributions regarding universal basic income from the Belgian philosopher Philippe Van Parijs and the English thinker Thomas Paine.

We adopt the substantive analytical method as our research approach, which is appropriate for Economic Law, since we start from economic facts to be addressed legally, namely, the total or partial disruption of productive and commercial chains, consumer and labor relations, and the increase in poverty due to the COVID-19 pandemic. Therefore, based on the analysis of these realities, we proceed to understand the process of juridicization through planning laws and the implementation of Universal Basic Income, as taught by Washington Peluso Albino de Souza (Souza, 2017, p. 106), in accordance with the mandates of the 1988 Brazilian Constitution.

In the current context of permanent economic crisis, the State is the only social institution capable of coordinating a set of actions by various actors (companies, financial institutions, labor unions, associations, and cooperatives) toward the reconstruction of the economic and social fabric. This is an extremely complex task, as it requires public administration to re-establish the connections and interactions of economic, social, and cultural flows that were abruptly interrupted by the health crisis. It is from the analysis of this economic fact, as taught by the method advocated by Washington Albino de Souza, that legal rationality must be collectively constructed through state planning, especially since constitutional mandates impose upon the State both the power and the duty to regulate and coordinate economic policies in pursuit of social justice.

Finally, in this introduction, we emphasize that our analysis will be limited to the scope of Legal Science, particularly in defense of the realization of the Brazilian Economic Constitution. We assume that the debate on Universal Basic Income is a proposal that develops within the context of reforming economic and social relations and does not involve an analysis of a rupture with the capitalist productive process through the socialization of production. On the other hand, although Universal Basic Income is an instrument for guaranteeing dignity and strengthening aggregate demand, it is important to highlight that such a proposal carries the risk of coexisting with neoliberal austerity policies and the deterioration of public services.

Under this conception, Universal Basic Income would be seen as a mechanism to guarantee individuals the freedom to choose products and services on the market, as it would replace the State's obligation to ensure that essential public services are universally accessible and free of cost. Therefore, it is essential to stress that the entire debate on Universal Basic Income must take place in the context of strengthening the Welfare State and reaffirming the constitutional project of realizing social, cultural, political, and economic rights.

2. DEMOCRATIC STATE PLANNING: A WINDOW OF OPPORTUNITY

The 1988 Brazilian Constitution represented a new attempt at a social pact following the civil-military dictatorship that lasted from 1964 to 1985. The Brazilian Constitution's directive provisions outline a transformative project to be carried out in a planned, coordinated, and democratic manner, with the aim of breaking with Brazil's past of poverty (Furtado, 2002, p. 11), denial of human rights, economic and technological dependence, cultural neocolonialism, and environmental degradation. As Professor Washington Peluso Albino de Souza aptly reminded us, Celso Furtado played a fundamental role in this mission:

An abundant concern with economic development permeates specialized literature, engaging the most renowned authors in the analysis of various theories and schools of thought. Particularly in the Brazilian case, of which Celso Furtado was one of the most prominent figures, having had the opportunity to experience it both in theory and in practice, there has always been a lack of concern regarding the persistence of underdevelopment, despite all the reasons for overcoming it. In seeking to identify these reasons, as he stated, Furtado was led to formulate what he called the Theory of Underdevelopment. He sought to explain the fact that "the increase in the income of the Brazilian population and the considerable advance of industrialization did not translate into a reduction of the country's social heterogeneity, contrary to what occurred in the economies we call developed." It was impossible

to reconcile this situation of the Brazilian economy with those that have grown the most in the world over the past half-century, which, nonetheless, benefited only a small portion of the population with the growth of national wealth. (Souza, 2017, pp. 414-415)

Unfortunately, the constitutional project of a Democratic State governed by the Rule of Law, oriented toward a social revolution in our civilizational standards, was institutionally obstructed (Clark *et al.*, 2017, p. 687) through multiple mechanisms, most notably by the neoliberal economic policies of regulation and austerity (Clark *et al.*, 2018), from the early 1990s (Avelãs Nunes, 2012) onward. These considerations justify advocating state planning as an instrument capable of coordinating the resumption of the transformative constitutional project and eradicating the deleterious effects of economic policies from the national landscape.

Professor Washington Peluso Albino de Souza, throughout his work (Souza, 2017), clearly distinguishes between planning, plan, and plan law, conceptualizing them as a sequence of actions. In the first stage, a set of social actors is involved (workers, businesses, cooperatives, public servants, the State, environmentalists, and social movements), who identify and debate problems and opportunities based on data (planning). Subsequently, a technical document is drafted, aimed at programming future actions based on the initial phase (plan). Finally, this technical document undergoes legal scrutiny through approval by the legislative branch, thereby acquiring binding force upon the State (plan law).

Historically, in Brazil, planning has followed a long trajectory marked by achievements, successes, deviations, and interruptions. This is the case, for example, in the state of Minas Gerais, during the João Pinheiro administration, which aimed to stimulate and diversify the state's economy and free it from its dependence on coffee (Paes & Siqueira, 2008). At the national level, notable examples include the National Plan for Public Works and National Defense Infrastructure, implemented by Getúlio Vargas (1939–1946), with the objective of placing the nation on the path to industrialization (Bercovici, 2005); the Target Plan ("*Plano de Metas*" in Portuguese) of Juscelino Kubitschek, from 1956 to 1961, designed to continue Brazil's industrialization process; and the Triennial Plan of João

Goulart, from 1962 to 1963, coordinated by Celso Furtado, which sought to implement a program of structural changes in Brazilian society through the so-called “Basic Reforms” (structural transformations in the banking, fiscal, urban, administrative, agrarian, and university sectors). In the 1970s, the National Development Plans (PNDs) consolidated a model of dependent modernization growth (Bercovici, 2005). From the 1980s onward, the idea of comprehensive planning was abandoned, only to be revisited in the 21st century, with the adoption of packages of economic policy measures aimed at combating inflation and achieving economic stabilization, the so-called anti-plans (Souza, 2017).

In Brazil, planning legislation is linked to the general implementation and strengthening of industry. In the United States, President Franklin Roosevelt’s New Deal Plan was implemented to help the economy recover between 1933 and 1937 in response to the economic impact of the 1929 Great Depression. In Europe, notable examples include socioeconomic recovery plans directed at nations involved in wars, such as the Marshall Plan, produced by the U.S. for the Allied countries of World War II, and the Monnet Plan, also post-World War II, aimed at rebuilding, revitalizing, and modernizing the French economy. Thus, it appears evident that centralized planning served as an instrument of economic coordination throughout the twentieth century.

The Brazilian Economic Constitution is composed of a central core (Articles 170 to 192) along with other dispersed articles (for example, Articles 3 and 219 of the Brazilian Constitution) that form the constitutionally adopted ideology (Souza, 2017), which imposes a binding political-legal guideline on the model of productive pluralism (Clark *et al.*, 2013) and the admittance of capitalist accumulation. Therefore, a system based on private property of production must be guided by the concreteness of dignified existence, in accordance with the dictates of social justice.

Despite the nature of the Brazilian Economic Constitution, which establishes a set of legal guidelines and commands for the economic process, it must be acknowledged that capitalism, as a social and historical system, presents different trajectories and institutional architectures. Indeed, the fall of the Berlin Wall and the collapse of

real socialism in the former USSR did not give rise to a mythical pure model of capitalism. In contrast, the mode of production materializes under a set of political, economic, and cultural conditions and structures, making it appropriate to affirm the coexistence of various forms of capitalism.

Beyond its geographical and historical diversity, capitalism also displays internal differentiation in its organizational dynamics. Property of production, for instance, may be exercised through different legal actors and thus through distinct legal morphologies, such as private corporations, cooperatives, associations, and the State. The mobilization of credit may be carried out by private banks, public banks, credit cooperatives, community development banks, and their respective social currencies. Agricultural operations may follow an industrial, large-scale model while coexisting with family farming, cooperative initiatives, and agroecological movements.

These points lead to the conclusion that the economic fact is, in essence, a plural phenomenon, even within the capitalist system. Therefore, we affirm that the Brazilian Economic Constitution adopts a model of economic or productive pluralism, according to which the constitutional legal order internalizes the possibility of recognizing multiple economic orders within the unified framework of the Brazilian Economic Constitution. In other words, the Brazilian Economic Constitution must be understood not as a static text but as a channel of continuous openness to the political and democratic processes of economic organization involving various social actors. Furthermore, this productive pluralism, as a model, allows for the coexistence of parallel productive systems (capitalist, associative, and cooperative), which may theoretically and dialectically interact or even compete with one another, independently of cooptation and in accordance with constitutional directives.

Within the context of ongoing openness to pluralism and the reinforcement of constitutional unity, planning plays a central role. Planning is both a power and a duty of the Union, the states, the Federal District, and the municipalities in Brazil, and its implementation is crucial to changing unjust national realities. The constitutional provisions explicitly foresee planning, thereby underscoring

its indispensability in a nation marked by extreme wealth concentration and repeated interruptions of democracy.

When state planning is transformed into legal text, it falls within the scope of Economic Regulatory Law, and the Brazilian Economic Constitution expressly requires its formulation and implementation. Article 21, IX, of the Brazilian Federal Constitution, for instance, establishes the duty “to draft and implement national and regional plans for land-use planning and for economic and social development”. These are essential laws intended to confront and transform Brazil’s structural injustices; however, they remain unproduced to this day, confirming the existence of institutional blockages to the Constitution’s full realization.

Article 174, §1, of the Brazilian Federal Constitution also addresses planning, establishing that it shall be “binding for the public sector and indicative for the private sector”. Moreover, the same paragraph, despite being disregarded for over thirty years, provides that “a law shall establish the guidelines and foundations for balanced national development planning, which shall incorporate and coordinate national and regional development plans”.

Planning legislation must be binding and enforceable across all three levels of the Brazilian federation (the Union, member states, the Federal District, and municipalities), as it must contain coordinated public policies aimed at realizing the economic order. Therefore, in a nation with a challenging and far-reaching constitutional project that seeks to eliminate misery, poverty, structural unemployment, and economic, technological, and cultural dependencies, planning is an indispensable legal and political instrument (Furtado, 2002).

The Brazilian Economic Constitution also addresses planning in the context of urban space through the requirement of a master plan for cities with more than 20 000 inhabitants (Article 182). This planning is intended to promote the socioeconomic, environmental, and cultural development of cities and their residents. Although most Brazilian municipalities have formally adopted master plans, urban land (Camargo, 2014) continues to be a locus of distributive injustice, exclusion, and illegal occupations, especially in metropolitan regions and large and medium-sized municipalities.

Democratic and participatory state planning is also mandated in the agricultural sector, pursuant to Article 187 of the Brazilian Federal Constitution. This provision encompasses agribusiness, agriculture, livestock, fishing, and extractive activities, regardless of scale. Its scope includes pricing policies, credit, technology, cooperatives, and other relevant dimensions. Given the economic power of agribusiness, which is also expressed through its influence over state political power, the sector experiences significant state intervention through Economic Regulatory Law, such as Federal Law No. 8.171/1991 (which governs agricultural policy), as well as through Economic Institutional Law, exemplified by public entities like Banco do Brasil, Embrapa, and BNDES. These structures often ensure profits for large producers, but the situation remains substantially different for family farms (Lelis, 2019).

Agrarian reform, as part of agricultural policy, must also be planned through a national plan, as set forth in Article 188 of the Brazilian Federal Constitution. Naturally, this plan must be coordinated with broader agricultural policies. However, the implementation of agrarian reform has encountered institutional blockages within the Brazilian Economic Constitution, compounded by violence, land grabbing, and environmental destruction.

Although the constitutional provisions related to planning are not limited to those mentioned above, nor to the related legislation previously discussed, we conclude this analysis, given the scope of this work, by addressing the Multi-Year Plan Law (*“Lei do Plano Plurianual”* in Portuguese), the Budget Guidelines Law (*“Lei de Diretrizes Orçamentárias”*), and the Annual Budget Law (*“Lei Orçamentária Anual”*). These laws, through their normative content, incorporate public policies, often derived from other planning laws (such as the Master Plan, Agricultural Policy, Ten-Year Education Plan, etc.), and are responsible for enabling public investment (and the enforceability of plans as legal norms) year after year, based on both original and derived revenue sources. In essence, the Annual Budget Law plays a central role in this process. Unfortunately, in Brazil, regulatory and austerity-based economic policies have institutionally blocked the Brazilian Economic Constitution, imposing budgetary restrictions on public investment,

infrastructure modernization, and redistributive policies—policies that would benefit most of the population. At the same time, such restrictions have spared the interests of rentiers who profit from public debt interest payments, effectively producing an “inverted directive constitution” (Bercovici & Massonetto, 2006):

This inverted directive constitution reframes the directive Constitution, that is, the one that mandates public policies and social rights as harmful to national interests, as the alleged root cause of economic crises, public deficits, and “ungovernability.” In contrast, the inverted directive Constitution, which promotes neoliberal fiscal adjustment policies, is presented as something positive crucial for maintaining the country’s credibility and confidence in the eyes of the international financial system. This inverted directive Constitution becomes the *de facto* directive Constitution, subordinating the entire policy framework of the Brazilian State to the state-led protection of financial income and the guarantee of private wealth accumulation. (p. 19)

Therefore, it is necessary to use planning as a technique of indirect state intervention in the economic domain at all three levels of the federation. This planning must be democratic, participatory, coordinated, and respectful of the constitutional autonomy of each federative entity, ensuring that public policies grounded in diverse social and economic realities are directed toward actions that promote development accompanied by human dignity, the preservation of natural assets, and national sovereignty (Bercovici, 2005). To achieve this, we need a theoretical development project or, to quote Celso Furtado, we must “seek a new model.” Currently, Furtado’s developmentalist legacy is reflected in three distinct schools of economic thought in Brazil, each offering different perspectives on the role of the state in the process of overcoming underdevelopment.

One of these is social developmentalism, a strand of economic thought in Brazil that significantly shaped the country’s economic and social policies between 2003 and 2015. Broadly speaking, it envisions a development model based on the creation of growth cycles driven by mass consumption. This cycle is sustained by

the following stages: i) household income increases (through real increases in the minimum wage and income transfer programs); ii) this rise in income generates mass demand for industrial goods and services (automobiles, household appliances, etc.); iii) this growing demand stimulates new investments in capital goods (new industries, expansion of production lines); and iv) this, in turn, would lead to technological progress and increased competitiveness of production units.

The article “Development Strategy and the Three Fronts of Expansion in Brazil: A Conceptual Design” by Ricardo Bielschowsky outlines the conceptual and methodological pillars of social developmentalism. According to Bielschowsky (2012, p. 730), Brazil has three major engines or fronts of economic expansion: i) a domestic market for mass consumption; ii) strong national demand for natural resources; and iii) the prospect of robust public and private demand for infrastructure investment. These three engines must be powered by two key drivers: technological innovation and the recovery and reactivation of productive linkages in the economy. Notably, in the social-developmental view, the export of complex industrial goods is not considered a primary engine of development, since foreign trade demand for such commodities is seen as merely complementary to domestic market expansion.

New developmentalism is both a theoretical and practical alternative to traditional orthodox models and social developmentalism. Beyond a mere theoretical reference, new developmentalism is a concrete political and economic strategy aimed at enabling middle-income countries to achieve new standards of well-being and productivity. According to Luiz Carlos Bresser-Pereira (2016), new developmentalism centers on an active macroeconomic policy targeting five key prices: profit, interest, exchange, wage, and inflation rates.

For new developmentalists, both public and private investment depends on state coordination to maintain a balance between these fundamental prices of the economy. In addition, new developmentalism advocates a strategic industrial policy to promote technological innovation and productive sophistication, with the dual aim of serving the domestic market and ensuring international competitiveness. In this context, the exchange rate plays a strategic role

in supporting the reindustrialization process that renders domestic firms competitive in the global market.

Finally, a third and still-emerging school of thought may be referred to as “mission-oriented developmentalism”: a development strategy grounded in the idea that the true engine of national development lies in the resolution of historical social debts. According to this perspective, the development strategy is founded on the inseparable interconnection between social and economic policies. There is no contradiction between economic growth and the expansion of social well-being. In this framework, industrial policy should not be oriented toward the selection of “national champions.” In contrast, industrial policy ceases to be sector-based (such as a specific policy for the automotive industry) and becomes mission-oriented, focusing on goals such as urban mobility or basic sanitation (Dweck & Rossi, 2010).

The Furtadian legacy, whether through social developmentalism, new developmentalism, or mission-oriented developmentalism, depends on guaranteeing a minimum income level for citizens (Universal Basic Income), both to stimulate domestic demand and, fundamentally, to ensure the realization of human dignity based on state planning.

3. UNIVERSAL BASIC INCOME: ONE OF THE PATHS IN THE SEARCH FOR A NEW MODEL

Law n.º 10 835/2004, which establishes Universal Basic Income, was introduced by Senator Eduardo Suplicy (Suplicy, 2002). The law assigns the Executive Branch, while respecting the Fiscal Responsibility Law, responsibility for defining the amount, implementation, and allocation in the Annual Budget Law. Despite its legal provision, Universal Basic Income has never been implemented.

Universal Basic Income has a permanent character and is paid by the State to all individuals, regardless of family status or willingness to work (Van Parijs, 2000). In Brazil, it aims to give concrete effect to Article 3 of the Brazilian Federal Constitution, which sets forth

the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil: i) to build a free, just, and solidary society; ii) to ensure national development; iii) to eradicate poverty and marginalization and reduce social and regional inequalities; and iv) to promote the well-being of all, without prejudice as to origin, race, sex, color, age, or any other form of discrimination (Brazil, 2020). Therefore, it is justice embodied in a right.

The idea that Universal Basic Income is not mere charity but rather an element of justice originated with its earliest proponent, the Englishman Thomas Paine, in the 18th century (Paine, 1895). Paine argued that poverty did not exist in the world until the emergence of civilization and private property. The State, therefore, should eradicate poverty through the institution of a universal income. Funding for the national fund from which Paine's universal income would be paid would come from the taxation of land ownership as compensation for the alienation of such property from the rest of society.

Beyond the conception of justice tied to universal income in the context of the liberal state forming in Paine's time, it is also necessary to understand the foundational aspects of Universal Basic Income within capitalism. In this sense, the implementation of Universal Basic Income would not entail the dismantling of the Welfare State, but rather a radical step toward basic income capitalism: a state that advances the "communist" appeal for freedom without demanding the socialist mode of production.

Universal Basic Income signifies real freedom for all. It helps structure a society where rights are firmly guaranteed, where each person is the owner of themselves, and where everyone can pursue their own project of a good life. For real freedom to exist, Van Parijs (1994) argues, it is not enough to have an abstract legal guarantee of liberty; it is also necessary to ensure the means to exercise that freedom. In capitalism based on basic income, these means are provided through universal income. The universal, unconditional basic income, freely usable for any purpose, constitutes how individuals gain the freedom to live life as they choose. To fulfill all these premises, Universal Basic Income must: i) not be restricted to those willing to work; ii) be available *ex ante*; iii) be guaranteed to

the individual regardless of family status; and iv) not vary according to the place of residence (Van Parijs, 1994).

Criticism often follows from these principles. However, contrary to what critics claim, Universal Basic Income is not an incentive to abandon work. In places where it has been implemented, such as Alaska, Macau, and Finland (the latter on an experimental basis between 2017 and 2018), an increase in years of education, rejection of precarious employment, and pursuit of work as a way to earn additional income without the risk of losing everything and falling into the unemployment trap have been observed. With a guaranteed minimum income, individuals tend to pursue better qualifications and are more willing to take entrepreneurial risks without the threat of a total loss.

The fact that Universal Basic Income is available *ex ante* is also significant. If paid *ex post*, as in Milton Friedman's proposal of a negative income tax, the mere absence of income in the present makes it impossible to enjoy real freedom and to be the owner of oneself (Friedman, 1982). This is because transfers would depend on a complex bureaucratic system of verification and payment, elements that are absent in a basic income simply and unconditionally granted to all.

Another frequent criticism is that universal income would only be feasible after economic growth. However, there is no logical priority for growth over redistribution. Accepting this premise would mean adhering to the classical economic understanding of growth from the 19th century (as in Adam Smith, David Ricardo, and John Stuart Mill) or to the neoclassical school (e.g., Alfred Marshall, John Bates Clark, Milton Friedman). For this line of thought, mere economic growth automatically leads to equitable and conflict-free distribution among all economic and social agents (Clark & Corrêa, 2009).

An alternative school of thought distinguishes growth from development: economic growth refers to the quantitative variation of Gross Domestic Product (GDP), a model that is insufficient by itself to ensure improved living conditions for the population. In contrast, economic development is characterized by a continuous process

of structural transformation in the social, cultural, and economic conditions of a population (Lelis, 2019).

According to Van Parijs, the concern regarding the funding of the program lies solely in understanding that Universal Basic Income alone does not eliminate other forms of inequality, such as racial, regional, religious, and social segregation (Van Parijs, 1994). Therefore, if Universal Basic Income is not sufficient to resolve inequality, the State must implement other public policies to reduce disparities to mere economic inequality.

The pursuit of the ideal of real freedom through Universal Basic Income is already being practiced in other countries, such as in the United States, in the state of Alaska, and in China, in the autonomous region of Macau. In Alaska, the implementation of Universal Basic Income dates from the 1960s, in the village of Bristol Bay, where fishing generated substantial revenue, yet economic inequality persisted among the locals. The mayor at the time, Jay Sterner Hammond, approved a 3 % tax on fishing, with the proceeds directed to a fund that would finance a local Universal Basic Income. In 1976, following the discovery of offshore oil, Hammond, then serving as governor of Alaska, proposed allocating 25 % of oil exploration royalties to a fund that would support Alaska's Universal Basic Income.

With the formal establishment of Universal Basic Income, that share of royalties began to be invested in the Alaska Permanent Fund Corporation (APFC) through U.S. Treasury bonds, shares in Alaskan companies, international investment funds, and foreign equity. By 2019, the APFC had grown to a total of 66 billion U.S. dollars (APFC, 2020). Thanks to this initiative, Alaska, previously the U.S. state with the highest socioeconomic inequality in the 1980s, came to share the title of most equal state in the country with Utah.

In Macau, since 2008, the Wealth Partaking Scheme has distributed approximately 6 % of the annual revenue from local casinos to the citizens of this autonomous region of the People's Republic of China, around 700 000 people. After all, Macau, which has more casinos than Nevada's capital in the U.S., is often referred to as the "Chinese Las Vegas." In 2017, Macau distributed 9000 patacas to its citizens, equivalent to approximately 1200 U.S. dollars (Macau, 2020).

In Brazil, beyond the current legislation, studies have demonstrated the feasibility of implementing Universal Basic Income. A proposal by Daniel Duque, from the Getúlio Vargas Foundation (FGV), shows that by investing 2.4 % of the Brazilian GDP, a fiscally viable amount for the public coffers, it would be possible to implement a Universal Basic Income (Duque, 2020). Under this model, a general monthly amount of R\$190.00 (one hundred and ninety Brazilian reais) would be paid to all individuals who are not formal private sector workers, civil servants, retirees under the Social Security system, or registered self-employed workers earning more than the minimum wage. A higher amount of R\$420.00 (four hundred and twenty Brazilian reais) would be paid to individuals under 19 and over 65 years of age who met the same criteria.

Current proposals in Brazil seem to acknowledge the fiscal and budgetary constraints that make the implementation of Universal Basic Income unfeasible in the short term. However, Federal Law n.º 10 835/2004 provides for the payment of this benefit to all Brazilians, without distinction, in an amount sufficient to meet their basic needs for food, health, and education, in accordance with the country's development and budgetary considerations. According to the Inter-Union Department of Statistics and Socioeconomic Studies (DIEESE, 2020), in May 2020, the monthly amount required to meet all these minimum needs, based on the minimum wage standard, would be R\$4694.57. Such an amount would undoubtedly have a significant impact on public budgeting and planning in the future.

Considering this impact, Paes and Siqueira conducted comparative studies between Universal Basic Income and negative income tax models, calculating costs, benefits, and outcomes, and reached the following conclusions: i) although under the negative income tax it would be possible to receive twice as much as under the basic income, the administrative costs of targeting the poorest families would raise program costs to such an extent that, under the principle of efficiency, the lower-value Universal Basic Income would be preferable; ii) both models, Universal Basic Income and negative income tax, have a positive effect on the Gini index, improving Brazil's income distribution. However, while basic income reduces poverty, negative income tax may increase it; iii) negative income

tax tends to reduce working hours, which consequently increases poverty, reduces capital stock, output, and household income, and ultimately decreases consumption. In contrast, universal basic income has a lesser effect on working hours and thus leads to a smaller reduction in capital stock and output, maintaining higher levels of income and consumption in the productive sectors.

All things considered, any meaningful development project for Brazil must consider the eradication of poverty (Goal 1 of the United Nations Sustainable Development Goals), the reduction of income inequality, and transformations in labor relations (Goal 10 of the United Nations Sustainable Development Goals). Among the available policy options to achieve such objectives, Universal Basic Income stands out as the most solid and comprehensive. Universal Basic Income can ensure the material basis for effective freedom, promote capacities for self-determination, and renew the legal framework of the welfare state. In practice, its implementation should be gradual, initially targeting the poorest families and integrating it with other poverty-eradication programs until it becomes feasible to expand the basic income and eventually replace all other programs.

4. FINAL REMARKS

Beyond the current systemic crisis, the Fourth Industrial Revolution, the deterioration of labor relations, and the increasing economization and informatization of all spheres of life have already substantially transformed productive, commercial, and social processes. In this sense, state planning is not an ideological panacea. It is a guiding force for development, capable of contributing through public policies and economic incentives. All developed nations have managed to reconcile capitalist market actions with state planning; however, Brazil has continually failed in this endeavor.

Nevertheless, the debate on the formulation and implementation of a Universal Basic Income must not replace or overshadow the broader discussion regarding the constitutional role of the state

and the national development strategy. Therefore, one of the fundamental premises for discussing Universal Basic Income is to understand it as an instrument for integration and feedback within the dynamic expansion of economic rights enshrined in the Economic Constitution, as well as a tool for realizing human dignity, as established in Goals 1 and 10 of the United Nations Sustainable Development Goals, namely, the eradication of poverty and the reduction of inequality within and among countries.

Indeed, this observation is crucial, especially in times of rupture with the constitutional economic order caused by current austerity-based public policies. Universal Basic Income may emerge as a tool to replace what remains of an already fragile Welfare State. However, it must not be used as a social placebo or as a mechanism for dismantling or mutilating the Brazilian Federal Constitution, which seeks profound socioeconomic, environmental, technological, and racial transformation. The State has been assigned the duty of promoting a multiplicity of rights. Therefore, while the benefits of Universal Basic Income may be enthusiastically received, Universal Basic Income is also met with skepticism due to the risk of an ultra-liberal interpretation or application of the Brazilian Constitution, one that seeks to reduce social rights (such as education, health, leisure, and social security) to be purchased freely on the market through vouchers (the very antithesis of Universal Basic Income).

We must continue to affirm the centrality of the Brazilian Federal Constitution, especially when the achievements of the last 30 years are under attack or are being dismantled. To once again recall Celso Furtado: "When man's creative capacity is turned toward discovering his own potential and he commits himself to enriching the universe that generated him, what we call development takes place" (Furtado, 2001: 47). In this light, the planning State, tasked with carrying out its various constitutional missions, must serve as the means through which the proposal of Universal Basic Income is interpreted and realized as a foundational element of a new model of development.

REFERENCES

- Alaska Permanent Fund Corporation (APFC). (2020). *Our Performance*. <https://apfc.org/the-fund/performance/>
- Avelãs Nunes, A. J. (2012). A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. *Revista dos Tribunais*, 918.
- Bercovici, G. (2005). *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. Malheiros.
- Bercovici, G. & Massonetto, L. F. (2006). A Constituição Dirigente Invertida: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciência Econômica*, 3–23.
- Bielschowsky, R. (2012). Estratégia de Desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, 21.
- Bresser-Pereira, L. C. (2016). Teoria Novo-Desenvolvimentista: Uma síntese. *CADERNOS do Desenvolvimento*, 11(19), 145–165.
- Camargo, R. A. L. (2014). *Curso elementar de Direito Econômico*. Nuria Fabris.
- Clark, G., & Corrêa, L. A. (2009). Direito econômico e análise do discurso: Uma avaliação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e seu conteúdo ideológico. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 55, 33–62.
- Clark, G., Corrêa, L. A., & Nascimento, S. P. (2013). Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Edição Especial, 265–300.
- Clark, G., Corrêa, L. A., & Nascimento, S. P. (2017). A Constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 71, 677–700.
- Clark, G., Corrêa, L., & Nascimento, S. (2018). O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 73, 301–324.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). (2020). *Salário mínimo nominal e necessário*. <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>
- Duque, D. (2020). *Renda básica: É hora de o Brasil ousar em sua política social?* Instituto Brasileiro de Economia. <https://blogdoibre.fgv.br/posts/renda-basica-e-hora-de-o-brasil-ousar-em-sua-politica-social>
- Dweck, E., & Rossi, P. (2019). Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In M. V. C. Leite (Ed.), *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade* (pp. 97–116). Nações Unidas, CEPAL.
- Friedman, M. (1982). *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press.
- Furtado, C. (2002). *Em busca de novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea* (2.^a ed.). Paz e Terra.
- Gadelha, C. A. G. (2016). Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In H. M. M. Lastres, J. E. Cassiolato, G. Laplane, & F. Sarti (eds.), *O futuro do desenvolvimento* (pp. 233–270). Unicamp.

- Grau, E. R. (2010). *A ordem econômica na Constituição de 1988: Interpretação e crítica* (14.^a ed.). Malheiros.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Indicadores: Desemprego*. <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2020). *Carta de conjuntura 47*. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/>
- Lelis, D. A. S. de. (2019). *Ensaio sobre a atuação estatal*. Lumen Juris.
- Macau. (2020). *Wealth partaking scheme*. <https://www.planocp.gov.mo/pt>
- Paes, N. L., & Siqueira, M. L. (2008). Renda básica da cidadania versus imposto de renda negativo: O papel dos custos de focalização. *Estudos Econômicos*, 38(3), 583–610.
- Paine, T. (1895). Agrarian justice. In *The writings of Thomas Paine* (Vol. 3). G. P. Putnam's Sons.
- Souza, W. P. A. de. (2017). *Primeiras linhas de direito econômico* (6^a ed.). LTr.
- Suplicy, E. M. (2002). *Renda de cidadania: A saída é pela porta*. Perseu Abramo.
- Van Parijs, P. (1994). Capitalismo de renda básica. *Lua Nova*, (32).
- Van Parijs, P. (2000). Renda básica: Renda mínima garantida para o século XXI? *Estudos Avançados*, 14(40).

Guía para autores

La Revista Análisis Jurídico-Político es una publicación científica periódica semestral de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Busca difundir, visibilizar y transferir resultados de procesos de investigación desarrollados por profesionales y miembros de diversas instituciones de educación superior y centros de investigación, nacionales e internacionales.

1. PREPARACIÓN DE LOS MANUSCRITOS

Las normas de recepción y aceptación de originales han sido elaboradas a partir de los criterios de calidad publicados por sistemas de indexación y resumen. Los artículos deben ser publicados en la plataforma OJS, que se encuentra alojada en la hemeroteca e la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) en el siguiente enlace: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/about/index>. Junto con el artículo, cada uno de los autores debe registrarse en la plataforma y publicar allí su hoja de vida, diligenciar la ficha de autor con los datos correspondientes y anexar debida mente diligenciado el formato de declaración de originalidad. Además, se deben cargar en la plataforma dos versiones del artículo: una versión anonimizada (sin los datos de los autores), lo cual debe estar indicado en el nombre del archivo; y otra con los datos de los autores.

Como parte del proceso de envío y ubicación del original en la plataforma, los autores(as) deben comprobar que este cumpla todos los elementos que se enumeran. Aquellos que no guarden las directrices serán devueltos a los autores(as).

Las presentes indicaciones complementan —no sustituyen— las que se encuentran en el micrositio web de la revista, que enumera las instrucciones para el envío de artículos.

2. TIPOS DE COLABORACIÓN

La Revista Análisis Jurídico-Político de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas publicará los siguientes tipos de colaboraciones:

1. *Artículos de investigación científica y tecnológica*: documentos que presentan de manera detallada resultados originales de proyectos de investigación científica o desarrollo tecnológico. Los procesos de los que se derivan están explícitamente señalados en el documento publicado. La estructura expositiva suele precisar las preguntas de investigación, la pauta de análisis y metodología, así como los resultados o hallazgos y unas conclusiones.
2. *Artículos de reflexión*: documentos que corresponden a resultados de estudios o análisis reflexivos realizados por los autores sobre un problema disciplinar, asunto teórico o cuestión aplicada, o práctica de las áreas de conocimiento tratadas en la revista. Sobre este, con requisitos análogos de originalidad y calidad, presentan de forma argumentada consideraciones, opiniones, propuestas o reflexiones. Por consiguiente, puede usar resultados de investigación y transferencia de fuentes secundarias.
3. *Artículos de revisión o reseñas*: textos orientados a ofrecer un estado del arte de un aspecto, área o subárea, problema concreto o un número significativo de publicaciones sobre una temática, para exponer la situación o estado de este, los elementos de debate y las perspectivas de su desarrollo y de evolución futura. Por lo tanto, exigen miradas de conjunto y amplias revisiones bibliográficas.
4. *Jurisprudencia/análisis práctico*: corresponde a documentos que buscan contribuir a las reflexiones sobre sentencias de las altas cortes/tribunales de justicia que constituyan un aporte para la construcción y presentación de líneas jurisprudenciales en Co-

lombia y en el derecho comparado. Dentro de este tipo de colaboraciones también se encuentra la presentación de estudios e informes que derivan en el análisis de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como internacional.

3. FORMATO GENERAL

La extensión de los artículos debe oscilar entre 5000 y 9000 palabras. Los textos originales se escribirán en tamaño de página carta, por una sola cara y en fuente Times New Román, con tamaño de letra 12 cpi y espaciado interlineal de 1,5. Las notas al pie de página se incluirán con letra Times New Román tamaño 10 cpi con espaciado interlineal sencillo. Cada sección del artículo, incluyendo la introducción y las conclusiones, deben tener la numeración correspondiente.

3.1. TÍTULO

El título debe tener un máximo de quince palabras y una nota al pie en que se especifique si el artículo es producto de una investigación, tesis de grado, ensayo, reseña crítica, semillero de investigación, etc. En caso de ser un producto de investigación, deberá señalarse el título del proyecto, la entidad financiadora y la fecha de realización.

3.2. AUTORES

En el cuerpo del texto se presentan los nombres y apellidos del autor o autores. Cada uno debe tener una nota al pie que incluya el grado académico más alto alcanzado, la filiación institucional actual, la ciudad y el país, un correo electrónico institucional y el código ORCID (<https://orcid.org/>). Se debe hacer un recuento sucinto de su trayectoria académica e intereses investigativos.

3.3. RESUMEN

Debe tener máximo 250 palabras y exponer de manera sucinta el objeto o finalidad del texto, la pregunta de investigación, la pauta de análisis, la metodología o procedimientos utilizados, así como

los resultados (cualitativos o cuantitativos), los puntos de discusión y las conclusiones. Se debe evitar el uso de abreviaturas y no debe tener citas.

3.4. ABSTRACT

De acuerdo con el idioma original del documento, corresponde al resumen del artículo en lengua inglesa, o en español si el texto se envía en inglés. Se recomienda evitar el uso de traductores automáticos, debe elaborarse de forma directa.

3.5. PALABRAS CLAVE

Se sugiere emplear una lista de cuatro a siete palabras, las cuales deben presentarse en orden alfabético. Se debe evitar el uso de palabras en plural y frases. No se aconseja repetir palabras que ya hayan sido usadas en el título. Se recomienda usar palabras normalizadas o descriptores de tesoro de las disciplinas vinculadas a la revista o procedentes de bases de datos internacionales.

Dependiendo del idioma original del documento, se deben incluir palabras clave en segundo idioma (inglés, español).

3.6. INTRODUCCIÓN

La introducción debe explicar la temática abordada, según el tipo de artículo, la pregunta de investigación o generadora de la estructura del texto, la pauta o marco de análisis usado y la estructura narrativa y expositiva. En suma, se orienta a explicar lo que se pretende mostrar, a justificar el planteamiento del problema y los objetivos buscados y, de ser preciso, los antecedentes y *a priori* que den contexto al trabajo.

3.7. METODOLOGÍA O PAUTA DE ANÁLISIS

Esta sección debe expresar la pauta de análisis o metodología elegida o construida para abordar la temática del artículo y responder a la pregunta de investigación, así como a la posterior etapa de análisis y explicación.

3.8. DESARROLLO O NÚCLEO PRINCIPAL Y RESULTADOS

La parte sustantiva del trabajo debe desarrollarse en un máximo de cuatro niveles o jerarquía de subsecciones. Es imposible, dada la variedad de temas y los tipos de artículos, dar indicaciones para todos los casos. No obstante, señalaremos algunos aspectos imprescindibles.

La presentación o planteamiento del tema debe ser clara, concreta y suficientemente detallada. Deben indicarse las referencias teóricas, paradigmáticas o la pauta de análisis que se usó en la indagación. En cuanto a la argumentación y desarrollo de la tesis, se sugiere, en la medida de lo posible, seguir una secuencia lógica y ordenada, que evite las ondulaciones expositivas. Es importante destacar que los argumentos deben estar respaldados con las citas correspondientes.

Para el uso de números, se sugiere que del uno al nueve se escriban en letras y las mayores en números. También se debe evitar, en la medida de lo posible, el empleo de nomenclaturas y símbolos, a excepción de aquéllos de uso internacional y los normalizados en cada disciplina.

3.8.1. FIGURAS Y TABLAS

Las figuras y tablas se enumerarán de manera consecutiva, incluyendo aquéllos que aporten información significativa sobre el estudio, investigación o experiencia docente. Las gráficas y tablas se deben enviar en formato editable (las que sean susceptibles de ello) en un archivo adjunto en formato *Power Point*.

Nota: las fotografías, diagramas, ilustraciones, mapas mentales o conceptuales, cartografías, etc. se denominarán *figuras*. Además, tanto las figuras como las tablas deberán contar con el correspondiente llamado (mención) en el cuerpo del texto. Se pondrá el título o etiqueta en la parte superior y como pie de figura o tabla deberá ir la nota descriptiva, si se requiere, y la fuente —así sea de elaboración propia—, como se muestra en el siguiente ejemplo:

Las tablas deben construirse sin líneas ni columnas, solo con una línea que divida los ejes; es decir, sin divisiones verticales ni divi-

siones internas. Deben tener espacio interlineado sencillo. Se deben utilizar unidades del Sistema Internacional (SI). Las abreviaturas y acrónimos deben ser explicados como notas al pie en cada tabla. En ningún caso se admitirán tablas en formato apaisado.

Figura 1. El *Big Bang* de los datos



Nota:

Fuente: Autor (año)

En cuanto a las ilustraciones, fotografías, mapas o planos deben tener una resolución de 300 ppp (puntos por pulgada) y deben ser enviados en archivos originales, como un documento de texto en Word separado.

3.9. CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES

Es importante que se recojan los objetivos o preguntas de investigación, así como el desarrollo argumental y se infieran de todo ello los resultados obtenidos. Según el tipo de artículo y de resultados, vale la

pena señalar las contribuciones significativas de su estudio, las limitaciones, ventajas y posibles aplicaciones o desarrollos subsiguientes. En el caso de ser un trabajo orientado a formular políticas o actuaciones, las recomendaciones tienen su espacio y sentido.

3.10. REFERENCIAS

En este apartado se deben relacionar únicamente las fuentes citadas en el cuerpo del texto, para cuyos efectos se debe seguir la séptima edición del sistema de citación de la American Psychological Association (APA). Por consiguiente, el uso de notas al pie deberá circunscribirse a notas aclaratorias, explicativas u de otra índole, pero nunca para referenciar textos.

4. REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Cada artículo que quiera ponerse en consideración de la revista debe atender los aspectos que se indican a continuación.

4.1. PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Para ser aceptado en la revista, los originales que se envíen deberán cumplir el requisito de originalidad, entendiéndose por tal que el artículo no haya sido publicado previamente en otras revistas.

4.2. AVISO DE DERECHOS DE AUTOR

Los autores aceptan que la publicación de sus trabajos se hace a título gratuito y que, por lo tanto, se excluye cualquier posibilidad de retribución económica, en especie o de cualquier índole, por la publicación, distribución o cualquier otro uso que se haga de ellos. Todo el contenido de esta revista, a excepción de donde está identificado, está bajo una Licencia Creative Commons.

4.3. RESPONSABILIDAD

La revista no se hará responsable de las ideas y opiniones expresadas en los trabajos publicados. La responsabilidad plena será de los autores de estos.

4.4. DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Según la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012), los nombres y direcciones de correo incluidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito o persona.

4.5. POLÍTICAS DE PROPIEDAD INTELECTUAL (*OPEN ACCES JOURNAL*)

Esta es una revista de acceso abierto, todo el contenido es de libre acceso y sin costo para el usuario o institución. Los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos de los artículos en esta revista sin pedir permiso previo del editor o el autor.

4.6. DECLARACIÓN ÉTICA Y DE BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES PARA LAS REVISTAS EDITADAS POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)

La UNAD promueve la edición de revistas digitales en acceso abierto y vela por la transmisión del conocimiento científico de calidad y riguroso. Asimismo, se compromete a garantizar la ética de los artículos que publica y toma como referencia el *Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas*, que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE, por sus siglas en inglés: *Committee on Publication Ethics*).

En este sentido, el equipo editorial:

- Se responsabiliza por la decisión de publicar o no en la revista los artículos recibidos, los cuales se examinan sin tener en cuenta la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, el origen étnico, el país de origen, la ciudadanía o la orientación política de los autores.

- Publica directrices actualizadas sobre las responsabilidades de los autores y las características de los trabajos enviados a la revista, así como del sistema de arbitraje utilizado para seleccionar los artículos y los criterios de evaluación que los evaluadores externos deben aplicar.
- Se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones y disculpas necesarias en el caso de que lo considere conveniente, y a no utilizar los artículos recibidos para los trabajos de investigación propios sin el consentimiento de sus autores.
- Garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, la cual engloba el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido que se evalúa, el informe emitido por los evaluadores y cualquier otra comunicación que hagan el comité editorial. Igualmente, mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee enviar al comité editorial o a los evaluadores del artículo.
- Declara su compromiso por el respeto y la integridad de los trabajos que ya se han publicado.
- Es especialmente estricto respecto del plagio: los textos que se identifiquen como plagios se eliminarán de la revista o no se llegarán a publicar. La revista actuará, en estos casos, con tanta rapidez como le sea posible.

Por su parte, los autores:

- Se hacen responsables del contenido de su envío.
- Se comprometen a informar al editor de la revista en caso de que detecten un error relevante en uno de sus artículos publicados, para que se introduzcan las correcciones oportunas.
- Garantizan que el artículo y los materiales asociados son originales y que no infringen los derechos de autor de terceros. En caso de coautoría, deben justificar que existe el consentimiento de todos los autores afectados para que la versión final del artículo se publique en la Revista Análisis Jurídico-Político, de la UNAD.

Finalmente, los evaluadores o revisores:

- Se comprometen a hacer una revisión objetiva, informada, crítica, constructiva e imparcial del artículo. La aceptación o el rechazo se basa únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad, el

interés y el cumplimiento de las normas de estilo y de contenido indicadas en los criterios editoriales.

- Respetan los plazos establecidos (si esto no fuera posible, deben comunicarlo con suficiente antelación).
- No comparten, difunden ni utilizan la información de los artículos sometidos a revisión sin el permiso correspondiente del director o de los autores.

5. PATROCINADORES DE LA REVISTA

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), a través del Sistema de Gestión de la Investigación (Sigi), promueve el desarrollo y avance institucional de la ciencia, la tecnología y la innovación, mediante la investigación para el desarrollo de la sociedad colombiana. Esto ha generado la necesidad de impulsar una industria editorial científica en el seno de la academia. Lo anterior con el propósito de destacar los valores y la dedicación del talento científico e investigativo de la institución y, así mismo, su correlación con otros escenarios, que permitan acuñar esfuerzos con otras instituciones, investigadores y científicos que amplíen la perspectiva global del conocimiento y promover el acceso a este.

Convocatoria de artículos para volumen 9, n.º 17 de la *Revista Análisis Jurídico-Político, 2027.*



Convocatoria temática. *Ciberseguridad y gobernanza digital: desafíos jurídicos y políticos para las democracias contemporáneas*

Editor

Nicolás Jiménez Iguarán
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
revista.analisisjuridico@unad.edu.co

La *Revista Análisis Jurídico-Político*, publicación científica de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD está en su noveno año de existencia. Cada número tiene una *sección temática, monográfica y sujeta a llamada para contribuciones y una ordinaria* (artículos enviados directamente a la revista a través de la plataforma OJS; véase web). Acepta artículos de investigación, reflexión y revisión/reseña bibliográfica y análisis de jurisprudencia y de casos prácticos de entre 5000 y 9000 palabras.

Idiomas: español, inglés y portugués.

Números anteriores en:
<https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/index>

CONVOCATORIA TEMÁTICA PARA EL NÚMERO 17

Título. *Ciberseguridad y gobernanza digital: desafíos jurídicos y políticos para las democracias contemporáneas*

CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

La acelerada transformación tecnológica ha redefinido las relaciones entre el Estado, la sociedad y los mercados, lo que ha generado

nuevas oportunidades para el desarrollo, pero también riesgos crecientes para la seguridad, la democracia y la garantía de los derechos fundamentales. La expansión de la inteligencia artificial, las infraestructuras digitales críticas, la economía basada en datos y las plataformas digitales ha convertido la ciberseguridad y la gobernanza digital en componentes estratégicos para fortalecer el Estado de derecho, la confianza institucional y la cooperación internacional (Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 2022; National Institute of Standards and Technology [NIST], 2024). En este contexto, las amenazas cibernéticas, la ciberdelincuencia, la desinformación, la protección de los datos personales y la soberanía digital plantean retos que trascienden el ámbito tecnológico y demandan respuestas integrales desde el derecho, la ciencia política y las políticas públicas.

Consciente de estos desafíos, la revista *Análisis Jurídico-Político*, de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), invita a investigadores nacionales e internacionales a presentar artículos originales e inéditos que contribuyan al análisis crítico de los retos jurídicos, políticos e institucionales asociados con la ciberseguridad y la gobernanza digital. Se espera que las propuestas adopten enfoques interdisciplinarios, comparados e innovadores que aporten al fortalecimiento de las democracias contemporáneas.

Por lo tanto, se invita específicamente al envío de propuestas de artículos resultados de investigación o de reflexión, sobre alguno de los temas que se enumeran a continuación. Cabe recordar que, en caso de ser aceptadas, las propuestas deberán desarrollarse como textos completos y someterse a la evaluación de pares externos mediante el sistema ciego al uso.

Las contribuciones deberán abordar los siguientes temas y problemas, particularmente desde un enfoque jurídico, sociojurídico, político, o de relaciones internacionales. Para resolver dudas, puede escribir al correo revista.analisisjuridico@unad.edu.co.

TEMAS QUE INCLUYE LA CONVOCATORIA

Sin carácter restrictivo, la convocatoria orienta las contribuciones en torno a los siguientes ejes temáticos:

1. Gobernanza digital y regulación del ciberespacio.
2. Ciberseguridad, cibercriminalidad y resiliencia institucional.
3. Democracia, derechos fundamentales y ciudadanía digital.
4. Desafíos jurídicos de la prueba digital en los procesos judiciales.
5. Innovación tecnológica, transformación del Estado y políticas públicas.

PROCEDIMIENTO, INSTRUCCIONES Y CALENDARIO

La convocatoria para textos de la sección temática exige el envío de resúmenes breves, de entre 20 y 40 líneas, en los que se expongan el tipo de artículo (investigación, reflexión, reseña bibliográfica, estado de la cuestión, análisis de jurisprudencia o análisis de prácticas o experiencias concretas); el título orientativo, que podrá modificarse; la(s) pregunta o las preguntas de investigación o generadoras de la reflexión; el objetivo propuesto; una estructura indicativa, con sus apartados y/o subapartados; y el mensaje o la idea central que se pretende sustentar. También podrá incluirse información sobre el enfoque o método que se utilizará.

En las propuestas de reseñas bibliográficas o estados de la cuestión, especialmente relevantes para este número, deberán indicarse las referencias de los libros, artículos o documentos que se analizarán y reseñarán.

La propuesta también deberá incluir el nombre y la filiación académica del autor, su máximo nivel de formación alcanzado, su correo electrónico y su número de teléfono celular. El asunto del correo electrónico deberá ser "Propuesta de artículo para la convocatoria temática del número 17 de *Análisis Jurídico-Político*". Las propuestas deberán enviarse al correo electrónico de la revista: revista.analisisjuridico@unad.edu.co. Posteriormente, la recepción y

aprobación de los artículos completos y la gestión del proceso editorial se realizarán mediante la plataforma *Open Journal Systems* (OJS).

Las propuestas recibidas pasarán por un primer filtro a cargo de los editores y/o del comité editorial. Los autores de aquellas que sean aprobadas contarán con un plazo para enviar el texto final, el cual, como es habitual, será sometido a una evaluación doble ciega por pares externos. Los evaluadores podrán aprobar los artículos, solicitar cambios (menores o sustanciales, o rechazarlos).

CALENDARIO

1. Recepción de resúmenes propuestos: hasta el **15 de septiembre de 2026**.
2. Análisis de las propuestas y comunicación de aceptación y/o rechazo: **hasta el 21 de septiembre de 2026** (aunque, para facilitar la redacción, se irán analizando y decidiendo a medida que se reciban).
3. Envío de artículos originales: hasta el **31 de octubre de 2026**
4. Evaluación por pares y eventuales cambios en originales: hasta el **31 de diciembre de 2026** (entrega de originales corregidos)
5. Publicación del número: **cuarta semana de enero de 2027**.

*En lo relativo a los artículos para la sección ordinaria del número 17 (es decir, fuera de la convocatoria temática, pero vinculados a la naturaleza de la revista), al ser textos que no exigen envío de propuesta previa para su aceptación, podrán “subirse” en la plataforma OJS, para iniciar el proceso de revisión interna y de pares externos mediante evaluación doble ciega, hasta el **31 de octubre de 2026**.*

REFERENCIAS

- National Institute of Standards and Technology (NIST). (2024). *The NIST Cybersecurity Framework (CSF) 2.0*. NIST. <https://doi.org/10.6028/NIST.CSWP.29>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2022). *OECD Policy Framework on Digital Security: Cybersecurity for Prosperity*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a69df866-en>

Constitucionalismo económico **Garantías fundamentales** Fraude
Derechos de las víctimas Reparación integral **Normas jurídicas**
Estado social de derecho **Derecho** Solidaridad **Responsabilidad estatal**
Dignidad humana **Seguridad humana digital** Gobernanza ambiental
Políticas públicas Diálogo social **Justicia social** Participación ciudadana



**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y
A DISTANCIA (UNAD)**

Sede Nacional José Celestino Mutis
Calle 14 Sur 14 - 23
PBX: 344 37 00 - 344 41 20
Bogotá, D.C., Colombia

revista.analisisjuridico@unad.edu.co
www.unad.edu.co

UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

Sello Editorial
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia