

ACTIVIDAD DE FOMENTO PÚBLICO, LÍMITES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

PUBLIC PROMOTION ACTIVITY, LIMITS AND PERSPECTIVES IN THE FRAME OF HUMAN RIGHTS

Artículo recibido el: 8/29/2025

Artículo aceptado el: 11/28/2025

Alina de Carmen Nettel-Barrera*

*Universidad de Barcelona, Querétaro, México

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0538-1688>

alina.nettel@uaq.mx

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumen

El texto aborda la importancia de la actividad de fomento y su comprensión en el fortalecimiento del Estado de derecho. Explica la naturaleza jurídico-administrativa de la actividad de fomento y su trascendencia en la materialización de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos; a través, de la identificación de sus fronteras con las políticas públicas, la descripción de la técnica jurídica de la actividad de fomento y de la explicación que cumple en materia de derechos humanos. Los métodos utilizados son el hermenéutico y el análisis síntesis por medio de los cuales identificamos las características del fomento desde las perspectivas jurídica y política para conocer la naturaleza jurídica, así como, los límites y alcances en materia de derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho. La técnica de investigación utilizada es la documental. Los hallazgos permiten concluir que el régimen jurídico de la actividad de fomento permite identificarle como un pilar entre las actuaciones públicas para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos, en particular, a través del régimen del control del presupuestario de las subvenciones.

Palabras clave: Derechos Humanos. Actividad de Fomento. Políticas Públicas. Subvenciones.

Abstract

This paper addresses the importance of promotion activities and their role in strengthening the rule of law. It explains the juridical administrative nature of promotion activities and their significance in fulfilling the State's human rights obligations. This is achieved by the identification of their boundaries with public policies, the description of legal framework of promotion activities, and the explaining their function within the context of human rights. The methods employed are hermeneutics and analysis and synthesis, through which the characteristics of promotion activities are identified from legal and political perspectives. This allows us to understand their legal nature, as well as their limits and scope in relation to human rights and the strengthening of the rule of law. The research technique used is documentary. The findings lead to the conclusion that the legal framework of promotion activities identifies them as a cornerstone of public actions for fulfilling human rights obligations, particularly through the budgetary control of subsidies.

Keywords: Human Rights. Promotion Activities. Public Policies. Grants.

1 INTRODUCCIÓN

La actividad de fomento es uno de los instrumentos administrativos más importantes que tiene el estado de derecho para cumplir con las obligaciones que las

constituciones imponen a las autoridades administrativas, sin embargo, no siempre ha sido reconocida como un instrumento legítimo por la perniciosa e ilegítima actividad clientelar que han llevado a cabo regímenes políticos típicos de los países con dificultades democráticas. En era de los derechos humanos, la actividad de fomento cumple una función igualmente importante para materializar las obligaciones de los Estados, pues no siempre éstas son llevadas a cabo a través del servicio público.

Una buena parte de las políticas públicas se dedican a incentivar a los particulares para movilizarse en la dirección que estima oportuno la autoridad para los fines del Estado. En el discurso político, no es difícil entender esta relación simbiótica entre la sociedad y la dirección que toma un país a través de la acción de fomento. Sin embargo, no es tan sencillo en el ámbito jurídico, a pesar de que corresponde al Derecho establecer los límites y alcances jurídicos de la actividad de fomento, para cumplir con sus objetivos, sin pervertir sus finalidades.

El problema de investigación radica en la incomprensión jurídica y política del uso inadecuado de la actividad de fomento como acción clientelar, lo que le reduce a una técnica discutible y poco redituable en el marco del fortalecimiento del Estado de Derecho. Como objetivo general se procura explicar la naturaleza jurídico-administrativa de la actividad de fomento y su trascendencia en la materialización de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Como objetivos específicos tenemos: La identificación de la frontera entre la actividad jurídica de fomento y la política, la descripción de la técnica de fomento en el ámbito jurídico y la explicación de la función que cumple el fomento administrativo en distintos ámbitos de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Se sostiene, como hipótesis que, la incomprensión de la técnica jurídica de fomento en el ámbito de las democracias en construcción ha provocado su malversación hacia el clientelismo político con uso de fondos públicos, es necesario, por tanto, comprender su naturaleza, límites y expectativas en el marco de las obligaciones públicas en materia de derechos humanos y, con ello, legitimar su función en el fortalecimiento del Estado de derecho.

El método utilizado es la hermenéutica jurídica, desde una perspectiva crítica del derecho, en donde la interpretación de los efectos perniciosos de la utilización de la técnica de fomento con fines políticos y no de fortalecimiento del Estado de derecho, ha permitido cuestionar su validez y vigencia, así como, identificar, en las obligaciones públicas en materia de derechos humanos, la necesidad de incorporar a la técnica de

fomento como un pilar fundamental del marco normativo. Asimismo, ha sido utilizado el método análisis-síntesis por medio del cual identificamos la naturaleza jurídica del fomento través de los elementos jurídicos y políticos que lo componen. La técnica de investigación utilizada es la documental.

2 LA ACTIVIDAD DE FOMENTO, ENTRE EL ÁMBITO JURÍDICO Y EL POLÍTICO

La actividad de fomento se moviliza entre la actividad política y la actividad jurídica. Esto no habría de constituir un problema de investigación puesto que es natural a su definición como incentivación de los particulares por parte del poder público (Santamaría Pastor, 2018), asimismo, la actividad de fomento implica el ejercicio presupuestal a través de las políticas públicas definidas por quienes constituyen el gobierno en un determinado momento y lugar, como podremos explicar más adelante. Sin embargo, la posición de la actividad de fomento en el ámbito político se identifica como problema de investigación en este artículo puesto que tradicionalmente ha sido perversamente utilizada por regímenes políticos en el poder que utilizan el presupuesto público para manipular a grandes sectores de la población con el objetivo de movilizar a la población a que participen en una determinada línea, acción o elección política de apoyo a sus intereses. El clientelismo, como ha sido denominado desde la teoría política y la administración pública (Abente Brun Diego y Diamond Larry, 2014), es un fenómeno típico de las democracias en construcción, en donde la falta de oportunidades educativas y la pobreza, se asocian a corrupción y desigualdad, lo que provoca dificultades de participación y de exigencia de responsabilidad a los poderes públicos.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas requiere un ejercicio independiente de criterio y voluntad política, que se ve mermada por los poderes de facto que movilizan al poder político al ejercicio de recursos públicos para comprar la voluntad de los particulares.

Desde una perspectiva política, la actividad de fomento es muy importante porque permite a las autoridades, en el ámbito de sus competencias, proveer a la colectividad beneficios que parecen ser inmediatamente útiles a la vida cotidiana. La cuestión radica en dónde se encuentran los límites entre el ejercicio legítimo de las políticas públicas orientando los recursos públicos hacia las prioridades del gobierno en turno y dónde, por

el contrario, encontramos el abuso de los recursos públicos para condicionar la voluntad de los particulares, pervirtiendo la motivación en los intereses públicos. En este caso no se abona al camino a los fines de la existencia del Estado sino al apoyo político mediático de los grupos en el poder. Esto se ha descrito en la escena política de las democracias jóvenes, en donde los gobiernos movilizan recursos públicos como un mecanismo de cooptación de votos para el siguiente periodo electoral. En particular, en Latinoamérica, encontramos una intensa necesidad social de ayudas públicas desdibujada por el uso ilegítimo de recursos con fines demagógicos en el contexto de Estados de derecho débiles y democracias fracturadas (Abente Brun Diego y Diamond Larry, 2014).

La coincidencia de la política y la actividad de fomento forma parte de una realidad parcialmente cierta o, cuando menos, teóricamente coincidente: las políticas públicas. Si bien es cierto que la actividad de fomento en este artículo se describe como una técnica jurídica habilitada por la norma, lo cierto es que el antecedente inmediato de la norma (la cual reconoce la capacidad de la autoridad para otorgar ayudas públicas) se encuentra en las políticas públicas que llevaron a la movilización legislativa para la incorporación de la ayuda en la ley y, a su vez, al destino de la ayuda pública en programas, reglas de operación, convocatorias y otros instrumentos, no sólo de carácter legislativo sino también reglamentarios, que la administración pública en turno emitirá para completar el marco normativo de aplicación de la ayuda pública.

Las políticas públicas forman parte natural de la actuación de una determinada administración pues constituyen la tendencia o intereses descritos como prioridades políticas en determinado gobierno y condicionarán en dónde se ejercerán, más o menos recursos públicos, como actividad de fomento. Por esta razón es parcialmente cierto que la actividad de fomento tiene una naturaleza política. Debemos comprender los límites de esta actividad en la dimensión política, a través de políticas públicas, pues el ejercicio de recursos públicos exige una contrapartida jurídica. En este sentido, la actividad de fomento se encuentra en la ley que establece la finalidad para la cual se emite la ayuda pública, además, también se encuentra el control de las subvenciones o ayudas públicas. Podemos observar incluso, que el régimen jurídico administrativo de la actividad de fomento legitima la aplicación de una política pública y de los recursos orientados a incentivar a los particulares en la construcción del Estado descrito en los documentos fundantes de todo país.

Entre el derecho administrativo, la ciencia de la administración pública y la teoría política existen fronteras delgadas que se atraviesan en todos los sentidos. La actividad de fomento es uno de estos puntos de coyuntura en donde confluyen los intereses políticos y el ejercicio de potestades jurídicas para orientar la vida económica, social, cultural, ambiental o educativa de un país. Se trata de un espacio que exige conocer los fundamentos legales de la actividad de fomento para evitar que el oportunismo político afecte la viabilidad del ejercicio de recursos públicos para motivar a la sociedad. Tradicionalmente la ciencia de la administración pública ha formado a los operadores de las dependencias en la construcción de políticas públicas y su gestión. En este territorio, y también a la luz de la teoría política, que se comprende y estudia el cómo las prioridades de gobierno se traducen en acción pública. Los administradores públicos tienen normalmente una muy buena formación jurídica porque, una vez investidos servidor público, en el ejercicio de sus facultades y en la comprensión de las competencias del órgano al que se adscriben, requieren un marco normativo que le habilite. Por parte del derecho administrativo, podemos identificar operadores jurídicos al servicio de las dependencias que conocen el marco normativo y el principio de legalidad, para el ejercicio de sus facultades, pero que no siempre comprenden cómo las políticas públicas tienen un origen y operatividad específicas, confundiendo el ámbito político con la malversación de las facultades que el ordenamiento le da para la de la toma de decisiones.

En el ámbito de formación jurídica pues, no es difícil encontrar que existe una confusión entre la función del derecho y la función de la ciencia de la administración en la operatividad de los órganos de la administración pública. Ciertamente esto es resultado de cómo el derecho, observado desde una perspectiva crítica, se ha posicionado al servicio del poder político o económico para el mantenimiento del *status quo* y no siempre al servicio de la construcción de un Estado de derecho. De este fenómeno es que podemos identificar que la producción legislativa no parece estar interesada en establecer criterios rigurosos para el otorgamiento de subvenciones públicas en el contexto de democracias en construcción, de hecho, la hiper regulación no siempre garantiza que esté cubriéndose los espacios de impunidad en el ejercicio ilegítimo de recursos públicos. Es el caso de muchos países en Latinoamérica, en donde se producen distintas leyes de fomento, pero con pocas reglas sobre su origen, gestión y control. En este punto vemos cómo, el ámbito jurídico y el político, confabulan contra la actividad de fomento cuando no se pervierte su función y no existen mecanismos serios de control y responsabilidades que fortalezcan

el Estado de derecho, pero el problema no se encuentra en la técnica jurídica de fomento ni en las políticas públicas como instrumentos de gestión, sino en los intereses de facto que malversan ambos instrumentos a favor del clientelismo.

3 LA TÉCNICA JURÍDICO ADMINISTRATIVA DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

El derecho administrativo es el estatuto jurídico de las administraciones públicas, éste es uno de los ámbitos jurídicos más intensos del Derecho. Regula el quehacer de las dependencias que habrían de materializar las obligaciones que la ley le impone al Estado, en particular, a uno de sus poderes públicos, el Poder Ejecutivo, pero no exclusivamente. También el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a su interior, ejercen materialmente actividades administrativas en su operatividad, pero es fundamentalmente el primero quien pone en marcha la actividad de fomento como parte de las encomiendas que le da el ordenamiento. Este artículo circunscribe la técnica de fomento a la actividad de las administraciones públicas, personificación del Poder Ejecutivo, en el marco de las obligaciones que la ley le impone, desde una perspectiva de derechos humanos.

3.1 Las clasificaciones de la actividad administrativa que transforma el entorno y el fomento en distintos ámbitos sectoriales

Hace más de setenta años, Jordana de Pozas (Jordana de Pozas, 1954) clasificó tres grandes vertientes de la actividad administrativa: La actividad de policía, la actividad de fomento y el servicio público. Esta clasificación respondió a la necesidad de proveer cierta claridad al sin fin de actividades que desempeñan las autoridades. Este autor identifica que los ministerios o secretarías llamadas de “fomento”, “economía”, “ambiente”, “cultura”, etc., han desempeñado tradicionalmente todo tipo de actividades en la gestión pública contemporánea proveyendo recursos públicos bajo el modelo de ayudas públicas. La clasificación original ha ido evolucionando para adaptarse a la evolutiva e intensa actividad de las dependencias. En nuestros días, hablamos de, cuando menos, cinco formas de actividad material de la administración, policía, fomento, servicio público y de la primera se desprende la actividad sancionadora y la expropiación. La doctrina ha explicado cómo, la clasificación más actual de cinco elementos ha superado

la visión publicista de la actividad administrativa involucrando la participación de los particulares incluso en el ejercicio compartido de potestades administrativas (Esteve, 2017). La clasificación de Jordana de Pozas se relaciona con otra clasificación esencial del derecho administrativo, aquella que explica la actividad material de la administración de manera independiente de la actividad formal. En este sentido, la actividad material es aquella que transforma el entorno, que materializa derechos en la vida de los particulares. De hecho, la actividad material es la que percibe el ciudadano de a pie cuando camina por una banqueta recientemente habilitada por la administración, cuando se dota de agua potable o alcantarillado a las colonias o centros habitacionales o la que viven los estudiantes que se encuentran en los centros educativos. Sin embargo, esta actividad material es precedida necesariamente por la actividad formal, que son los instrumentos jurídicos con los que actúa la autoridad. Ésta, se constituye de los actos administrativos, de los reglamentos, del procedimiento administrativo y de los contratos de materia administrativa (Nieto, 1999). La actividad formal y la actividad material no pueden sostenerse la una sin la otra, puesto que, el principio de legalidad dicta que la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley prevé y con ello exige que sea a través de un acto administrativo que se exprese la voluntad de la administración para ordenar que ponga en marcha la operatividad institucional y se lleve a cabo la actividad material de la administración.

En este sentido la actividad de fomento existe a partir del acto administrativo que otorga la subvención, término técnico que describe la ayuda pública. El acto administrativo subvencionado podrá emitirse siempre que el servidor público que lo emita tenga las facultades para aplicar el ordenamiento, en ese caso concreto en el que la ley prevé la posibilidad de otorgar la ayuda pública. Éste es el punto de llegada para que exista el otorgamiento de ese recurso público. El punto de partida lo encontramos en el marco normativo constitucional muchas veces fomentado por las obligaciones internacionales pero, por desgracia, el fomento de los derechos humanos en el ámbito internacional cumple una función de legitimación de los Estados entre sí, sin poner atención en la materialización de dicha actividad de fomento en la actuación interna (Donnelly, Jack, 2013). En cada uno de los países podemos encontrar distintos presupuestos constitucionales de la actividad de fomento, como ejemplo, encontramos el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, junto con el artículo 26, constituyen el llamado capítulo económico, en donde el poder constituyente

encontró el momento para establecer la orden a la administración de incentivar a los particulares en el desarrollo del país. Esta perspectiva ciertamente economicista ha sido el punto de partida para desarrollar actividad de fomento en distintos ámbitos sectoriales. La actividad de fomento puede tener una finalidad de desarrollo económico, pero impacta también en ámbitos, algunos claramente sociales.

En este sentido, debemos tener presente que la actividad administrativa se desenvuelve en distintas formas en donde la sociedad requiere su actuación. Una de las grandes dificultades para alcanzar precisión en la legislación jurídico-administrativa, se encuentra en que, cada uno de los ámbitos en donde la autoridad encuentra obligaciones de actuación, puede abordar actividad de ordenación, de servicios públicos, de fomento, sancionadora, expropiatoria, de ahí que, la clasificación de Jordana de Pozas, ya comentada, fue un gran éxito para poder explicar cómo la economía, la salud, la educación, la energía o cualquier otro ámbito sectorial tiene distintos tipos de actividad material. Un ámbito muy recurrido para ejemplificar, es la actividad administrativa relativa a la procuración de salud de la población, donde encontramos, claramente, la prestación de un servicio público, pero también la actividad de fomento cuando, más allá de los servicios sanitarios que se ponen a disposición de los particulares la atención de las enfermedades que aquejan, se activan mecanismos para incentivar a los particulares a ejercitarse en el deporte y se mejore, con ello, las estadísticas de enfermedades del país. En el ámbito de la salud también se involucra la actividad de ordenación cuando la autoridad impone licencias permisos o autorizaciones para que los particulares presten servicios relativos a las ciencias de la salud o colaboren con la autoridad. En definitiva, las distintas formas de actividad administrativa material abonan a la transformación de la realidad de la población, pero cada una tiene características específicas y un régimen jurídico propio. Desde una perspectiva de derechos humanos, a veces puede parecer que los servicios públicos son el instrumento clave y monopolizador, pero esto no es así, la actividad de fomento puede ser identificada como instrumento indispensable para construir el andamiaje de una vida digna en la dinámica de la libre autodeterminación de la personalidad. Puede ser en la materialización de derechos político electorales, las libertades públicas, los derechos sociales, ambientales, culturales y por supuesto económicos, ámbito de donde procede el mandato constitucional en el ejemplo mexicano.

3.2 Las etapas de la actividad de fomento

La actividad de fomento tiene una noción amplia como actividad pública tendiente a la mejora o progreso de la sociedad y una noción más restringida que refiere la disposición dineraria o en especie para incentivar la actividad de los particulares (Rivero Ortega, 2018, p. 165.). Asimismo, tiene distintas etapas; primero encontramos su reconocimiento en la norma o publicación a través de la competencia encomendada a una entidad para su ejercicio. Es importante identificar que la actividad de fomento describe competencias específicas de actuación que, si bien tienen puntos de partida como el que describimos líneas arriba en el artículo 25 y 26 de la Constitución mexicana sobre actividad y desarrollo económico, lo cierto es que la actividad de fomento se identifica en distintas normas sectoriales delimitando competencias específicas para las autoridades del ramo. De ahí que identificamos que la actividad de fomento parte desde una concepción general en la actividad de planeación, hasta una concepción específica en el ejercicio de actividades jurídico-administrativas, en aplicación o cumplimiento de las potestades otorgadas a una determinada entidad.

A la segunda etapa corresponde el momento crucial de coyuntura con la política pública, a través, de la encomienda a las autoridades para orientar la actividad a través planes y programas que definen la aplicación del presupuesto. Estos instrumentos de planeación, se delimitarán la intensidad de la actividad de fomento -y del respectivo presupuesto- destinado a la ayuda pública. Como hemos descrito en el primer apartado de este texto, en esta segunda etapa es muy importante reconocer que la política pública no sólo se involucra en la promoción legislativa sino también en la planeación de las actividades administrativas a través de planes y programas. En este sentido, una orientación de carácter social provocará planes y programas intensamente vinculados al fomento de los sectores sociales más desfavorecidos, por el contrario, una orientación de carácter empresarial orientará planes y programas que promuevan y protejan la inversión industrial y empresarial a través de distintas actividades. Ambos modelos abarcan el ámbito tanto económico como político, en todos los países occidentales, por eso la actividad de fomento y su vinculación con la política pública se reconoce como un elemento intrínseco pero esta característica no define la función y naturaleza de la ayuda pública.

Las políticas públicas en un sentido social o individual (liberal) deben comprenderse en la promoción, protección, promoción, fomento y garantía del disfrute de estos derechos de lo contrario producirá desigualdad. En este sentido, la teoría política ha explicado que el reto de la desigualdad se basa en políticas públicas activas de redistribución de la riqueza (Piketty, Tomas, 2014) lo que a la luz de la actividad de fomento implicaría que no haya una focalización exclusiva de las ayudas públicas. Ya sea con mayor intensidad en un sentido y menor en otro, la dirección que tome el fomento debe abordar a todos los sectores, público, privado o social que se identifican en cualquier estado. Un aspecto destacable de esta investigación es que permite comprender que la transferencia entre el ámbito político y el jurídico de la actividad de fomento no debe confundirse con la utilización política de recursos públicos a favor de fines no admisibles en un estado de derecho que procura la reducción de las desigualdades y el disfrute de los derechos humanos.

En la tercera etapa identificamos a la potestad reglamentaria en el ámbito jurídico para pormenorizar los planes y programas de planeación nacional, estatal o municipal, a través, de las reglas de operación y convocatorias que establecerán los mecanismos de participación para otorgar las ayudas públicas. Esta etapa es fundamental porque en ella se establecen los criterios específicos para cada una de las ayudas públicas que se otorgarán. Entre otros, se identifican los criterios que constituyen las bases de las convocatorias, las cuales, deben de regirse por principios que impidan el abuso del recurso público (Santamaría Pastor, 2018). Estos principios se han descrito como concurrencia y objetividad, es decir, que todos los posibles destinatarios puedan concurrir sin que encuentren, en el poder público, entorpecimiento de sus legítimas expectativas respecto a la convocatoria. Por su parte, la objetividad implica que los criterios o bases de la convocatoria sean elegidos por la autoridad y reglamentados de manera objetiva y sin otorgar privilegios. Por su parte, los principios de publicidad y transparencia implican que estas convocatorias tengan reglas para ser dadas a conocer a los particulares y que, además, sea a través de medios que otorguen total transparencia. Asimismo, los principios de igualdad y no discriminación implican que en igualdad de condiciones, las ayudas públicas se encuentren exentas de malas prácticas en donde se otorguen favores injustificados que impliquen discriminación y privilegios. Por supuesto, nada obsta para que existan acciones positivas en donde la actividad de fomento justificadamente participe de esta importantísima instrumentación para alcanzar la igualdad sustantiva en

grupos tradicionalmente desfavorecidos, pero los criterios de la acción positiva habrán de verse establecidos en la convocatoria. Por último, los principios de eficacia y eficiencia, en donde habríamos de observar a las autoridades de planear el ejercicio presupuestal a través de reglas de operación y convocatorias que permitan procedimientos eficaces para alcanzar el fin previsto en la publicación de la ayuda pública, así como, eficientes toda vez que se trata de recursos públicos en donde incentivar al particular no sea con el desperdicio de recursos públicos sino con la mejor utilización de estos.

La cuarta etapa es trascendental en un estado de derecho. Se trata del control de las subvenciones, éste tiene 2 frentes. El primero el que corresponde al destinatario que se beneficia en la actividad de fomento y, el segundo, el de la responsabilidad administrativa de las autoridades que utilicen perversamente las ayudas públicas. Por lo que corresponde al primer frente, es decir, el control de las subvenciones otorgadas a los particulares, destacamos la legalidad que ha de cumplir el acto administrativo subvencional, es decir, que el acto administrativo por el que se otorga la subvención cumpla con todos los requisitos legales que prevea la normativa respectiva. Incluido, por supuesto, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos administrativos iberoamericanos, el procedimiento previsto para su otorgamiento, elemento esencial para corroborar el apego a los principios que rigen la actividad subvencionada y el cumplimiento efectivo de los requisitos que habría de cumplir el particular para obtener la subvención. Como todo acto administrativo, la subvención, está sujeta o habría de estar sujeta a la nulidad o anulabilidad del acto siempre que se encuentre viciado.

En este punto encontramos una característica de la actividad de fomento medianamente regulada, a veces encontramos planes y programas adecuadamente emitidos, reglas de operación y convocatorias jurídicamente viables, pero no una resolución por la cual se particulariza el otorgamiento de la subvención. Entre otras razones -como la negligencia o falta de capacitación de los servidores públicos responsables de su otorgamiento-, destaca el temor infundado de las autoridades administrativas de reconocer expresamente en un acto administrativo el otorgamiento de una ayuda pública. En este punto radica otro de los momentos cruciales de la investigación, podemos percibir cómo se evita la aplicación de un régimen jurídico, a favor, de un injustificable régimen de beneficencia pública a través de la actividad de fomento. Una actividad de beneficencia de corte político, sin resolución, que se autoprotege evitándole responsabilidades a la autoridad, ya sea por cómo se otorgó y a

quién se otorgó o por la subsecuente posibilidad de que le sea exigida más ayuda a la autoridad.

En la misma dinámica de la validez del acto administrativo subvencionado identificamos mecanismos claves para su control a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales que corresponden. La nulidad de una subvención entendemos que difícilmente sería alegada por quién es el beneficiario de la ayuda, pero en un Estado de derecho, los terceros que puedan verse haberse visto involucrados en el procedimiento como posibles destinatarios, habrían de ostentar un interés legítimo en el control de las subvenciones. Por desgracia, no todos los ordenamientos reconocen al interés legítimo como la capacidad procesal o procedimental (en vía de recurso administrativo) para permitir a terceros involucrarse en el adecuado ejercicio de recursos públicos y esto es una tarea pendiente para el derecho administrativo. Por otra parte, en el ámbito jurisdiccional destaca particularmente el juicio de lesividad, en el cual, la autoridad, como caso excepcional, es el de mandante ante los tribunales administrativos al detectar la existencia de un acto administrativo subvencionado que no fue emitido con apego a la norma. Como todo acto beneficioso al destinatario, éste habría de ser impugnado a través del juicio de lesividad, para que sea un juez el que conozca y tutele la posible arbitrariedad que existiese en la decisión de invocar la nulidad de dicho acto favorable. Por desgracia, el juicio de lesividad no ha sido invocado con recurrencia por las autoridades, para quienes representa -probablemente- un trabajo más gravoso que el simplemente emitir una revocación administrativa del acto subvencional, en este punto, el problema radica en que la potencial revocación de un acto favorable puede estar viciada de arbitrariedad en un entorno identificable por actos de corrupción.

Un último aspecto del control de las subvenciones radica en las infracciones en las que puede incurrir el particular destinatario de la ayuda pública. Bajo un marco reglamentario adecuado, el destino de los recursos públicos debe describirse con la precisión que permita identificar el cumplimiento del fin para el cual se incentiva al particular. Con este objetivo, pero en sentido negativo, habrían de establecerse las infracciones en las que pueda incurrir el particular y que con por conductas que se consideran por perniciosas al alcance de los fines descritos para la subvención. El régimen de infracciones y sanciones se reconduce al régimen del derecho administrativo sancionador que por cierto también es una actividad material de la administración.

4 LA ACTIVIDAD DE FOMENTO EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

La incomprensión de la actividad de fomento como mecanismo clientelar o como mecanismo de beneficencia pública desconoce su importantísima participación en materia de derechos humanos. Entre las distintas actividades que deben poner en funcionamiento las autoridades para cumplir sus obligaciones (hablando en términos de materialización de derechos por acción pública), destacan los servicios públicos, puesto que en este tipo de actividad material de la administración se establecen escuelas, hospitales y otras tantas instituciones públicas que gestionan la infraestructura y recursos materiales o humanos que requiere la satisfacción del distintos derechos. Sin embargo, con los servicios públicos no se agotan las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, como hemos tenido oportunidad de señalar, también, a través del fomento se ponen en funcionamiento recursos públicos tendientes a la superación de dificultades que se encuentran en el origen de las vulneración por omisión de derechos humanos que corresponden a las autoridades. Por ejemplo, el derecho al desarrollo entendido como el derecho de las personas y colectivos a participar del desarrollo del país. La Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo, 1986, se emite en plena expansión del neoliberalismo y el agravamiento de las brechas sociales lo que empujaba a estandarizar acciones en los estados para evitar el agravamiento de la pobreza. Dichos estándares se alcanzan a través de distintas actividades materiales de la administración, el fomento de los derechos humanos (Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, 2004) ha sido debatido pero no excluido por la doctrina. De manera contemporánea, la buena administración como concepto, derecho y principio rector de la actividad administrativa (Ponce Solé, Juli, 2025) promovió un entorno institucional de mejores estándares administrativos que habrían de provocar mejores condiciones de vida, a través, de la educación a nivel básico, medio superior y superior, la protección del ambiente, el control de la actividad tributaria, la eliminación de barreras estructurales como la discriminación en el acceso al presupuesto para infraestructura pública (camino, puentes, puertos, aeropuertos), la accesibilidad, movilidad, etcétera, pero estos son mecanismos de acceso al desarrollo, desde la perspectiva de la administración pública principalmente, el fomento, por su parte, concurre con el derecho al desarrollo a través, principalmente de la participación de los particulares que responden al llamado de la administración. En el

marco de la libre participación a las actividades económicas prioritarias de un estado la actividad de fomento es fundamental.

Se identifica un debate menospreciado pero muy importante en el contexto de estados liberales, el libre desarrollo de la personalidad. Éste se constituye como un baluarte jurisdiccional en la actualidad como tema prioritario de tutela, con el cual, los particulares toman decisiones sobre su identidad, su actividad económica, el lugar donde quieren vivir o el cómo quieren vivir. Los tribunales han disertado en torno al libre desarrollo de la personalidad a la luz de discusiones como el aborto o el consumo de estupefacientes, pero muy poco sobre los derechos de carácter social que el Estado habría de haber materializado y que son necesarios para proveer el andamiaje que le permite a una persona tomar decisiones sobre su futuro, su entorno, y el cómo desea vivir. De ahí la importancia de dilucidar la función que juega la actividad de fomento en una perspectiva progresista de los derechos humanos, en donde no solamente se trata de que el Estado cumpla con los mínimos requeridos de subsistencia (podríamos recurrir al concepto de mínimo vital en donde se establezcan los elementos esenciales que requiere cualquier persona para tener una vida en condiciones dignas) sino que se trata de ir más allá, justo a la función del Estado que entiende sus compromisos no solamente cubriendo estándares mínimos de supervivencia sino al establecimiento de oportunidades de desarrollo a partir de comprender nuestra cultura y las oportunidades económicas que nos ofrece, de conservar el entorno -y regenerarlo- como una actividad de fomento al medio ambiente sano, de fomentar la salud como medio de vida que evita adicciones y malas prácticas sedentarias, de involucrarnos en la toma de decisiones públicas y exigir las responsabilidades que corresponden, fomento propio de los derechos y libertades políticas.

5 CONCLUSIONES

La actividad de fomento desde una perspectiva jurídica y con el rigor del control sobre el destino de los recursos públicos aplicados, habría de permitir superar una visión clientelar sobre las ayudas públicas, que perversamente ha sido utilizada para defender una visión liberal de la actividad administrativa. En el marco de los derechos humanos, la actividad de fomento no solamente colabora en la materialización de estos derechos salud educación libertad de movimiento medio ambiente sano derecho al desarrollo, sino

que también participa activamente en la construcción de sólidos andamiajes para el estado de derecho a los que aspiran los estados occidentales contemporáneos. En la medida en que los particulares participan de los fines del Estado, bajo mecanismos jurídicos, sujetos a responsabilidades, se cohesiona el sector público y privado en las aspiraciones constitucionales y la forma de vida que se desea construir en democracia. En este sentido, es que la actividad de fomento es un pilar y no una actividad secundaria de las autoridades en una perspectiva de derechos humanos.

Los hallazgos de la investigación permiten apreciar que el régimen jurídico de la actividad de fomento sujeta a la autoridad no sólo al control del presupuesto, sino también al régimen de nulidades de las ayudas públicas y al de responsabilidades de los destinatarios de éstas. Podemos comprender que mientras no se establezca un régimen general de desarrollo, gestión y control de las subvenciones, para todas las partes involucradas en el destino de dichos recursos públicos, no podemos aspirar a que la actividad de fomento colabore en la construcción del Estado de derecho, cuando es un mecanismo idóneo para promover el libre desarrollo de la personalidad en el ámbito de los derechos sociales.

REFERENCIAS

- Abente Brun Diego y Diamond Larry (2014) *Clientelism, social policy and the quality of democracy*, John Hopkins University Press
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2004), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta
- Donnelly, J. (2013). *Human Rights, Democracy, and Development*. In *Universal Human Rights in Theory and Practice* (NED-New edition, 3, pp. 217–234). Cornell University Press
- Esteve Pardo, José (2017) *Lecciones de Derecho administrativo*, 7ª Edición, Marcial Pons
- Luciano Parejo, Alfonso (1995) *Eficacia y administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-INAP-Ministerio de la Presidencia
- Nieto García, Alejandro (1999) *La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998, Justicia Administrativa*, número extraordinario: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- Jordana De Pozas, Luis (1954) *El problema de los fines de la actividad*, Revista de Administración Pública, INAP, España
- Piketty, Tomas (2014) *El capital en el siglo XXI*, Paidós

Ponce Solé, Juli (2025) Mejorar el gobierno y la administración mediante acicates: una perspectiva desde el derecho y la economía, ICE Revista de Economía

Rivero Ortega, Ricardo (2018) Derecho administrativo económico, Marcial Pons, 8ª edición, Marcial Pons

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2018) Principios de derecho administrativo, 5ª edición, Iustel

Contribución de los autores

Todos los autores contribuyeron por igual al desarrollo de este artículo.

Disponibilidad de datos

Todos los conjuntos de datos relevantes para los resultados de este estudio están disponibles en su totalidad en el artículo.

Cómo citar este artículo (APA)

Nettel-Barrera, A. de C. (2026). ACTIVIDAD DE FOMENTO PÚBLICO, LÍMITES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Veredas Do Direito*, 23(1), e234270. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.n1.4270>