

# EL CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO Y SU FUNCIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Carla HUERTA OCHOA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Análisis del concepto de interés público*. III. *Control del ejercicio de la facultad discrecional relativa a la motivación en un concepto indeterminado como el de seguridad nacional*. IV. *Evaluación del uso del término “interés público” en el sistema jurídico mexicano*. V. *Conclusión*.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente artículo es establecer la relación entre los conceptos de seguridad e interés público desde la perspectiva de la función de los conceptos jurídicos indeterminados en el derecho administrativo actual, principalmente en virtud de que en la Ley de Seguridad Nacional<sup>1</sup> no se hace mención alguna al interés público. El legislador optó por una lista cerrada de acciones que pueden ser consideradas como “amenazas a la seguridad nacional” (artículo 5o.), así como por la delimitación general de las acciones que pueden sustentarse en el concepto de seguridad nacional en los términos del artículo 3o. de la Ley. La razón pudo ser establecer limitaciones al ejercicio de la facultad discrecional de la administración pública, no obstante, considero que el concepto de interés público subyace al de seguridad nacional y puede ser considerado como la justificación mediata de las acciones que la Ley califica como de seguridad nacional. En consecuencia, empezaré por hacer un breve análisis del concepto de interés público y su función en el ejercicio de la actividad interventora de la administración pública.

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.

## II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO

El término interés público cumple con una o varias funciones, más que poseer un significado en el sistema jurídico mexicano, característica que no es exclusiva ni del concepto ni de nuestro sistema jurídico. El significado es atribuido por la regulación y delimitado por la jurisprudencia, pero en realidad no puede hablarse de un sentido unívoco del término “interés público”.

Puede ser considerado como un concepto de orden funcional, ya que sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en la esfera de los particulares previendo límites de distinto grado, ya sea a través de prohibiciones, permisos o estableciendo modos de gestión. Sin embargo, no implica una sectorización, ya que tampoco se refiere de manera necesaria a bienes públicos.

La teoría del concepto indeterminado y su función en el sistema jurídico establece claramente que no se trata de dar lugar a la arbitrariedad ni de justificar situaciones abusivas, ya que contrariamente a lo que se podría pensar, sirve para delimitar la discrecionalidad administrativa que sustenta, y permitir un control de su ejercicio. Incluso un control judicial de las consideraciones de interés público frente al abuso o la extralimitación. Por lo que se podría considerar que establece un ámbito limitado de actuación.

Los conceptos jurídicos, como por ejemplo los de orden público o interés público, utilidad pública o paz pública, o bien seguridad nacional, son indeterminados tanto por su creación como por su aplicación. Estos conceptos jurídicos son indeterminados porque no permiten una aplicación precisa e inequívoca. Incluir un concepto indeterminado en la Constitución o la ley puede tener finalidades distintas como son la de delimitar, limitar o controlar la acción administrativa. Por lo que no se puede afirmar que las decisiones que se sustenten en conceptos indeterminados tienen un carácter político o ideológico, ya que demarcan los límites de la aplicación de las normas.

Para García de Enterría, “se trata de conceptos con los que las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de su aplicación”.<sup>2</sup> Pero esta indeterminación no solamente es propia de este tipo de conceptos,

<sup>2</sup> “Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89, enero-marzo de 1996, pp. 83.

sino que su estipulación es intencional, ya que permite un margen de actuación a la administración pública dentro del contexto y en relación con la situación respecto de la cual se realiza. Esto no implica una indeterminación absoluta en la aplicación, puesto que la libertad de apreciación por parte de la autoridad administrativa está delimitada en primera instancia por la exclusión del sentido opuesto como justificante de la acción, y por el núcleo de significado del concepto indeterminado. El interés público puede *grosso modo* definirse negativamente como aquello que no es de interés privado, aun cuando esta definición no sirve más que como una primera intuición. Esto sin embargo, como señala de Cabo Vega, no implica que sea contrario al interés privado, sino solamente que lo trasciende.<sup>3</sup>

Los conceptos indeterminados al aplicarse se refieren a una realidad concreta, determinable, que establece un primer límite: las decisiones que por norma constitucional o legal se encuentran asociadas a un concepto abierto de este tipo no pueden justificarse en intereses particulares.

La pregunta que cabe plantearse, es si es posible construir un concepto general de interés público, o de elaborar siquiera un criterio de identificación de aquello que constituye el interés público en abstracto, o si no queda más opción que enumerar casuísticamente aquello que corresponde a esta clase. Una de las ventajas de elaborar una definición es que por una parte permite reducir la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las disposiciones referidas al interés general, y por la otra, no cierra la posibilidad de dar respuesta a un caso relevante no considerado por el legislador. La desventaja de una definición radica en su vaguedad potencial, lo cual no permite conocer a ciencia cierta el alcance de su sentido.

En el *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, es posible encontrar una propuesta de definición que señala que se entiende por interés público: “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.<sup>4</sup>

Esta definición que tal vez puede no ser la mejor ni calificarse como exhaustiva, incluye elementos relevantes para el presente análisis que

<sup>3</sup> Cabo de la Vega, Antonio de, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 250.

<sup>4</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1996, t. III, p. 1779.

son las necesidades colectivas o generales, la comunidad y la intervención del Estado; será sobre todo en torno de este último concepto que se desarrollará el estudio del significado del término “interés público”.

Los elementos de este concepto compuesto son el “interés” y lo “público”, por lo que se debe comenzar por desentrañar su significado. El interés se refiere al valor o importancia que tiene una cosa para una persona o grupo de personas, lo que implica la existencia de una estimación valorativa y, simultáneamente, la de un provecho, resultado o utilidad que esas mismas cosas o bienes tienen, una conveniencia o necesidad, tanto en el orden moral como en el material. Lo “público” por su parte, está referido a aquello que es o pertenece al pueblo, la comunidad, las personas en general, pero que no es de titularidad individual.

### *1. Interés público como motivo del acto administrativo*

El concepto de interés público, que actúa como justificante de determinadas acciones por parte del Estado, es un concepto muy amplio y opera como cláusula general habilitante de la actuación pública en nombre de un bien jurídico protegido por el ordenamiento. El interés público puede identificarse en términos generales con alguno de los fines del Estado mismo y es la pauta de actuación a la que la administración pública ha de sujetarse. Debe señalarse sin embargo, que el interés público es el objetivo de la acción de todos los que conforman la colectividad y no solamente del Estado. Su significado se puede restringir para situar al interés público en un plano de identificación o de igualdad con el interés general, que puede ser considerado como una especie del género interés público. Calificar de público el interés no implica que por ello exista una contradicción entre éste y el interés privado, que puede suceder, pero lo usual será su coincidencia o la posible coordinación de estos intereses. De cualquier forma, el interés público debe prevalecer en caso de confrontación, pero con apego a lo establecido en la norma fundamental, pues el interés público no puede convertirse en un pretexto para la arbitrariedad estatal.

El “interés público” es un concepto abstracto cuya aplicación a casos concretos ha de determinarse y transformarse en decisiones jurídicas. La precisa definición del interés público o general se constituye en garantía de los intereses individuales y de los colectivos simultáneamente, y se concreta en normas protectoras de bienes jurídicos diversos que imponen límites a la actuación pública y privada.

Debido a que el interés público es un concepto jurídico indeterminado, ha de ser concretado por la autoridad, cuya actuación se haya sin embargo, también sujeta a su consecución. Así, en primera instancia por el poder Legislativo en forma directa a partir de la Constitución, y por el Poder Ejecutivo y la administración pública, con base en la concreción que de éste haya hecho el legislador. Para asegurar su correcta definición e interpretación, y en virtud de la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico por el principio de legalidad, es que existe la posibilidad de su verificación por el Poder Judicial. Es un control jurídico que garantiza la adecuación de la determinación y concreción del interés público o general a las necesidades e intereses tanto individuales como colectivos.

Detrás de una declaración de interés público, en ocasiones se presenta en realidad un fenómeno que bajo ciertas circunstancias puede parecer similar al de una nacionalización, que se caracteriza por su naturaleza ideológica-política, aunada a determinada coyuntura histórica. Podría resultar interesante analizar si realmente existen diferencias entre la declaración de interés público, la nacionalización y la reserva de actividades o bienes, además de las ideológicas o coyunturales, como por ejemplo, en relación con la seguridad, ya que la reforma que establece la facultad para regular en materia de seguridad nacional utiliza por primera vez el término en este sentido, como si se hubiera producido una nacionalización de la función de seguridad pública, así como de ciertas competencias. El alcance de la determinación y función de las figuras jurídicas mencionadas excede los objetivos del presente estudio, por lo que no se profundizará en el tema.<sup>5</sup>

La Constitución, al legitimar las restricciones o reservas de derechos o actividades, condiciona los supuestos de hecho a situaciones concretas, es decir, a la concurrencia de las condiciones de esencialidad de los recursos o servicios que se califican como de interés público, orientados a

<sup>5</sup> El término nacionalización parece significar una utilización exclusiva por el sector público o la administración pública de un sector económico en su totalidad para beneficio de la Nación entera y en defensa de la propia soberanía. La reserva, en cambio, parece proyectarse solamente al ejercicio de determinada actividad, pero también pueden reservarse recursos o servicios esenciales de manera general y así se asemeja a la nacionalización. La calificación de una materia como de orden o interés público, o de interés general, opera más bien como una reserva. La ventaja de la reserva es que de conformidad con la ley se pueden establecer excepciones al acceso o uso de los bienes o facultades a la que se encuentra referida. Es por ello que una declaración de interés público se asemeja más a la reserva que a la nacionalización, aun cuando se extrae de la esfera de los particulares algún bien.

una finalidad específica, por lo que el interés público o general se configura como causa específica de la actuación administrativa. La ausencia del interés público desvirtúa las medidas tomadas y le resta toda legitimidad a la acción interventora.

## *2. La intervención de la administración pública*

Una Constitución debe determinar la capacidad de intervención estatal para garantizar un marco de libertad para la actuación privada al definir el orden jurídico y económico, su forma de organización y el reparto de competencias, por tanto, debe delimitar claramente el alcance de las facultades de los órganos públicos.

La intervención administrativa se justifica solamente por medio de una habilitación constitucional expresa en virtud del interés público o general o de las exigencias económicas o sociales del Estado, constituyendo así simultáneamente un límite y una garantía de las libertades individuales. El papel del Estado consiste entonces en llevar a cabo aquellas actividades que difícilmente podría acometer el sector privado, y al mismo tiempo realizar una política social que permita asegurar las prestaciones que en el mercado no se pueden satisfacer.

La intervención estatal no siempre es equitativa, ni tampoco completamente eficiente, ya sea por cuestiones técnicas o administrativas, pero la finalidad de la legislación es resolver aquellos problemas que otros no quieren o no pueden solucionar. Por otra parte, las políticas públicas, aunque dirigidas al interés público, se centran en los problemas que afectan o benefician a determinados grupos de interés obedeciendo más bien a razones políticas o económicas, por lo que sucede que los beneficiarios son solamente ciertos sectores, no la sociedad en su conjunto. El problema deriva de la capacidad de influencia de sectores de interés relevantes, como pueden ser los empresarios, por ejemplo, que en ocasiones llegan a controlar las instituciones sociales. Los grupos de interés son definitivamente un factor determinante de la formación de políticas públicas, de la legislación y de los procesos administrativos, aun cuando en el fondo subyace el criterio del interés público.

Uno de los principales problemas radica en la concreción del interés público y su traducción en legislación, no solamente para que permita una distribución eficiente de los recursos como en el mercado libre donde las partes negocian para promover el propio interés, sino también y principal-

mente para evitar que se convierta en una forma de restricción abusiva de la esfera de las libertades de los individuos, como podría ocurrir en el ámbito de la seguridad.

La primera razón legitimante de la actuación pública restrictiva es la más obvia, el interés público. Es un deber de la administración pública actuar de conformidad con éste, y si considera que hay razones válidas para tomar una decisión de tan relevantes consecuencias, ha de hacerlo en nombre de dicho interés. Pueden además existir razones concretas de interés público, como el carácter estratégico de un sector, la necesidad de satisfacer necesidades mínimas, de responder frente a un problema que pone en peligro la seguridad de las personas o la nación, o bien, la relevancia de las condiciones técnicas y económicas para realizar cierta actividad.

La monopolización por ejemplo, puede obedecer a razones prácticas, de seguridad o de utilidad, porque esta estructura facilita el seguimiento de las actividades, de los impuestos, o porque genera ingresos en el mercado, o bien, en función a una voluntad expresa de independencia o emancipación de la economía nacional. Es una forma de intervención total ya que excluye la participación de los particulares suprimiendo así, sus derechos a participar en la realización de determinada actividad.

La expropiación forzosa a su vez, es una forma de intervención que garantiza la legitimidad de la privación de la propiedad en las condiciones que la Constitución establece, así como la sustitución patrimonial mediante indemnización cuando se funda en la prevalencia del interés público frente a situaciones concretas de propiedad que han de ser sacrificadas. Las expropiaciones sólo pueden verificarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 constitucional. El término “utilidad pública” debe ser entendido como equivalente a los de interés público e interés general.

Es una intervención mutiladora de la administración pública, por lo que ha de estar fundamentada en el resultado de la ponderación del o de los sacrificios individuales que se impondrán en relación con la medida de necesidad y con la valoración cuantitativa y cualitativa de la utilización de este medio jurídico para lograr el fin propuesto.

Por tanto, los intereses o bienes subordinados a la seguridad nacional, al proceso productivo económico y a la utilización racional de los recursos naturales o de la información, quedan también condicionados al interés público para posibilitar el efectivo cumplimiento de los fines planteados. La subordinación de la riqueza nacional al interés público por

ejemplo, ha de concretarse mediante actos legislativos que definan el área que abarca dicha riqueza, y finalmente, en el caso específico, a través de la intervención administrativa tomando en cuenta la preservación y la racionalización de los bienes en cuestión.

### *3. Límites y alcances de la facultad restrictiva*

La intervención administrativa es el resultado de la necesidad de sujetar a una intensa regulación jurídico-administrativa determinado sector o actividad en razón del interés público, lo cual no implica la necesidad de excluir totalmente de ella la participación de los particulares. Para llevar a cabo una exclusión total debe verificarse una publicación o reserva del sector donde los particulares ya no podrían actuar; la administración pública se haría cargo entonces de los servicios públicos de manera exclusiva. Este tipo de restricciones absolutas sólo pueden realizarse si se fundamentan en razones de interés público. Las funciones públicas excluyen por su propia naturaleza la participación de los particulares.

Las actuaciones de la administración pública se deben regir en todo momento de conformidad con tres principios básicos: el de igualdad, el de proporcionalidad y el de respeto a la libertad individual. El de igualdad debe entenderse ante todo como igualdad de trato, esto es, la ausencia de discriminación o de concesión de privilegios arbitrarios. La discrecionalidad y la libertad de apreciación que conserva la administración pública, le permite elaborar balances de la conveniencia del ejercicio de un derecho o de su limitación, pero de ninguna manera debe configurarse como un poder arbitrario. El segundo principio es el de proporcionalidad y congruencia de la intervención con los objetivos que la justifican, principio que se traduce en una valoración de la necesidad de la medida, e implica una ponderación de la carga impuesta y del fin perseguido. El tercero de los principios mencionados se refiere al respeto de la libertad individual, es un deber que emana del ordenamiento jurídico mismo y al que tendrá que conformarse la actividad administrativa.

La administración pública no actúa exclusivamente de modo imperativo (y mucho menos arbitrario), normalmente opera en coordinación y con la colaboración de los particulares quienes en el fondo son los principales interesados en su permanencia en determinada actividad y del correcto funcionamiento del mercado, por ejemplo. Para ello pueden celebrarse conve-



nios de colaboración entre la administración pública y los particulares para fomentar la realización de actividades privadas de interés público.

La intervención es esencialmente regulación y ordenación de la actividad privada para su coordinación con los intereses y derechos de otros particulares, así como los de la sociedad en general. Las limitaciones que pretenda articular la administración pública han de verificarse mediante actuaciones concretas y conforme a derecho, pero no como medidas de sanción o coacción, pues aunque la administración pública actúe unilateralmente y de manera imperativa, su actuación se dirige a la ordenación de derechos o intereses legítimos. Su actividad obedece siempre a una potestad conferida específicamente por una ley a la administración pública en virtud del principio de legalidad. Por tanto, es posible asumir que las técnicas empleadas para llevar a cabo los cometidos encargados por la ley, deben estar especificados en la misma, a modo de autorización de su utilización.

La intervención puede verificarse en distintos momentos, lo que naturalmente implica también en cierta forma la intensidad de la misma en protección del interés público. La intervención puede efectuarse previamente al ejercicio de un derecho; son medidas de tipo preventivo que pretenden impedir la realización de actividades en determinados sectores o ejercer un control estricto de éstas, como en los casos de solicitud de autorizaciones, comunicaciones o registros. También puede efectuarse en el momento mismo de la realización de la actividad o durante todo el desarrollo de la misma; son funciones principalmente de control y supervisión como las inspecciones o verificaciones. Puede, por último, tratarse de intervenciones *a posteriori* y en ese caso su carácter es más bien correctivo y en todo caso ejecutivo; aquí cabe la posibilidad de imponer sanciones a la actividad privada.

La modalidad de la intervención es muy variable, puede ser muy débil como en caso de establecer deberes de comunicación o presentación de informes, acentuando su intensidad mediante la exigencia de requisitos formales para operar en determinados sectores, la comprobación de los mismos y la imposición de obligaciones. Puede llegar a tratarse de una verdadera intervención y limitación del ejercicio de los derechos individuales delimitando el contenido de los mismos o bien, obligando a prestaciones forzosas a los particulares.

Por lo que es posible concluir que existen tres grados de intervención pública: 1) total, que se proyecta sobre sectores reservados, 2) parcial, que

es el caso en que mediante concesión se permite el ejercicio de actividades calificadas como servicio público, y 3) reglamentado, que se refiere a actividades libres en principio, sujetas a condicionantes que controlan la actuación de los particulares.

La actividad interventora se manifiesta sobre todo a través de la reglamentación de las actividades respectivas, a pesar de que anteriormente se enfatizó que la actividad administrativa debe ser concreta. Pero así como los reglamentos pueden regular con carácter general los derechos y libertades de los ciudadanos, pueden también establecer limitaciones a los mismos directamente efectivas sin necesidad de un acto de concreción; en este caso constituyen actividades de intervención directa.

La intervención limitadora proviene de la regulación y se justifica en la evaluación del bien o interés público que ésta persigue; de esta clasificación depende su eficacia. Es incluso posible la delimitación de derechos a través de la elaboración de planes (como son el Plan Nacional de Desarrollo de conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley de Seguridad Nacional, así como la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa de Seguridad Nacional). Aunque sería más correcto entender que los planes lo que pueden hacer, jurídicamente hablando, es concretar delimitaciones ya establecidas por la ley o en la Constitución.

Para poder limitar los derechos de los particulares en virtud de la facultad restrictiva de la administración pública, como pueden ser el de tránsito o el de la información o la libertad de expresión por razones de seguridad pública, por ejemplo, la administración pública necesita un respaldo normativo explícito, puesto que son actos que subordinan la actuación de los particulares o una actuación administrativa concurrente, al ejercicio de esa facultad delimitadora. Esta delimitación de los derechos se ha de hacer en proporción a los fines y *pro libertate*, de la manera menos restrictiva, sin olvidar que los efectos que se produzcan por las limitaciones en principio no son indemnizables. Es por ello que en materia de seguridad pública, el artículo 4o. de la Ley de Seguridad Nacional prevé entre los principios que regulan dicha actividad, los de respeto a los derechos fundamentales, de protección a la persona humana y de las garantías individuales y sociales.

Las principales formas de incidencia de la acción administrativa en la situación jurídica del administrado son la reglamentación, los actos administrativos, los contratos y la coacción administrativa. La incidencia

negativa es la forma en que se produce la limitación de los derechos o se atribuyen deberes y obligaciones, e implica el sacrificio de situaciones de mero interés. La limitación administrativa de derechos afecta las condiciones de ejercicio del derecho a través de prohibiciones condicionadas o absolutas de un modo de ejercicio concreto.

### III. CONTROL DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL RELATIVA A LA MOTIVACIÓN EN UN CONCEPTO INDETERMINADO COMO EL DE SEGURIDAD NACIONAL

Todo acto administrativo debe emitirse de conformidad con el principio de legalidad, en virtud de lo cual debe estar fundado y motivado. Las normas que prevén la posibilidad de invocar un concepto jurídico indeterminado, como podría ser el de interés público o paz pública, sirven para fundamentar una acción, además debe estar motivado no solamente por las acciones que sustentan la decisión, sino que también debe justificarse el sentido que se atribuye al concepto jurídico en el caso, es decir, su alcance, ya que de otra forma no podrá ser controlado.

Como ya se mencionó, la Ley de Seguridad Nacional recurre a la enunciación de las acciones que pueden ser consideradas como de seguridad nacional (artículo 3o.), y al emitir una lista complementaria de los hechos que pueden legalmente ser calificados como amenazas a la seguridad nacional (artículo 4o.), pretende cerrar el margen de la discrecionalidad al no incluir algún concepto jurídico indeterminado como podrían ser el de paz o interés públicos. De esta forma parece que se gana en certeza en relación con las decisiones de las autoridades con facultades para tomar estas decisiones, no obstante, al establecer una lista cerrada, aquellas situaciones no consideradas expresamente quedarán fuera de la posibilidad de ser cubiertas de esta manera. La decisión puede deberse a la suspicacia que se tiene frente a la posibilidad de dejar marcos abiertos a la discrecionalidad, sin olvidar que ésta es un complemento de la acción administrativa y que no implica arbitrariedad, ya que toda acción administrativa está regida por el principio de legalidad, como asimismo establece el artículo 4o. de la Ley que prevé los principios regulatorios de las acciones en materia de seguridad nacional. Otra de las razones puede ser la falsa idea de que la justificación de las acciones de la autoridad en conceptos jurídicos indeterminados escapa al control jurisdiccional, pero esto no solamente no es así, sino que por el contrario, es el Poder Judi-

cial quien a través del ejercicio de sus facultades de control puede delimitar el significado y alcance de los conceptos jurídicos indeterminados y con ello, la acción administrativa.

García de Enterría sostiene que un concepto indeterminado es controlable por un juez, como ocurre con cualquier interpretación que la administración pública haya hecho de la ley.<sup>6</sup> En otras palabras, el hecho de incluir en la normatividad conceptos indeterminados no implica incluir cláusulas arbitrarias que pongan en riesgo la seguridad, las personas, al Estado o al orden constitucional, ya que toda actuación administrativa debe justificarse y es susceptible de control, no solamente respecto de la interpretación, es decir, la atribución de significado al concepto, sino sobre todo, de la utilización del concepto indeterminado para establecer los casos en que los límites del margen de apreciación de la autoridad han sido transgredidos, que de ser así, la consecuencia jurídica puede llegar incluso a la declaración de invalidez del acto.

El control ha de referirse a una ponderación de los intereses en consideración, esto es, la relevancia del interés público o seguridad nacional (concepto indeterminado) frente a la dificultad de obtener el fin perseguido por otros medios menos restrictivos de los derechos de las personas o la comunidad.

#### IV. EVALUACIÓN DEL USO DEL TÉRMINO “INTERÉS PÚBLICO” EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

##### 1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El término interés público es usado en diversos sentidos en varios artículos de la Constitución, lo cual dificulta la posibilidad de inferir un sentido unívoco con el objeto de proponer una definición. Por consiguiente, a continuación se presenta el análisis del sentido del uso de este término en cada uno de sus contextos.

El artículo segundo al regular los derechos de los indígenas establece que tanto la legislación federal como la local deben establecer las previsiones necesarias para reconocer a las comunidades indígenas como enti-

<sup>6</sup> García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1995, p. 38.

dades de interés público.<sup>7</sup> Independientemente del significado que para las comunidades indígenas o las autoridades puede tener el hecho de ser consideradas como “entidades de interés público”, ya sea en materia presupuestal o de derechos y obligaciones, el calificativo implica la relevancia de las comunidades como unidad no sólo para el Estado, sino para la población en general. Esto se traduce en una cierta forma de protección y preservación de las comunidades indígenas, cuyos límites y alcances deben ser determinados por las leyes específicas y en su caso, por la jurisprudencia. Sin embargo, este párrafo no se refiere al concepto de interés público en sentido estricto, sino a los efectos jurídicos de que un grupo de personas sea calificado como “entidad de interés público”.

En este mismo sentido, es utilizado el término “interés público” en el artículo 41, fracción I, numeral I, cuando califica a los partidos políticos como entidades de interés público, de tal forma que confiere una cierta protección especial a los partidos políticos que debe ser garantizada por la legislación, en virtud de la importancia que revisten para la sociedad.

En el artículo 25, párrafo sexto, en relación con la rectoría económica del Estado, se establecen los criterios conforme a los cuales se debe verificar el desarrollo de las empresas de los sectores social y privado, previendo que por medio de ley se pueden limitar sus actividades en virtud de las modalidades que dicte el interés público, que siempre queda a consideración del órgano legislativo y restringiendo el uso de los recursos productivos al beneficio general. Por lo que el interés público en este caso se encuentra delimitado por el fin de las actividades productivas, y el uso y conservación de los recursos y el medio ambiente. El significado de esta figura jurídica y la posibilidad de establecer modalidades y su alcance se analiza a continuación a la luz del artículo 27 constitucional.

En el capítulo económico de la Constitución se encuentran disposiciones que se refieren a la obligación del Estado de apoyar e impulsar a las empresas del sector social y privado bajo criterios de equidad social y productividad, conforme a las siguientes restricciones: el interés público, el uso en beneficio general de los recursos productivos, y cuidando su conservación y la del medio ambiente.

<sup>7</sup> Estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, la calificación de entidad de interés público causó desde que fue propuesta originalmente, grandes debates; el sentido y alcance de la misma aun hoy es incierto.

El tercer párrafo del artículo 27 permite establecer modalidades a la propiedad privada de acuerdo con el interés público, así como regular en beneficio del interés social el aprovechamiento de elementos naturales susceptibles de apropiación. El significado del término interés público en este caso implica que dichas medidas y sus bases deben preverse en la ley, y las autoridades administrativas simplemente las deben aplicar. Esto se debe a que las “modalidades” son normas jurídicas de carácter general y abstracto que alteran sustancialmente el derecho de propiedad. En general las modalidades implican una restricción a un derecho o la forma de su ejercicio. Se considera que la propiedad, originariamente de la nación, es un bien a proteger, ejemplos de modalidades que reflejan la aplicación del criterio de interés público son la regulación sobre obras de arte, o los límites a la tenencia de la tierra.

Los párrafos cuarto y quinto de este mismo artículo se refieren a los bienes cuyo dominio pertenece a la nación, en el cuarto a los de dominio directo (recursos naturales, espacio físico y aéreo, etcétera), y cuyas características son ser inalienables e imprescriptibles, y los particulares solamente pueden ejercer sobre ellos derechos personales, no reales, concesionados, para el uso, explotación y aprovechamiento. Sin embargo, como establece el párrafo quinto, las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas y apropiadas por el dueño del terreno, salvo que se afecte el interés público u otros aprovechamientos. Por tanto, el Poder Ejecutivo puede reglamentar su extracción y utilización, e incluso limitar este derecho en consideración al interés público.

En la fracción XVIII del artículo 27, se establece una consecuencia jurídica específica de gran relevancia como es la declaración de nulidad para los casos en que se produzcan perjuicios graves para el interés público. Si bien esta fracción se refiere a actos jurídicos ocurridos antes de la entrada en vigor de la Constitución vigente, se prevé que por tratarse de actos relevantes relativos a contratos y concesiones que impliquen la vulneración de un principio fundamental consagrado en la Constitución, cuyos efectos podrían haber producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, la sanción por atentar contra el interés público será la nulidad. Este supuesto se refiere a circunstancias específicas, no obstante, se puede formular el principio que establece que los actos que atentan contra el interés público pueden ser declarados nulos.

En la fracción XX del mismo artículo se regula la participación del Estado en materia de desarrollo rural integral, estableciendo que la legislación reglamentaria de la producción agropecuaria debe ser considerada como de interés público con el objeto de ofrecer a este sector una protección especial.

En el décimo párrafo del artículo 28, se utilizan dos conceptos, el de interés general y el de interés público. El primero opera como guía de actuación en relación con la concesión de la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y el segundo, como mecanismo de control cuyo objeto es limitar las actividades relacionadas con la prestación de los servicios y evitar fenómenos de concentración contraproducentes. Así, parece ser, que estos conceptos no sólo tienen significados distintos, sino que cumplen con diferentes funciones en el sistema jurídico. El concepto de interés general se ha encontrado siempre asociado a la prestación de servicios públicos, las concesiones y reservas, por decirlo de una manera muy general, a actividades que pueden llegar a tener un carácter mercantil, pero cuyo destino no puede ser reducido al beneficio de los particulares.

Una vez más se establece la condición de prever en la ley las modalidades necesarias para asegurar la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes. Estas modalidades, como puede observarse del análisis de los artículos 25 y 27, se encuentran relacionadas con el uso y disfrute de bienes propiedad de la nación, de este carácter deriva la posibilidad de establecer limitaciones en virtud del interés público.

Los conceptos de áreas estratégicas y áreas prioritarias utilizados en el artículo 28 constitucional constituyen restricciones conceptuales que operan en función del interés público con el objeto de establecer las excepciones válidas al concepto de monopolio, de tal forma que la reserva que el Estado hace de ciertas actividades queda excluida de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo. El petróleo no puede ser concesionado por ser un área estratégica, esto implica otra calificación restrictiva distinta, aunque también asociada al interés público.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El artículo 28 constitucional, al regular los monopolios estatales permite diferenciar dos clases que se distinguen por su finalidad: los monopolios fiscales y los comerciales. El objetivo de los primeros es la recaudación de impuestos garantizando unos ingresos mediante la producción de bienes indispensables o la prestación de un servicio. Los monopolios comerciales en cambio, tienen como objetivo realizar una actividad de

En el párrafo octavo de este artículo se retoma el concepto de interés general como criterio para sustentar otras excepciones a la prohibición de monopolios en relación con las actividades de las asociaciones de trabajadores y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para autorizar excepcionalmente, y conforme a las condiciones previstas, la exportación de sus productos.

Este artículo impide asimismo la adopción de nuevas medidas contrarias a la libre circulación de bienes y servicios o que resulten discriminatorias; pero no impide la creación de nuevos monopolios cuando ello obedezca a razones de interés público que justifiquen restricciones “no discriminatorias” a la libre circulación de mercancías siempre y cuando se verifiquen por vía de ley.

En el caso del artículo 36, fracción I, segundo párrafo, el interés público radica en el hecho de que el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredita la ciudadanía mexicana sean considerados como servicios. No obstante, al establecer que debe ser organizado y administrado por el Estado queda claro que no se trata de un “servicio público” en sentido estricto, sino del ejercicio de una función pública, por lo que no puede ser concesionado y su regulación sólo podrá ser hecha por vía de ley. El carácter de interés público procede del tipo de información que maneja y de los derechos y obligaciones que derivan de la calidad de ciudadano. Por razones de seguridad y control es que el término “interés público” opera en este caso como un criterio restrictivo de la participación de los ciudadanos en el manejo del registro y limita el acceso a su conformación.

Por lo que se refiere a la parte orgánica de la Constitución, el término interés público se encuentra en el artículo 94, cuarto párrafo, referido a la posibilidad de restringir el acceso a las sesiones del Pleno y de las Salas que en general son públicas, para que excepcionalmente puedan verificarse a puerta cerrada cuando la naturaleza del caso lo justifique. Las razones que justifiquen limitar el acceso a las sesiones deben justificarse plenamente de manera previa con fundamento en la moral pública o el interés público. Cabe señalar que “moral pública” es otro concepto indeterminado que también puede servir para restringir los derechos de los particulares.

tipo industrial y generar ingresos en el mercado; se trata de producir ciertos bienes para satisfacer necesidades colectivas. En el fondo subyace una razón de interés público que justifica la creación de cualquiera de ellos.



En materia de amparo, el concepto de interés público se convierte en una limitación para los particulares, ya que el artículo 107, fracción X, primer párrafo, el establece que la suspensión puede ser denegada por motivos de interés público. Aquí el criterio opera en el sentido de restringir un derecho del particular para dar a preferencia a los del público en general. Un caso, por ejemplo, es cuando se niega la suspensión con motivo del cumplimiento de órdenes militares. Al respecto la jurisprudencia ha establecido que en dichos casos las órdenes deben estar dirigidas a satisfacer atribuciones tales como la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República y la soberanía nacional, la seguridad interior del país y el auxilio a la población civil en casos de necesidad pública.<sup>9</sup>

En la fracción XV del mismo artículo que regula la facultad del procurador general de la República o de los agentes del Ministerio Público Federal para intervenir en los juicios de amparo, la función del concepto de interés público es legitimar la no participación de éstos en un juicio, cuando a su juicio carezca de interés público. Esto se debe a que su intervención se funda en la necesidad de velar por los intereses de la sociedad en general, pero que no se considera indispensable la participación del Ministerio Público cuando el amparo se refiere a cuestiones que afectan intereses puramente particulares.

En conclusión, se puede afirmar que el término es utilizado para conferir una cierta forma de protección especial a bienes o agrupaciones, pero sobre todo ha servido para establecer limitaciones a las acciones del Estado o para restringir los derechos de los particulares. Así, es posible afirmar que en el sistema jurídico mexicano sirve para limitar las actividades empresariales, restringir la propiedad y el uso de bienes y recursos públicos, restringir el acceso a la información, establecer sistemas de control y límites por motivos de seguridad, o proteger y preservar sectores o grupos como en el caso de las entidades de interés público. En general, los conceptos de interés público, general o social, así como los de paz y orden públicos, como se verá a continuación, son guías que el Constituyente utiliza para ordenar la actuación y organización del Estado.

<sup>9</sup> ÓRDENES MILITARES PARA DETERMINAR SI LA SUSPENSIÓN ES PROCEDENTE DEBE ATENDERSE A SU CONTENIDO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Contradicción de tesis 13/95, novena época, Segunda Sala, t. II, tesis 2a./J. 56/95, octubre de 1995, p. 240.

Por lo que a los conceptos relativos a cuestiones de seguridad se refiere, en la Constitución se encuentran diversos artículos relativos a la paz pública, a la seguridad pública, la seguridad nacional y el orden público. En algunos casos en relación con la atribución de facultades, en otros como conceptos indeterminados que sirven para delimitar la actuación de la autoridad.

En el artículo 29 constitucional, en el cual se regula el procedimiento de suspensión de las garantías individuales, no se hace mención al interés público, no obstante, esta disposición establece que la acción del titular del Poder Ejecutivo debe estar justificada en una situación de invasión, de perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro caso que ponga a la sociedad en peligro o conflicto. La amplitud del supuesto y del concepto de paz pública hace evidente que el Constituyente consideró necesario atribuir una amplia facultad discrecional al presidente de la República que para de manera justificada y en el marco de la constitucionalidad sea posible hacer frente a una situación en la que se encuentra en peligro la seguridad de las personas o de la nación.

En el artículo 7o. en cambio, el concepto de paz pública opera como una limitante del derecho a la libertad de expresión escrita, misma que en primera instancia se dirige a los particulares como guía de su actuación, pero que también faculta a la autoridad para intervenir en casos de que por medio de la palabra escrita se pudiera alterar la paz pública, entendida como orden público en sentido amplio. Existe una tesis de 1930 que establece que son ataques al orden y la paz pública, “toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente... que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país, o cuando por esos medios se injurie a la nación mexicana o las entidades políticas que la formen”.<sup>10</sup>

En relación con las cuestiones de seguridad, la Constitución distingue claramente que se trata de dos esferas competenciales distintas, cuando en el artículo 73 establece la facultad del Congreso para legislar en materia de seguridad pública en la fracción XXIII con el objeto de coordinar por vía de ley las acciones correspondientes dentro del territorio nacional, y en la fracción XXIX-M para expedir leyes en materia de seguridad nacional, precepto que además de facultar al Congreso establece una li-

<sup>10</sup> ATAQUES AL ORDEN Y A LA PAZ PÚBLICA, DELITO DE. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, Primera Sala, t. XXIX, junio de 1930, p. 755.

mitación a la facultad legislativa, ya que le obliga establecer requisitos y límites a las investigaciones correspondientes,<sup>11</sup> con ello se refuerza la protección de los derechos fundamentales y se limita el alcance de la capacidad de intervención de la autoridad con motivo de seguridad pública.

Las facultades correlativas del titular del Poder Ejecutivo en materia de seguridad nacional se encuentran reguladas en el artículo 89, fracción VI, misma en que se establece la obligación del presidente de preservarla de conformidad con lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional. Para lograr dichos objetivos y en los casos en que se justifique puede disponer de la totalidad de la fuerza armada, siempre y cuando se trate de la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación.

En el artículo 115, fracción III, inciso h, se establece la facultad de los municipios en materia de seguridad pública, misma que se tiene que verificar en los términos del párrafo quinto del artículo 21 constitucional,<sup>12</sup> y en el artículo 122 del Distrito Federal en su base segunda en relación con las facultades y obligaciones del jefe de gobierno del Distrito Federal a quien se atribuyen las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, las cuales deben ejercerse de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Finalmente, en el artículo 131 se utiliza el concepto de seguridad pública con el objeto de otorgar a las autoridades federales competentes la posibilidad de prohibir, por motivos de seguridad la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

En relación con los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional, paz pública y orden público, vale la pena mencionar que el término orden público es usado en dos sentidos distintos, como por ejemplo en el artículo 130 en relación a la expedición de la ley reglamentaria a la cual califica jurídicamente, y para referirse a una situación de convivencia so-

<sup>11</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de 2004, en el mismo decreto también se reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El decreto de reforma establece que se adiciona al artículo 73 esta fracción XXIX-M, aun cuando en la reforma anterior publicada el 29 de septiembre de 2003, fecha en que se reformó por última vez este precepto, se había adicionado la fracción XXIX-K, por lo que la fracción XXIX-L no existe.

<sup>12</sup> Este párrafo establece: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

cial normal, en el sentido de seguridad o tranquilidad.<sup>13</sup> El sentido del concepto de paz pública es análogo a este segundo sentido de orden público, pero puede en ciertos casos, como en relación con el artículo 29 constitucional, equipararse al de seguridad nacional. En materia de seguridad en cambio, los términos seguridad pública y seguridad nacional sí tienen sentidos y alcance distintos. Por lo que el primero puede relacionarse con los conceptos de paz pública y orden público, y el segundo, más bien con razones de Estado, como pueden ser la soberanía o la forma de gobierno e incluso, el respeto del orden constitucional.

Concluyendo, se puede afirmar que el concepto de interés público se encuentra asociado en nuestra Constitución principalmente al uso de bienes relevantes o a la regulación económica.<sup>14</sup> En el caso de esta última, es evidente que comporta una dificultad que consiste en el enfrentamiento de derechos individuales y su delimitación, con los problemas económicos que pretenden resolverse. La evaluación que se haga de la posible restricción o disminución de los derechos en función del interés público debe considerar la eficiencia de las medidas a adoptar y de los resultados que se pretende lograr, para lo cual deben considerarse los objetivos planteados y los valores implicados, los recursos, los costos y los beneficios finales que se lograrían efectivamente.

El fundamento de la intervención administrativa en la regulación económica es el interés público, su actuación es respuesta a la demanda de corregir prácticas ineficientes o inequitativas del mercado debido a la inestabilidad de éste, con el fin de aumentar la riqueza y la justicia en la sociedad, ya que se considera que el mercado en sí no es un instrumento eficiente para lograrlo.

Se presume que los principios rectores de la política social y económica consagrados en nuestra Constitución son las garantías de un mínimo existente que los poderes públicos deben procurar sobre todo para beneficiar a los grupos sociales más perjudicados. Estas normas establecen objetivos de la actuación estatal que en todo momento debe estar orientada a la consecución de los “derechos sociales”, que han de concretarse

<sup>13</sup> En este sentido se utiliza por ejemplo, en los artículos 115, fracción VII y 122 F en que se establecen supuestos relativos a situaciones de alteración grave del orden público.

<sup>14</sup> La regulación económica es la forma de intervención del gobierno o la administración pública en los flujos del mercado por medio de diversos instrumentos, como por ejemplo impuestos, subsidios, leyes específicas y controles administrativos sobre la actividad económica general.

con la intervención pública. Intervención sujeta a la vinculación de la actuación de los poderes públicos al interés público, al principio de legalidad y a la igualdad de los beneficiarios de ésta.

La vinculación directa e imprescindible al interés público de la actividad o materia regulada no debe condicionarse únicamente a los fines perseguidos por el Estado, sino también a la ponderación cualitativa y cuantitativa de los medios disponibles para lograr una asignación equitativa de los recursos públicos. El papel que el Estado debe desempeñar es primordialmente de intervención en la dirección, la coordinación y la explotación de bienes, actividades o empresas cuando así lo exija el interés público. No puede, ni debe permanecer como un mero espectador que vigila las actuaciones privadas con el fin de impedir el abuso o las disfunciones en el mercado.

## 2. *Legislación secundaria*

En cuanto a las disposiciones generales en materia de interés público en la legislación mexicana, sólo las previstas en el Código Civil Federal<sup>15</sup> sirven de orientación para determinar el sentido del término “interés público” y, sobre todo, para determinar sus efectos jurídicos.

El artículo sexto, al regular la voluntad de los particulares, solamente establece dos limitaciones al prever que no es legalmente posible la renuncia de los derechos privados, esto es, cuando dicha renuncia pudiese afectar al interés público de manera directa, y que sólo puede ser hecha cuando no perjudique derechos de tercero. Una vez más, es posible constatar que el concepto de interés público sirve para limitar la esfera de la autonomía de la voluntad de los particulares, incluso en la esfera del derecho privado.

En el artículo octavo se prevé la sanción para los actos que se realicen en contra del interés público, en congruencia con lo comentado previamente en relación con la fracción XVIII del artículo 27 constitucional que establece que son nulos dichos actos, a menos que la ley ordene expresamente lo contrario.

No obstante, el artículo 21, que constituye una excepción para el cumplimiento de la ley, prevé la posibilidad de no aplicar esta salvaguarda en

<sup>15</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto de 1928, en vigor a partir del 1o. de octubre de 1932.

los casos en que el incumplimiento de la ley afecte directamente al interés público, ya que establece que

Los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

El concepto de interés público funciona aquí también como un criterio que restringe las prerrogativas otorgadas a un particular, por lo que se puede ver que el interés público goza de prevalencia en todos los casos de conflicto de intereses.

La Ley de Imprenta<sup>16</sup> establece que de conformidad con la fracción IV de su artículo tercero toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad, por causa de interés público, o que sea hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público constituye un ataque al orden o a la paz pública. En este caso el concepto de interés público se convierte en una clara limitante de la libertad de expresión escrita, y la autoridad puede establecer el tipo de publicaciones que se consideran como prohibidas. El interés público es el criterio que delimita el ejercicio de esta facultad. En este precepto se vinculan para la determinación de la intervención administrativa dos conceptos indeterminados que deben delimitar la decisión restringir la información o limitar su acceso. Éste es, por ejemplo, el criterio que debe regir la calificación de confidencialidad o reserva de las actividades de inteligencia para la seguridad nacional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9o. de la Ley de Seguridad Nacional.

Cada vez es más frecuente encontrar la indicación de que una ley es de “orden público”, sobre todo en las leyes más recientes, aun cuando el significado del alcance de esta clasificación no es claro. El objeto de esta calificación es colocar a la ley en una situación de relevancia frente a otras leyes por la materia que regula. Esto no implica, sin embargo, modificar su rango o eficacia normativa, ya que conservan la misma posición en el sistema jerárquico que cualquier otra ley. Las leyes, sean de orden público o no, son obligatorias, no obstante lo que sí varía son los efectos

<sup>16</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1917.

jurídicos que se producen en caso de contravención de las disposiciones de una ley de orden público. En términos generales se puede decir que los derechos que la norma establece son irrenunciables, por lo que cualquier estipulación en contrario carece de validez. También es sabido que los efectos jurídicos de la contravención de una disposición de orden público puede acarrear la nulidad de dichos actos. En consecuencia, por sus efectos, la calificación de orden público solamente puede ser hecha por la Constitución o en las normas de rango de ley.

No se hará un análisis del concepto de orden público y sus diversos significados, ya que por su dimensión y relevancia requiere de un estudio especial. Sin embargo, es posible señalar que el uso del término “orden público” puede estar referido tanto a ciertos efectos jurídicos relacionados con la ley que sea calificada como de orden público por el legislador, como al hecho de que efectivamente se mantenga el orden en la vía pública. No obstante, el orden público parece estar delimitado a la esfera local, lo cual podría constituir la razón por la cual la Ley de Seguridad Nacional no hace mención alguna al orden o paz públicos.

### 3. *Jurisprudencia*

En materia de jurisprudencia no existe una delimitación clara del concepto de interés público y menos aún una definición, el tema no es abordado de manera expresa, por lo que a continuación solamente se comentan un par de jurisprudencias relativas a la seguridad nacional o públicas y al derecho a la información por su relación con el tema y las determinaciones expresas que hace la Ley de Seguridad Nacional respecto del acceso y reserva de la información.

En realidad, de lo que se ha ocupado la jurisprudencia es de delimitar ciertos supuestos de delitos que por su naturaleza están asociados a cuestiones de seguridad pública o nacional. Los aspectos más relevantes radican en la determinación de que el orden y la paz pública son condiciones imprescindibles para gozar de las garantías constitucionales, ya que “los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente”.<sup>17</sup> Lo cual justifica el haber incluido la protec-

<sup>17</sup> SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. III, tesis P. XXVI/96, marzo de 1996, p. 471.

ción de los derechos de las personas como principios que rigen las acciones en materia de seguridad nacional en el artículo 4o. de la Ley.

En relación con el derecho a la información consagrado en el artículo sexto constitucional, la jurisprudencia solamente menciona que este derecho se refiere a información que tenga un “carácter público y sea de interés general”, sin delimitar el significado de los términos utilizados, sobre todo por lo que se refiere al interés general, que no considero que pueda ser entendido como sinónimo del interés público. No obstante, se califica el derecho a recibir la información como un servicio “al público” cuya prestación es de especial trascendencia para el desarrollo nacional, calificación que se puede extender a toda la información de interés público.<sup>18</sup>

En otra tesis se señala que las limitaciones al derecho a la información se establecen más que nada en virtud del interés de los individuos que integran la sociedad mexicana. Por lo que se considera como una obligación por parte del Estado abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Esta tesis no menciona en momento alguno el interés público, aunque sí el orden público y la moral pública.<sup>19</sup>

En una tesis de 2000, se establece que el derecho a la información previsto en la última parte del artículo sexto de la Constitución no es absoluto, por lo que se haya sujeto a limitaciones o excepciones que se fundan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad, los cuales pueden inscribirse en el ámbito del concepto de interés público. De tal forma que este derecho y el acceso a la información pueden ser restringidos, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales. Asimismo, establece una serie

<sup>18</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). LA ATRIBUCIÓN QUE LE OTORGA EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XV, DE LA LEY RELATIVA, PARA VERIFICAR QUE LA INFORMACIÓN SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS DIFUNDIDA POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO INDUZCA AL ERROR O A LA INEXACTITUD, TIENDE A VELAR POR EL DERECHO QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6O. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ASISTE A LOS USUARIOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis aislada, Segunda Sala, marzo de 2002, t. XV, tesis 2a. XIX/2002, p. 422.

<sup>19</sup> DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO DEBE REBASAR LOS LÍMITES PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 6O., 7O. Y 24 CONSTITUCIONALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.3o.C.244 C, t. XIV, septiembre de 2001, p. 1309.



de criterios que pueden servir de guía para restringir el acceso a la información cuando se justifique en razones de interés público como, por ejemplo, por razones de seguridad nacional, para proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona, el criterio operaría con el objetivo de proteger el derecho a la vida o a la privacidad de los particulares.<sup>20</sup>

La jurisprudencia no ha realizado una actividad de interpretación que permita delimitar los conceptos de interés público o seguridad nacional, más bien se ha ocupado de aclarar ciertos supuestos de hecho que pueden estar correlacionados con estos conceptos, por lo que no se puede considerar de utilidad alguna para resolver el problema de la determinación del significado de los conceptos jurídicos indeterminados que estamos analizando.

## V. CONCLUSIÓN

Como conclusión es posible señalar que los derechos de los particulares en materia de seguridad se encuentran delimitados por razones de interés y orden público, aun cuando la Ley no hace mención alguna al interés público y la referencia al orden público es de carácter técnico jurídico. El interés público es la justificación de habilitaciones constitucionales interventoras expresas, así como límite y garantía de derechos individuales y colectivos. No obstante, a pesar de compartir el carácter de indeterminado, no es un concepto equivalente a los de seguridad nacional o de paz pública, aun cuando ambos sean de interés público y también operen como conceptos restrictivos de derechos individuales.

El concepto de interés público ha sido motivo de diversas teorías y discusiones doctrinales, sobre todo respecto de la concreción de su contenido y sus efectos jurídicos, sin embargo, sólo vale la pena enfatizar que se trata de un concepto que se refiere a aquello que va encaminado al quehacer de la administración pública, y como se ha podido demostrar, está orientado en primera instancia a actividades económicas, aunque no de manera exclusiva. El contenido del interés público puede variar depen-

<sup>20</sup> DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, novena época, Pleno, t. XI, tesis P. LX/2000, abril de 2000, p. 74.

diendo de las condiciones políticas, sociales, económicas, morales e incluso culturales de un país en un momento determinado. Es por ello que requiere de una valoración tanto por la autoridad administrativa en relación con el caso, como por el juez con motivo del control del ejercicio de la facultad discrecional.

Si la seguridad nacional es de interés del público en general, entonces el concepto de interés público puede ser utilizado como restrictivo de diversos derechos, ya que el interés público es aquello que es relevante para la mayoría en una comunidad específica, en un tiempo económico, político y social determinado, y que por tanto, es susceptible de ser tutelado por el Estado. Considero finalmente, que es posible sostener que el concepto de interés público subyace al de seguridad nacional en el artículo 3o. de la Ley, lo cual hace a este concepto dos veces indeterminado a pesar de la enumeración de casos que justifican la acción hecha por la Ley de Seguridad Pública.