

Los orígenes autoritarios del Derecho Administrativo y la necesaria revisión conceptual de "interés público"

The authoritarian origins of Administrative Law and the necessary conceptual revision of "public interest"

João RODRIGUES*

RESUMEN: Este artículo reúne, de manera concisa, algunas reflexiones sobre el alcance, la amplitud y la operatividad práctica del concepto administrativo de interés público. La metodología aplicada consistió en revisión bibliográfica, investigación histórica y formulación de hipótesis de trabajo. El objetivo trazado es intentar encontrar bases más sólidas y funcionales para convertir el concepto de interés público, verdaderamente, en el pilar de todo el edificio administrativo. El gran desafío, en este sentido, es encontrar, dentro del contexto jurídico-político, un estándar razonable para la concreción de los intereses adecuados en una síntesis trascendental.

PALABRAS CLAVE: interés público; interés particular primario; interés particular secundario; concepto jurídico indeterminado; Estado de Derecho.

ABSTRACT: This article brings together, in brief, some reflections on the reach, scope and practical operation of the admi-

* Mestre em direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em direito penal e processo penal pela Universidade Cândido Mendes/rj. Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas. Atualmente Chefe do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPAM. Contacto: <joaorodrigues@mpam.mp.br>. ORCID ID: 0000-0001-6512-4643. Fecha de recepción: 08/02/2024. Fecha de aprobación: 01/12/2024.

nistrative concept of public interest. The applied methodology consisted of bibliographic review, historical investigation and formulation of working hypotheses. The objective set is to try to find more solid and functional foundations to make the concept of public interest, truly, the main beam of the entire administrative edifice. The great challenge, in this sense, is to find, within the legal-political context, a reasonable standard for the realization of adequate interests in a transcendental synthesis.

KEYWORDS: Public interest; Primary private interest; Secondary private interest; Indeterminate legal concept; Rule of law.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo, gracias a su origen, es el menos democrático de los ramos del Derecho. Sus principios fueron moldeados bajo la necesidad de proteger los intereses del Estado (que en su formato antiguo –*ancien régime*– se confundían con los del soberano), aún no sometidos a la voluntad del legislador (*suprema lex regis voluntas*). Esta “noción-raíz” es un valioso estímulo para revisar el principal concepto considerado como fundamental en el derecho administrativo actual (o “base de decisión”), que es el “interés público”.

La locución “interés público” fue acuñada en el pasado y adquirió una dignidad propia, capaz de justificar muchas medidas y decisiones en el día a día de la Administración Pública. A menudo, el interés público, el “bienestar general” o cualquier otra locución con igual sentido, se utiliza como sofisma para legitimar ciertas decisiones. Por eso la expresión “interés público” comienza liberando el pensamiento, y termina por esclavizarlo a un sentido semántico sin equivalencia concreta en el plano real.

Los órganos administrativos han revelado, en el pasado y hasta tiempos recientes, la más lamentable debilidad, moviéndose bajo el impulso de los intereses de grupo en lugar de descubrir e imponer el “interés público”. Esto por dos razones básicas: 1- aunque sea uno de los términos más utilizados en el léxico de la Administración Pública, es indiscutiblemente el menos definido y el menos comprendido; 2- identificar o determinar el interés público apropiado en cualquier caso específico muchas veces no es tarea fácil.

Los estudios sobre derecho administrativo y Administración Pública de los últimos 50 años, al menos, están abundantemente sazonados con locuciones del tipo “bien común”, “interés público”, “interés social”, “interés común”, “bien público” y otras afines, documentando, de modo inequívoco, la simple fe de una época. La “reinfeción” de los términos aún es más intensa en tiempos

democráticos. Sin embargo, esta masiva referencia, normalmente honorífica, no va acompañada de la necesaria depuración teórica.

El interés público es un aspecto muy valioso para una cultura democrática, por la expansión horizontal y vertical de una idea fundamental envuelta en valores queridos para la misma atmósfera democrática y republicana. Se supone que su desarrollo y depuración teórica lo conviertan cada vez más en un concepto fundamental para el desarrollo humano y social.

No obstante, la centralidad del concepto para un sistema democrático de gobierno, nunca ha sido definido, en términos operativos, ni en la legislación ni en los tribunales. La doctrina tampoco presenta resultados exitosos en este punto y para justificar estudios más sólidos se aferra a los conocidos “conceptos jurídicos indeterminados”.

Las discusiones doctrinarias sobre el tema estimulan más que nutren. Algunos aspectos son tratados satisfactoriamente, incluso con brillantez. Pero en general, las respuestas son reticentes. Muchas son triviales y falsas. Y aún nadie ha intentado abordarlo en su totalidad o, al menos, redondear la visión parcial predominante. La tarea, sin duda, no es fácil. La metodología utilizada en el presente ensayo consistió básicamente en la crítica de textos, la investigación histórica y la formulación de hipótesis de trabajo. A través de estos métodos fue posible llegar a conclusiones razonablemente coherentes, invirtiendo, cuando fue necesario, contra algunas fórmulas consagradas por el uso y revelando nuevos problemas. Es necesario reconocer que ideas sueltas no pueden constituir una teoría, ni siquiera una hipótesis de trabajo, si no están ordenadas bajo métodos adecuados de análisis realista. Se necesita un núcleo metódico en torno al cual y a través del cual la investigación pueda fluir productivamente (de manera dinámica y continua).

II. ALGUNAS NOCIONES PRELIMINARES

Esencialmente, toda actuación de la Administración Pública para ser legítima debe atender a una estructura profunda de interés público que se constituye, por eso mismo, en la viga maestra de todo el edificio administrativista (o como dice la doctrina especializada, “cláusula positiva de validez”). No hay actividad administrativa legítima sin una serie de condiciones capaces de evidenciar, concretamente y empíricamente, el IPU¹.

El IPU, así, condicionará el actuar de la Administración, dándole la tónica y la finalidad, y estableciendo, de esta forma, una condición negativa de validez de los actos administrativos². En caso de que la Administración persiga, a través de sus actos, fines que no sean los albergados y previstos por el ordenamiento jurídico, es decir, no persiga el interés público en sentido amplio, los mismos padecerán invariablemente del vicio de desviación de finalidad y, por consiguiente, serán nulos.

El IPU forma parte de una corriente histórica evolutiva, en la que la sociedad ha desarrollado una secuencia de conceptos generales, cada uno de los cuales ha sido corregido y perfeccionado por el siguiente. Hubo a principios del siglo XVIII, dice Bronowski³: “(...) el concepto de interés personal (...); luego vino el interés personal ilustrado; después, la mayor felicidad del mayor número; la utilidad; la teoría del valor del trabajo; y a partir de entonces su expresión ya sea en el bienestar social o en la sociedad sin clases”.

Sobre la expresión “interés público” hay dos aspectos: uno, fundamental, duradero e intrínseco; y otro, histórico, que aparece

¹ Cada vez que, a lo largo del texto, se haga referencia a “interés público”, se utilizará la abreviatura “IPU”.

² GABARDO, Emerson, MOURA REZENDE, Maurício Corrêa de, “O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro”, *Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 115, 2017, p. 285.

³ BRONOWSKI, Jacob, *Ciência e valores humanos*, trad. de Alceu Letal. Belo Horizonte/São Paulo, Itatiaia/Edusp, 1979, p. 48.

de acuerdo con la necesidad propia de la historia humana. Precisamente por presentar un marco rígido que permanece, de cierta manera, estable, la expresión puede ser conceptualizable.

Un término lingüístico puede ser usado para distintas funciones: para referirse a algo, para denotar, designar, connotar, describir, relacionar, distinguir, incluir, localizar, cuantificar, calificar, modificar, matizar, deformar, abstraer, etc⁴. El IPU, por lo tanto, dentro de esta perspectiva, puede ser utilizado y entendido por diversas funciones y en diversos sentidos. Es un concepto, por lo tanto, plurifuncional y plurisignificativo, justamente por reflejar un contexto social multifacético.

El IPU es un producto histórico y biográfico de una sociedad específica. Si una determinada sociedad posee en cualquier cantidad, un apreciable sentido común y experiencia, el modo en que proyecta sus propios intereses es el mejor, no porque lo sea en sí (visto por un observador imparcial), sino porque es el modo que le conviene. Los problemas que remiten al IPU son los de la sociedad X o Y, no los de las sociedades en general, de forma universal. Es una semilla lanzada en suelo propio y germina a partir de los nutrientes locales (es decir, a partir del volumen disponible de inteligencia humana).

El concepto sustancial de IPU no se formula en términos universales, como se formula un pensamiento teórico en cualquier ciencia. Por eso se habla del IPU de una sociedad, no del IPU como un interés superior válido en cualquier lugar y en cualquier momento. Esta falta de universalidad no disminuye en absoluto el grado de concreción del concepto en una sociedad específica. Solo lo hace compatible con el nivel civilizatorio de la misma y con sus exigencias vitales del momento. El modelo conceptual de IPU no está “fijado en los cielos” para servir como paradigma o imitación, ni surge por generación espontánea, sino que es algo concreto

⁴ FERRATER MORA, José, *Indagaciones sobre el lenguaje*, Madrid, Alianza Editorial, 1970, p. 150.

para la realización humana, como producto de la acción social, de sus luchas y de sus prioridades históricas.

Así como una sociedad cualquiera no tiene, en una especie de “imperialismo espiritual”, el derecho de forzar a otra a civilizarse, mediante la imposición de sus valores y patrones culturales, tampoco puede imponerlos en cuanto a la detección del interés público que guíe sus decisiones u opciones políticas y dotarlas de legitimidad democrática. El enfoque conceptual es local y determinado, producto de un esfuerzo de desarrollo propio.

La categoría jurídica del IPU es común a todos los pueblos, pero el contenido es propio y peculiar de cada uno. Donde gustos, culturas y patrones varían, dice Schneider⁵, “sería tonto, así como inmoral, tratar a todos de acuerdo con nuestros propios gustos y necesidades. Si cada persona considerara su deber asegurarse de que todos obtuvieran lo que ella misma necesita, habría un caos absoluto”.

Definir el IPU, antes de concretizarlo, tal vez sea una tarea infinita, un objetivo siempre renovado, dado que todo lo referente al individuo y a la sociedad evoluciona constantemente, disfrutando el concepto predominante, actualmente, de una esencial provisionalidad, siendo sustituido por otro más adecuado a las necesidades del momento y así sucesivamente. El esfuerzo de definición se alcanza con factores extralingüísticos, con tal copia de casos, excepciones y distinciones, capaz de generar discusiones interminables.

No hay ningún concepto científico dotado de definitividad, establecido de forma universal y absoluta. La ciencia, en cualquier forma de expresión, no es más que búsqueda. Trasladado este razonamiento a la provincia del derecho administrativo, no se puede hablar de un IPU universal y absolutamente inmodificable. Admitir tal posibilidad implica aceptar que el aparato conceptual

⁵ SCHNEIDER, Herbert, *Moral para a humanidade*, trad. de Aydano Arruda, São Paulo, Ibrasa, 1964, p. 76.

nazca y se mantenga rígido y esclerosado, incapaz de acompañar los cambios sociales.

El devenir propio de la civilización crea, en circunstancias determinadas, nuevas necesidades que exceden ampliamente las necesidades hasta entonces fijadas⁶, o convierte necesidades esenciales en utilidades comunes, necesidades primarias (o instintivas) en necesidades elaboradas o históricas. Corresponde al gestor rellenar de contenido, a partir de datos concretos, la locución “interés público”, purificando la ambigüedad del concepto no simplemente por medios sintácticos que, en este caso, son insuficientes.

Los conceptos como el IPU y el bienestar general no son estáticos en el tiempo y en el espacio. Se forman y conforman constantemente en íntimo contacto con la realidad social, que cambia ininterrumpidamente. El IPU de hace 10 años puede ser hoy simplemente un servicio de utilidad pública o incluso un interés privado. No hay una medida uniforme, estática y definitiva del IPU como principio de actuación de la función pública y administrativa. Cada especificación y determinación que se haga, ya sea mediante ley, costumbre, e incluso por medio de formas impositivas o violentas, es histórica.

No hay verdades eternas. La inteligencia se desarrolla y crece a medida que se emplea activamente para enfrentar nuevas situaciones y superar obstáculos que surgen en el camino del continuo proceso de la vida. Por lo tanto, el conocimiento, las ideas y los ideales no son cosas establecidas previamente o guardadas para uso futuro, sino que nacen de actividades y experiencias en la solución de situaciones problemáticas y nuevas. El universo no es algo fijo; sus características son la novedad, el cambio, la adaptación, el ajuste y el crecimiento.

En cuanto a la mutabilidad categorial, la IPU evoluciona históricamente porque la vida no es estática, ofrece, en cada instante, hechos nuevos, nuevas necesidades y nuevos conflictos. Sin em-

⁶ HABERMAS, Jürgen, *A inclusão do outro*, trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe, SP, Loyola, 2002, p. 356.

bargo, la estructura valorativa de la IPU es permanente, aunque la forma de valorar varíe temporalmente y en cada generación. Cualquier teoría o hipótesis de trabajo para capturar la realidad de una categoría jurídica necesita encontrar algo permanente en la forma, la estructura o el contenido, de lo contrario, es incapaz de comprenderla. Si no hay un núcleo perenne (reflejado en las “regularidades sociales”), el propio cambio categorial es un caos inaprensible.

Mientras haya un principio vigente de un gobierno de la mayoría, habrá un núcleo estable sobre el cual se construirá la representación de la IPU. Aunque en un gobierno mayoritario, democrático, sea artículo de fe la defensa de los derechos de las minorías, constituyéndose, por eso mismo, en interés público con enfático nivel de calificación, la IPU continuará ligándose, ontológicamente, al interés calificado de esa mayoría. Le interesa que la minoría sea escuchada en debate franco y abierto, porque ella misma (la mayoría eventual) puede, en otras circunstancias, disolverse en minorías.

No existe un IPU natural, algo inherente al estado de naturaleza, sino solo como producto de la sociedad civil, elaborado y forjado como un bien histórico, resultado del choque de los mecanismos del proceso democrático: debate, discusión y persuasión. La voluntad y los intereses predominantes de la sociedad son determinados, cristalizados, expresados y ejecutados por la esfera política propia.

III. LOS ORIGENES AUTORITARIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La aparición del derecho administrativo y de sus categorías peculiares (supremacía del interés público, prerrogativas de la administración, discrecionalidad, etc.) representó una forma de reproducción y supervivencia de las prácticas administrativas del antiguo régimen, en el cual el Estado era señor absoluto: predominando

las “razones de Estado” y constituido por un pueblo de “súbditos” y no de “ciudadanos”. El derecho administrativo no surgió de la sumisión del Estado a la voluntad del legislador, sino de la prevalencia absoluta de los intereses del Estado ante el administrado. Los ancestros históricos de los modernos servidores públicos son los “cortesanos del soberano” (una camarilla servil, cuyos cargos eran adquiridos como favor, comprados o heredados).

En sus inicios, la Administración Pública, y por ende su mecanismo esencial –el Derecho Administrativo–, estaban al servicio del soberano. Todo el aparato conceptual, por lo tanto, fue creado para cumplir este papel legitimador de una situación específica. Este ramo del Derecho nace y se desarrolla bajo esta perspectiva autoritaria. Incluso bajo un Estado de derecho democrático, donde hay un claro desplazamiento del debate jurídico del Estado (y sus intereses) hacia la persona humana, sus características permanecen en cierta medida al margen de las directrices dictadas por esta atmósfera política, ya que lo que hoy se denomina Estado de derecho (*Rechtsstaat*) es una figura tardía e inacabada⁷ del antiguo Estado autoritario.

El Estado de Derecho es el resultado del antagonismo entre un derecho que preserva las libertades individuales y un poder político que busca alcanzar fines colectivos⁸. En este contexto, se hace referencia a este “poder estatal” como un origen “bárbara” e intocada por el derecho: la capacidad de dominación física a través del ejercicio absoluto del poder.

El poder absoluto del antiguo régimen no se sometió completamente al disciplinamiento jurídico, sino que fue el Derecho el que, en ocasiones, se adaptó y en otras ocasiones adoptó las características del poder estatal. El Estado de Derecho creció en torno al primitivo poder estatal. Sus mecanismos y categorías funcionales fueron ajustados para hacer frente a los excesos del Estado.

⁷ RIGAUX, François, *A lei dos juízes*, trad. de Edmir Missio, SP, Martins Fontes, 2003, p. 308.

⁸ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, pp. 365-366.

La “substancia” del Estado, encarnada en el ejército, la policía y la burocracia, que algunos temían y otros celebraban, mantuvo en gran medida la aureola de un poder esencialmente irracional y superior a todo lo demás, tanto que incluso el pensamiento menos conservador nunca pudo concebir la democracia de otra manera que no fuera como una soberanía principesca invertida, transferida de la cabeza del monarca a los pies del pueblo. Por lo tanto, la democracia siguió siendo, incluso para sus defensores, un proyecto estatista.

El derecho administrativo surge en el escenario de las ideas políticas y jurídicas como un mecanismo para salvaguardar los intereses del Estado y del gobernante (cuando aún había una confusión absoluta entre Estado y gobernante), en un momento en el que aún no se reconocían derechos del individuo a los cuales el propio emperador/rey/monarca estuviera obligado a respetar. La libertad, entonces, era una gracia concedida por el soberano. La Administración Pública moderna es un legado del antiguo régimen, de la monarquía de origen divino, de la omnipotencia de los reyes. Y sigue siendo un cuerpo, casi diría un ejército, que tiene espíritu e intereses particulares⁹. Tiene leyes, tribunales, privilegios que la ponen fuera y por encima del derecho común.

Este remanente autoritario antiguo aún alimenta una desconfianza estructural hacia la Administración Pública y sus numerosos privilegios, precisamente porque reproduce y reconstituye al Estado antiguo de forma suavizada (y camuflada) en varios aspectos de su actuación. El acto administrativo, por ejemplo, con sus propiedades peculiares como la presunción de legitimidad y veracidad, la imperatividad, la exigibilidad y la autoejecutoriedad, ingresa al Derecho Administrativo como un átomo incapaz de unirse a otros y con un solemne desprecio hacia la condición del administrado.

⁹ LABOULAYE, Édouard, *O Estado e o Indivíduo*, trad. de Líbero de Rangel Andrade, Rio de Janeiro, Vecchi, [s.d.], p. 81.

IV. CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO

La forma de captar el IPU nunca se da en estado de pureza, ni puede ser capturada en moldes prácticos y cerrados, independientemente de las determinaciones históricas, sociales y políticas. Es una categoría afectada esencialmente por el tiempo, por la historia¹⁰ y por el imperativo moral de los hechos, rebelde a esquemas abstractos apriorísticos solitarios. Las relaciones desencadenadas por el IPU no pueden ser aisladas y tratadas de manera abstracta, por sus propios méritos o por un eventual interés intelectual, sino por el interés vital que presentan.

La realidad es infinitamente más rica que cualquier expresión lingüística al alcance del observador/investigador. La diversidad de la realidad social que el concepto de IPU intenta capturar no lo convierte en un concepto jurídico indeterminado, como lo admite casi toda la doctrina. De hecho, la categoría “concepto jurídico indeterminado” nos parece una contradicción esencial a la ciencia jurídica, que tiene en la tarea de trazar límites su principal atributo. Y “trazar límites” o “compartimentalizar la libertad” quizás sea la misión más esclarecedora que pueda existir, incompatible con cualquier nivel de indeterminación.

El gran pecado intelectual del jurista moderno es concebir, admitir y desarrollar conceptos jurídicos indeterminados, en clara afrenta a la esencia más característica de la ciencia del Derecho. Esta categoría conceptual se encierra dentro de ciertos errores metodológicos que han logrado “hacer escuela”. Peor que la arbitrariedad en la manipulación de tales conceptos, aquí se observa el descuido inveterado que permite la contaminación del pensamiento con residuos traídos por una tradición acrítica y con nociones lógicas recogidas del poco halagüeño suelo del mimetismo dogmático. Es el mayor deservicio prestado al arte de aplicar la

¹⁰ “No hay ninguna entidad que permanezca inmune al tiempo y a la historia”. NICOL, Eduardo, *La vocación humana*. México, El Colegio de Mexico, 1953, p. 297.

ley. Se aplica aquí la crítica de Brutau¹¹: “Los juristas han heredado la actitud medieval de considerar los conceptos, las abstracciones, como algo más real que los hechos concretos y las cosas de la vida”.

Sostener categorías conceptuales nebulosas o porosas dentro del Derecho (institución humana destinada a establecer límites y, por lo tanto, aclarar) es una grave inconsistencia lógica. Es como construir anchos canales por donde no fluirá agua alguna. Son los datos físicos, biológicos, psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, etc., los que sirven de base a las concepciones jurídicas. Cuando el Derecho adopta, en el caso específico del IPU, un concepto jurídico indeterminado, en realidad, incurre no solo en una “grave inconsistencia lógica” (por el conflicto con su esencia institucional), sino que también demuestra una profunda ignorancia de los múltiples datos provenientes de diversas fuentes que constituyen, en una lectura hermenéutica, las “razones de interés público”.

Dado que estos múltiples datos extraídos o proporcionados por la realidad son la base de las construcciones jurídicas, no es posible que las construcciones de la doctrina jurídica moderna sean indiferentes a los avances realizados en el conocimiento de dichos datos. La indeterminación de los estándares de evaluación o de las razones sintetizadoras del IPU solo tiene sentido cuando estos datos no son conocidos y no se desarrollan técnicas jurídicas para dominarlos.

Por otro lado, no se puede olvidar las raíces autoritarias del derecho administrativo y, por consiguiente, de muchas de sus categorías conceptuales forjadas bajo el dominio de tal elemento histórico. Ante esta evidencia histórica, las “razones de interés público”, concebidas bajo el concepto jurídico indeterminado, fácilmente se convierten en “razones de Estado” (o incluso en “razones particulares”).

¹¹ BRUTAU, José P, *A jurisprudência como fonte do direito*, trad. de Lenine Nequete, Porto Alegre, Ajuris, 1977, p. 34.

Una determinada forma de pensamiento consagrada y ungida por múltiples autoridades a lo largo de la historia parece sumir a los investigadores actuales o futuros en una especie de hipnotismo colectivo, capaz de embotar por completo sus facultades críticas; capaz incluso de conferir un grado extraordinario de coherencia y lógica a una construcción ilusoria, en la que los resultados son, aparentemente, concordantes, armónicos y se corroboran mutuamente.

Esto nos remite a una clásica y sabia advertencia de Thomas Paine¹²: “El largo hábito de no pensar que una cosa sea errada le da el aspecto superficial de ser correcta, y levanta desde el principio un terrible grito en defensa de la costumbre”.

La funcionalidad alcanzada con esta categoría conceptual interviene como factor favorecedor del nacimiento y la propagación del error metodológico, en un proceso continuo de simplificación abusiva. Si no se logra el diseño justo del IPU, se busca un chivo expiatorio cuya sospecha es más evidente: la indeterminación jurídica. Pero solo con inconsistencias lógicas e ilusiones producidas por un alto respeto a la tradición dogmática se puede justificar la inclusión del IPU en la clase de “conceptos jurídicos indeterminados”.

El concepto es una síntesis de ideas, obtenida por abstracción de la realidad concreta. Los hechos están literalmente concretos¹³ (juntos, mezclados) con otros hechos, y esta relación o correlación de unos hechos con otros es lo que pone de manifiesto las ideas abstractas, las concepciones generales¹⁴. La correlación factual genera el patrón conceptual y las ideas generales sobre determinado estado de cosas. Las ideas generales serían, por lo tanto, el con-

¹² PAINE, Thomas, *Senso comum e outros escritos políticos*, trad. de A. Della Nina, São Paulo, Ibrasa, 1964, p. 03.

¹³ Del latín *concrētus*, participio pasado de *concreſcere*, que significa “formarse por agregación”; “crecer junto”.

¹⁴ NICOL, Eduardo, *El problema de la filosofía hispánica*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 10.

creto (composición) de los hechos: como el cemento que confiere unidad y resistencia conjunta al material de piedras sueltas que son los supuestos hechos aislados. El concepto de IPU, por lo tanto, no deriva de la idea suelta, ni tampoco del hecho aislado, por lo tanto, su función no es de indeterminación.

Suena coherente decir que solo en el mundo de la letra impresa, y no en la auténtica realidad donde confluyen los intereses humanos, se puede hablar de interés público o derechos subjetivos subsistentes en sí mismos. Es el enfrentamiento con la realidad múltiple, diversa y conflictiva lo que hace problemática la delimitación más precisa posible del IPU, más que su contexto semántico o normativo. No está de más señalar que las normas o concepciones jurídicas nunca son el único principio estructurador de un entorno político. Como valor, el IPU “necesita ser descubierto experimentalmente”¹⁵, invadiendo otros campos de conocimiento que no solo el Derecho. Desde el punto de vista monocular del Derecho, el concepto no solo será indeterminado, sino absolutamente insuficiente para representar la realidad.

No es el concepto el que conforma la realidad, sino que es la realidad la que confiere el contenido al concepto, reproduciendo en el conocimiento el propio proceso inmanente a lo real. Este es el método de realización de los conceptos. Y dado que la realidad social es cambiante y fluctuante, el concepto correspondiente será siempre provisional e histórico, no indeterminado. Definitivamente, no se puede confundir la provisionalidad del concepto con la indeterminación. Eventual grado de indeterminación puede recaer sobre los estándares de la realidad social, en sus unidades de composición y en la forma de percibir las, no sobre el concepto que intenta capturarla en un momento efímero o sobre los hechos contextualizados. Todo es discutible, menos los hechos. De cierta manera, se aplica aquí, con las debidas concesiones metodológicas, el principio de la incertidumbre de Heisenberg (el observador

¹⁵ SCHNEIDER, Herbert, *op. cit.*, p. 18.

y sus medios cognitivos, o perceptivos, afectan el objeto observado, modificándolo).

La realidad vital es múltiple, diversa y variada. La multiplicidad genera una infinidad de sentidos, la multivocidad o polisemia. La univocidad se obtiene en el plano uniforme, abstracto y lógico, a través de juicios teóricos apriorísticos, ya que en el orden concreto, las cosas y los objetos son multivocales, polisémicos¹⁶ y multirrelacionales. Por lo tanto, el parámetro teórico debe complementarse con otras determinaciones reales para saber en qué sentido se emplea un símbolo verbal específico.

Cualquier imprecisión o indeterminación eventual del concepto jurídico de IPU no se deriva intrínsecamente de la expresión normativa, sino de las circunstancias de hecho que sirven para probarlo y darle concreción. Es la complejidad de la vida social y de los intereses que se entrecruzan en ella lo que convierte la valoración del IPU en un trabajo fastidioso e indecifrible. Además, no es competencia del Derecho ser un instrumento de imposición para todos los grupos sociales de una unidad de intereses. El Derecho establece los límites, pero el contenido es proporcionado por la propia sociedad a través de instrumentos adecuados y propios del sistema democrático. Como dice Morris R. Cohen¹⁷: “La ley debe equilibrar los intereses, pero carece de una escala científica para medir el peso de intereses conflictivos o cualquier otro medio para reducirlos a algún denominador común”.

Cuando el aplicador del Derecho se acerca a cuestiones e intereses sociales, debe renunciar a la esperanza de ser guiado por un conocimiento genuino y matemáticamente preciso. En esta

¹⁶ Por ejemplo, considere la palabra “fuego”. “Fuego” puede usarse para sonar una alarma, ordenar a un pelotón que cumpla una triste sentencia y también, si no es muy educado, pedir fuego y encender un cigarrillo. FERRATER MORA, José. *Indagaciones sobre el lenguaje*. Madrid: Alianza Editorial, 1970, p. 66.

¹⁷ COHEN, MORRIS R., *Razón y naturaliza*, trad. de Eduardo Loedel, Buenos Aires, Paidós, 1956, p. 398.

ecuación, no solo entran variables objetivas y cuantificables, sino también aspectos políticos, morales, culturales, circunstancias accidentales, etc. Sin embargo, ante la falta de una categoría jurídica o un núcleo conceptual mínimo, la sociedad puede convertirse en un mero agregado convulso de intereses discordantes, sin otra cohesión que no sea de pautas autoritarias.

El Derecho y, paralelamente, sus conceptos, categorías e institutos, no existen completamente separados de los hechos en los que cobran realidad y se perfeccionan como institución humana. Y con este perfil es “un instrumento para alcanzar la solución justa de los intereses en conflicto, para lo cual es indispensable, ante todo, reconocer y delimitar los hechos de los que brotan para atribuirles determinadas consecuencias”¹⁸. El reconocimiento y la delimitación de los hechos es el gran desafío para desenterrar el IPU, y no necesariamente su recorte conceptual apriorístico.

Por tanto, el IPU no es un concepto descriptivo ni tampoco jurídicamente indeterminado, sino operativo: no designa una realidad definida e inconfundible de la vida social, sino que pretende encontrar un estándar razonable para la concreción de los intereses adecuados en el universo jurídico-político. Es un concepto compuesto y dado vida a partir de unidades reales - *unidades de determinación* - sometidas a una síntesis de comprensibilidad. Y esta comprensibilidad o aprehensión no pertenece al razonamiento puro (lógico-formal, típicamente jurídico), no corresponde al espíritu geométrico, sino al espíritu de sutileza destilado a partir de los hechos proporcionados por el mundo real, tal vez simplemente por el buen sentido común (*bon sens du boulanger* - “El buen sentido del panadero”). Después de todo, ¿quién entiende mejor los temas cargados de interés público como la seguridad pública, el desempleo, la falta de educación, la falta de atención médica, por ejemplo, sino los ciudadanos que sienten miedo en la calle, sufren el desempleo, no tienen acceso a una educación de calidad para sus hijos o pasan horas interminables en las colas

¹⁸ BRUTAU, José Puig, *op. cit.*, p. 160.

de los hospitales para recibir una atención deficiente? Son aquellos que sufren directamente los efectos perjudiciales de las ineficiencias y deficiencias públicas, quienes mejor pueden ofrecer un diagnóstico sobre dónde reside el interés público central.

En este aspecto, la enseñanza de Thomas Paine¹⁹ es verdaderamente elocuente: “Cuando los problemas públicos son franqueados al debate, y es libre el juicio público, el pueblo no decide erróneamente, a menos que decida con apresuramiento”.

El hombre es un “animal de realidades” (inserto en lo singular, en lo contingente y en el mundo de circunstancias concretas) y un “evaluador... que sabe distinguir la verdad y el error, la honestidad y la falsedad, la belleza y la fealdad, la justicia y la injusticia, el amor y la crueldad”²⁰. Así, cuando el entorno de problemas sociales le es expuesto de manera transparente y honesta, tiene la capacidad de evaluar y juzgar con plena racionalidad. El ciudadano que sufre en la base de la pirámide social los efectos de la ineficiencia del poder público es un “especialista en asuntos generales” (asuntos generales más vitales, que tocan de cerca las condiciones existenciales mínimas) y desarrolla el relevante papel de un “crítico autorizado”, pudiendo ser bastante funcional en la definición del interés público, siempre y cuando se sitúe en un nivel social (a través de mecanismos democráticos diseñados para lograr consenso como audiencia pública, consulta pública, iniciativa popular, plebiscito, referendo, *recall*, etc.). Esta definición se da por síntesis de los intereses involucrados, que en la representación política ocurre por un intercambio de energía bastante peculiar: en la base, los ciudadanos representados, por un lado, suministran la energía del poder (*potencia societatis*) y reciben de los gobernantes, por otro lado, esa misma energía transformada en servicios de interés público.

¹⁹ PAINE, Thomas, *op. cit.*, p. 129.

²⁰ GREENE, Theodore Meyer, *Liberalismo*, trad. de Leonidas Gontijo de Carvalho, São Paulo, Ibrasa, 1963, p. 69.

El sentido común del ciudadano, enmarcado de esta manera, es entonces más perspicaz, en su ingenuidad tecnocrática, que las percepciones de los órganos burocráticos competentes para captar y aplicar los estándares de IPU. Así, mientras que el concepto operacional y representativo del bienestar real de los ciudadanos, el IPU debe ser analizado y evaluado, principalmente, por su grado de adecuación a la sensibilidad ciudadana y por su valor de uso dentro de un programa práctico.

Decir que el técnico burocrático puede definir el IPU sin consultar, a través de medios legítimos, el conocimiento vivencial de una ciudadanía informada carece de realismo; no se ajusta a los hechos reales ni a los objetivos deseables de una solución prudente, pragmática y responsable. De la misma manera, como un solo hombre no puede administrar algo tan vasto y complejo como el gobierno de un Estado, tampoco es mínimamente razonable que un técnico o un grupo de técnicos pueda, en una acción solitaria, extraer y definir el interés público de una sociedad. Incluso un estadista o tecnócrata dotado de una habilidad intelectual excepcional no reuniría las condiciones para condensar sabiduría y moralidad universalmente superiores.

Como resalta Thomas Sowell²¹, si nadie posee ni siquiera el 1% del conocimiento actualmente disponible, sin contar con la vastedad del conocimiento aún por venir, la imposición de arriba hacia abajo de nociones estimadas por las élites, convencidas de la superioridad de su conocimiento y virtudes, es una fórmula segura para el desastre. (...) Para aquellos que poseen el 1% del conocimiento en una sociedad, dirigir o controlar el otro 99% es tan peligroso como absurdo.

Quien define o crea el IPU, dentro de un contexto práctico y factual, es la comunidad con sus necesidades, prioridades y deseos vitales, mientras que quienes lo captan y aplican, en sus refinamientos técnicos y desdoblamientos prácticos, son las autori-

²¹ SOWELL, Thomas, *Os intelectuais e a sociedade*, trad. de Maurício G. Righi, São Paulo, É Realizações, 2011, pp. 37-40.

dades públicas encargadas del gobierno político mediante el uso de los medios democráticos disponibles (verdaderos mecanismos de promoción de pruebas empíricas). Es un modelo de variación bidimensional y de estructuración vertical, según la lección de Schneider²²: “La estructura moral de una comunidad crece desde abajo *hacia arriba* y no desde las autoridades *hacia abajo*”.

El concepto operacional del IPU nos ofrece un mapa moral (y mental) para la debida adecuación de los hechos, de modo que encuentre en la sociedad su contexto y campo de operación. Es un concepto “por inspección”, es decir, un concepto que adquiere significado a través de la referencia a datos directamente aprehensibles. Cuando se admite el IPU como un concepto jurídico indeterminado, implícitamente se autoriza su manipulación de manera arbitraria, ajustándolo eventualmente a las contradictorias presiones de los intereses particulares o a las imperiosas “razones de Estado”.

V. GRADACIONES Y MODALIDADES DEL INTERÉS PÚBLICO

En el ordenamiento jurídico brasileño existen varias gradaciones y modalidades de IPU. La Constitución, por ejemplo, menciona el “excepcional interés público” (CF, art. 37, IX) y el “interés público relevante” (CF, art. 57, § 6º, II). La Ley de Licitaciones hace referencia a “razones de interés público relevantes” (art. 5, caput) y a “razones de interés público, de alta relevancia y amplio conocimiento” (art. 78, XII).

Estas gradaciones implican cambios semánticos y de sentido sutiles. Cuando la norma crea un “interés público relevante”, parece generar, al mismo tiempo, un “interés público no relevante” o que, ponderando los intereses del momento, cede espacio a un interés momentáneo más relevante. La conclusión, por lo tanto, es

²² SCHNEIDER, Herbert, *op. cit.*, p. 62.

que no existe una categoría fija de “interés público relevante” y su antípoda “interés público no relevante”, sino simplemente un IPU más relevante frente a un hecho concreto (*relevancia temática*). Lo mismo ocurre con la modalidad de “excepcional interés público”.

En una decisión pública de cualquier naturaleza, la expresión “interés público” no requiere otras para alcanzar su pleno sentido. Siempre predominará, ante las necesidades públicas, el IPU más relevante para resolverlas.

En rigor, la Constitución no necesitaría crear una categoría específica de “IPU relevante”, ya que correspondería al aplicador, después de un adecuado sopesamiento de los intereses enfrentados (o “ponderación categórica de los intereses”²³), decidir cuál IPU sería más relevante ante un caso concreto. En la práctica, eso es lo que ocurre, independientemente de la referencia constitucional. Frente a un valor amenazado (vida, libertad, seguridad, salud, etc.), el IPU puede asumir diversas formas para ser concretizado de la mejor manera posible, preservando lo que sea más relevante en ese momento.

Como ya se mencionó anteriormente, el modelo de definición del IPU en sus diversas gradaciones o modalidades, asumidas normativamente, debe buscarse en un método plural y contextual, una especie de comprensión contextualista (no “circunstancialista” o casuística, obviamente). Puede no ser alcanzado dentro del contexto C, pero hay posibilidades de que resulte en el contexto C₁, donde C₁ incluye a C, o en el contexto C₂, donde C₂ incluye a C₁, y así sucesivamente. Si los contextos semánticos y jurídicos no son suficientes, se puede recurrir a otros como los sociales, culturales, políticos, etc. Sin embargo, aún suponiendo que este contextualismo generalizado no presente dificultades, lo cual en la práctica no es nada obvio, una variedad de principios (ponderación de intereses, razonabilidad, etc.) pueden ser utilizados para dar números finales a la cuestión.

²³ RIGAUX, François, *op. cit.*, p. 323.

El hecho es que no hay un criterio único y relativamente simple para determinar el significado, el sentido y el alcance del IPU, principalmente cuando se agregan múltiples gradaciones y sutilezas. La membrana del concepto jurídico del IPU es tan fina que permite una gran cantidad de casos de ósmosis provenientes de una fuente legítima: la sociedad. Sin embargo, es posible enumerar algunos contenidos sustanciales: 1- Producción del mayor bien para el mayor número o la mayor felicidad para el mayor número (principio de la mayor felicidad). Máxima utilitarista implícita en las expresiones “bienestar general” o “bien común”; 2- Decisión que produce efectos deseables cuando se pone a prueba (premisa pragmática). Los criterios utilizables se basan en la experiencia y la práctica. Los resultados beneficiosos son la prueba irrefutable del IPU cumplido; 3- Beneficio social: asegurar el máximo bienestar de la sociedad, atendiendo a la dignidad y la felicidad del mayor número posible de seres humanos.

Por otro lado, se puede indicar lo que, por exclusión, no es IPU²⁴: 1- Intereses privados de un individuo o de individuos en particular; 2- Intereses personales del tomador de decisiones (incluidos los intereses de miembros de sus familias directas, parientes, socios comerciales, etc.) que potencialmente pueden entrar en conflicto o pueden ser razonablemente vistos en conflicto con el cumplimiento imparcial de sus deberes oficiales; 3- Curiosidad personal, es decir, lo que interesa saber, lo que gratifica la curiosidad o simplemente proporciona información o entretenimiento (a distinguir de algo que interesa al público en general); 4- Opiniones personales, por ejemplo, los puntos de vista políticos o filosóficos del tomador de decisiones, o consideraciones de amistad o enemistad; 5- Intereses parroquiales, es decir, los intereses de un grupo pequeño o estrechamente definido de personas con quienes

²⁴ WHEELER, Chris, “The public interest we know it’s important, but do we know what it means”, 2006. Disponible en: <<http://www5.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2006/2.pdf>> (06-02-2024).

el tomador de decisiones comparte un interés o preocupación; 6- Intereses político-partidarios.

VI. CONCEPCIÓN ECONÓMICA DEL INTERÉS PÚBLICO

“Interés público”, “bien común” o “interés general” se considera una generalidad adaptada a una narrativa justificadora. No es un concepto evidente por sí mismo, ni se impone por la simple autoridad formal. Su verdad esencial no está fuera del alcance de la experiencia, ya que sus consecuencias deben conformarse con los hechos sociales. Su naturaleza es más moral que económica o jurídica.

Un ejemplo práctico sirve para explicitar mejor el carácter moral (o no económico) del interés público. Supongamos que un proyecto inmobiliario necesita talar un árbol frondoso y secular para llevar adelante un proyecto de revitalización urbanística de un área urbana degradada. Dicho árbol, al ser un patrimonio histórico de la comunidad, que reúne memorias de múltiples generaciones, despierta una relación afectiva con los residentes locales, además del aspecto de preservación ambiental en sí. La sociedad se moviliza y, mediante protestas, impide la tala del árbol. La decisión final de mantener el árbol intacto, en detrimento del proyecto y de los costos económicos involucrados, reafirma que no siempre el aspecto monetario coincide con el interés público, ni es determinante para él. En este caso específico, variables ajenas al atractivo económico forjaron el interés público.

Para el liberalismo económico, el “interés público” estaría del lado del proyecto inmobiliario, por las ventajas urbanísticas –progreso, mejores condiciones de vida, generación de empleo, aumento de lucro, etc.– que traería para el emprendedor y la comunidad, pero para el principio republicano, que destaca el cumplimiento del deber público y del IPU como trasfondo de todas las acciones, el interés general se sitúa en ángulo contrario al interés liberal.

En el caso específico, las cosas necesarias e importantes para la comunidad –memorias, sentimientos, emociones, vínculos afectivos con el árbol etc.– suenan casi intangibles y carecen de importancia para la concepción liberal/capitalista. Esto ayuda a demostrar que no es la estructura económica de la sociedad la verdadera o única base desde la cual emerge el legítimo interés público. Los procesos sociales, culturales, morales y espirituales, antes que los aspectos materiales, económicos o de conveniencia inmediata, también condicionan los intereses de la vida en general y ayudan a forjar las categorías dignas de protección social, política y jurídica.

La supremacía del interés público no se materializa únicamente por motivos o razones de naturaleza económica o de conveniencia inmediata. No todo lo que es antieconómico es contrario al interés público. Vida, libertad, seguridad, felicidad, salud, educación, justicia, son valores que, situados en la más alta jerarquía de los intereses (gozando, incluso, de amplia y definitiva protección constitucional), no son susceptibles de ser tasados o cuantificados en términos económicos.

Véase un ejemplo proporcionado por Daniel Sarmiento²⁵, un caso en el que la Administración quisiera prohibir la realización de una manifestación en el centro de una metrópoli, bajo el argumento de que comprometería gravemente el tránsito de vías importantes, invocando, para tal fin, la supremacía del interés público sobre el particular. Quizás la mayoría de las personas de esa comunidad incluso apoyaría la medida, al no identificarse políticamente con los objetivos de la manifestación y sentirse perjudicadas por ella en sus intereses más inmediatos. Pero, ciertamente, la lectura más adecuada del interés público sería aquella que privilegiara, en primer lugar, no las conveniencias del tráfico

²⁵ SARMENTO, Daniel, “Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional”, in: SARMENTO, Daniel (coord.), *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007, pp. 81-82.

vehicular, sino la relevancia del ejercicio de la libertad de reunión para el buen funcionamiento de una sociedad democrática. Por lo tanto, aquí, en rigor, no existía conflicto, sino convergencia entre los intereses públicos y los derechos fundamentales.

El interés público guarda, innegablemente, un predicado moral basado en la palabra “bueno”. Y para que el lenguaje moral tenga un sentido, o mejor aún, para que pueda ser adaptativamente funcional, “bueno” debe significar “bueno para todos”. Ninguna moral en su origen puede fijar un significado de “bueno” como “solamente para mí” y ser, al mismo tiempo, útil para transmitir información adaptativa relativa al entorno.

VII. INTERÉS PÚBLICO COMO YUXTAPOSICIÓN DE INTERESES PARTICULARES

Es una evidente violación del lenguaje designar “interés público” como la simple unión o yuxtaposición de intereses particulares (ya sean primarios o secundarios), aunque forme parte de la sabiduría convencional comenzar con el individuo y su acto, llegando a lo social a través de él, por simple adición o agregación. La acumulación de intereses particulares con una fe ciega en que eventualmente surgirá el interés público cuando el acumulado sea lo suficientemente alto, solo puede calificarse de ingenuidad, equiparable a tener un mero agregado de individuos como sociedad o comunidad.

El todo no puede reducirse a sus partes, ni guarda similitud con la suma de sus partes. El conjunto es el único que decide sobre el sentido de sus componentes, no al contrario²⁶. La reducción de una secuencia a las partes que la componen no es una explicación suficiente para su totalidad. Una obra literaria, por ejemplo, no se limita a una superposición de letras del alfabeto. El todo es supe-

²⁶ BRONOWSKI, Jacob, *Um sentido do futuro*, trad. de Sérgio Bath, Brasília, Editora UnB, 1977, p. 145.

rior a la suma de las partes separadas, es decir, para el escenario en análisis, no basta con sumar o apilar los millones de “intereses particulares” para alcanzar el deseado “interés público”.

La perspectiva individualista interrumpe el desarrollo social en todos los puntos. ¿Por qué un hombre sin hijos debería pagar impuestos por la educación de los hijos de otras personas? ¿Por qué los ricos e inocentes deberían pagar por albergues y cárceles mejores para los pobres y culpables? ¿Por qué aquellos que no utilizan parques públicos y áreas de recreo públicas deben pagar por ellos en impuestos? Para el individualista, la tributación por encima de lo necesario para el bienestar individual es una agresión a sus derechos y una restricción de sus poderes.

Cualquier concepto inspirado por la democracia y sus valores se vuelve absurdo o peor aún cuando se somete a una interpretación estrictamente individualista. Según el filósofo mexicano Eduardo Nicol²⁷, “el común de los hombres no ama el bien común”. De hecho, ¿cómo puede el individuo, sumido en sus búsquedas egoístas y sin ningún lazo comunitario, ser juez del interés público? ¿No es el interés público una totalidad de partes autónomas y atomísticas, sino una “totalidad de coalición” o “de síntesis”, en la que los intereses se fusionan en un todo amplio, coherente y diverso? La fuerza del interés público no reside en el número o la cuantificación, sino en la unidad.

Al insistir en esta línea de entendimiento, la simple yuxtaposición de intereses, es necesario reconocer, como lo hizo E. P. Herring,²⁸ que el interés público no es más que una ficción. Un análisis realista muestra una multitud de intereses particulares luchando por alcanzar predominio y creando un mar revuelto en el que el interés público es totalmente relegado a un segundo plano.

Los límites del interés público son mucho más amplios que las fronteras establecidas por los diversos intereses paralelos, sec-

²⁷ NICOL, Eduardo, *op. cit.*, 1953, p. 12.

²⁸ WALDO, Dwight, *Teoría política de la Administración Pública*, trad. de M. D. L., Madrid, Tecnos, 1961, p. 147.

toriales o fragmentados de los grupos sociales. Las fuerzas que componen una comunidad se desintegran o se disuelven cuando cada una busca solo su propio beneficio y aspira a predominar, confundiendo el bien privado (o de grupo) con el bien común o público.

Los intereses particulares acumulados, por más legítimos que sean y aunque sean intereses democráticos representados por el número, no pueden ser revestidos con el prestigio de palabras nobles, resultando, por una simple operación aritmética, en IPU. La vida civilizada comienza cuando el hombre (con sus intereses - y necesidades - particulares) renuncia a la satisfacción integral, dado que, si no se controlan por completo, los instintos serían un obstáculo insuperable para la vida en sociedad²⁹. Por lo tanto, por lógica consecuencia, si no existe un estándar más allá de la mera yuxtaposición de intereses particulares para definir el IPU, solo quedará el caos colectivo derivado de una ecuación matemática insoluble.

Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que “aunque no exista algo que se asemeje a la armonía preestablecida entre el interés general y el interés particular, y aunque lo particular a menudo intente egoístamente derrotar lo general, el bienestar general es imposible sin muchos bienestares particulares, parciales y especiales”³⁰. A veces, esto puede resultar de una especie de síntesis, no precisamente de una simple yuxtaposición o apilamiento cuantitativo; una síntesis de intereses cuya irradiación se proyecta en todas las direcciones en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Este proceso de síntesis y diferenciación (“proceso diferenciador”) hace surgir lo diferente de lo similar, crea la diversidad de la unidad y lo heterogéneo de lo homogéneo. En resumen, los

²⁹ GORDON, Flávio, *A corrupção da inteligência*, Rio de Janeiro, Record, 2018, p. 252.

³⁰ CAHN, Edmond, *O impasse do democrata*, trad. de E. Jacy Monteiro, SP, Ibrasa, 1963, p. 93.

ineludibles y múltiples intereses particulares resultan, a través de un proceso diferenciador y progresivo, en IPU.

El tránsito de los intereses particulares hacia el IPU es una ley fundamental de todo progreso social. Romper la estática de la órbita individual y egoísta hacia el bien común de la sociedad es comparable al desarrollo del lenguaje que “comienza estando formado exclusivamente por exclamaciones y que, poco a poco, se complica y crea términos distintos para cada noción, cada matiz de una idea o un sentimiento”³¹.

Aquí se hace necesaria una distinción esencial de los intereses particulares en: primarios (IPP) y secundarios (IPS). Los IPP’s son aquellos que existen en estado puro y bruto en la sociedad, inherentes a la propia condición del ser humano en su lucha existencial constante (desde el nacimiento hasta la muerte). Los IPS’s son aquellos sujetos ya a un proceso de diferenciación y organización que los lleva a un grado de sedimentación mayor que los primarios. Los grupos de intereses, de presión, fuerzas socioeconómicas, partidos políticos, sindicatos, cooperativas y las asociaciones diversas son ejemplos de esta categoría. Los intereses aquí reunidos ya tienen un nivel de irrevocabilidad e irreversibilidad relativamente incompatible con un posterior ajuste hacia una categoría más amplia. Son agregados que, muchas veces, nacen, se desarrollan y mueren al margen del IPU, ya que se someten a diversas subordinaciones y, virtualmente, a lealtades rivales; pero en ciertas circunstancias pueden alcanzar el nivel de interés superior o funcionar como canal de su expresión (como los partidos políticos, por ejemplo).

Los IPP’s presentan una mayor flexibilidad para adoptar los fines del IPU (son plásticos y favorables al todo), abiertos a la persuasión racional y a las renovaciones culturales; mientras que los IPS’s revelan cierta “obstinación” (no tienden hacia el todo) en someterse al proceso diferenciador y de síntesis que produce el IPU.

³¹ ROSTAND, Jean, *Ciencia falsa y falsas ciencias*, trad. de J. M. A. Madrid, Salvat/Alianza Editorial, 1971, p. 142.

Son intereses ya vinculados a sectores sociales, políticos o económicos, especializados en una defensa firme o incluso intransigente (por “medios morales o inmorales”³²), a diferencia de los IPP’s que llevan en sí la espontaneidad y todas las posibilidades (todas las plasticidades) de una adhesión posterior al IPU. Aquí radica la importancia de la distinción sugerida: la mayor o menor flexibilidad de los intereses en juego para convertirse (o adherirse), mediante procesos de esclarecimiento, debate y persuasión, en IPU.

Los grupos y poderes reales que componen los IPS’s suelen estar sólidamente organizados y tienen sus correspondientes clientelas que, de manera sectaria, pueden desfigurar el perfil auténtico de la voluntad nacional y, por lo tanto, del interés público. Condicionan y orientan las decisiones políticas y la opinión pública; esta última, en lugar de representar la opinión global de la sociedad (y sus intereses superiores), no es más que la voz de los intereses más poderosos o de las combinaciones de intereses más fuertes, a menudo operando “entre bastidores”.

Es necesario echar un vistazo a la Constitución, que al referirse a la dignidad de la persona humana como principio informador de todo su texto (sigue siendo el vínculo mágico que ayuda a comprender la esencia constitucional), privilegia claramente la *democracia de individuos* frente a la *democracia de grupos*. Por lo tanto, el texto mayor tiende, en principio, a extraer el IPU de los IPP’s más que de los IPS’s.

La distinción, sin embargo, solo sirve como recurso analítico, ya que lo que constituye el IPU es precisamente la síntesis compuesta por todos estos intereses, a veces por algunos de ellos, dependiendo de las narrativas y los procedimientos para alcanzar consenso. Olvidar o subestimar, por un lado, las dimensiones sociales y morales de todo IPU, y poner en segundo plano, por otro lado, los IPP’s y los IPS’s, también ofrece una imagen incompleta

³² JIMENEZ DE PARGA, Manuel, *Los regimenes políticos contemporáneos*, 5ª ed., Madrid, Tecnos, 1971, p. 483.

del escenario del cual se extraerá el contenido más puro posible de interés público.

Establecida esta necesaria distinción entre los intereses particulares, resulta importante, como forma de continuar con la argumentación pretendida en este punto, distinguir los intereses particulares –considerados globalmente– y los IPU’s. Los primeros son aquellos retenidos por los individuos después de integrarse en la sociedad y en los cuales “el poder de ejecutar es tan perfecto en el individuo como el propio derecho”³³. Los segundos son aquellos confiados al bien común, pues aunque son perfectos en el individuo, “es deficiente el poder de ejecutarlos”³⁴. Al no poder ser garantizados por el individuo, estos intereses o derechos son depositados en la comunidad y se valen del brazo fuerte de la sociedad (y de sus instituciones) para recibir la debida protección.

Esta especial aproximación –“IPU como yuxtaposición de intereses particulares”– se remonta al pensamiento hegeliano³⁵, en el que el interés de todos coincide con el interés de cada uno, en el cual la voluntad individual desea lo que es objetivamente racional y razonable. Es la síntesis del Estado racional (y de la *razón objetiva*), es decir, una organización política sutil en la que la unidad necesaria del poder se reconcilia armoniosamente con la diversidad de los elementos que componen la nación (individualidad y principio social). Creer en esta idea constituye una especie de voto piadoso dado a la naturaleza humana, un retorno a la “ingenuidad idealista”.

En un ambiente político republicano, el interés público encuentra, al menos, dos caminos para manifestarse: primero, es intrínseca y primariamente público, general y común, porque no está bajo ningún dominio privado, sino de toda la sociedad, en cuyo escenario se ordena inmediatamente; segundo, es interés

³³ PAINE, Thomas, *op. cit.*, p. p. 78.

³⁴ PAINE, Thomas, *op. cit.*, p. pp. 78-79.

³⁵ CHATELET, François, *Logos et práxis*, Paris, Société D’Édition D’Enseignement Supérieur (SEDES), 1962, p. 95.

público solo secundariamente y como redundancia, pero inmediatamente es interés particular, porque está bajo el dominio de una persona privada y se ordena inmediatamente bajo su órbita. Y esto se llama interés público, o bien porque la república tiene cierta prerrogativa sobre los bienes propios de los particulares, de manera que pueden atender a un interés general/común (por ejemplo, la requisición administrativa –CF, art. 5, inciso XXV), o bien porque cada persona también es parte de la sociedad, por lo tanto, sus bienes y su conjunto de intereses pueden beneficiar a toda la comunidad o incluso confundirse (véase, por ejemplo, la correcta aplicación de la ley, es un interés particular que se confunde con el interés público).

Así como Estado e individuo no son términos contrapuestos, también el interés particular y el interés público pueden armonizarse cuando el referencial máximo del Estado de Derecho –la reverencia a la ley– es respetado como artículo de fe. Incumbe al derecho salvaguardar las libertades individuales y colectivas para el bien de la comunidad, así como limitar los excesos del poder individual, privado, anónimo e irresponsable. Es el sólido vínculo entre interés particular y público.

El hombre solo puede ser libre y satisfecho si todos lo son al mismo tiempo y si cada uno reconoce la libertad y la satisfacción del otro como libertad y satisfacción humanas³⁶. Es la eterna conciliación entre el elemento de espontaneidad y de individualidad, y el principio social; donde uno exista en exceso, habrá necesariamente un choque directo e inevitable, en busca de predominio o equilibrio.

Los escritores políticos han establecido como máxima que, al instituirse un sistema cualquiera de gobierno, fijándose los diversos obstáculos y controles por una Constitución, debe suponerse que cada hombre es un bellaco que no tiene otro objetivo, en to-

³⁶ CHATELET, François, *op. cit.*, p. 115.

das sus acciones, sino el propio interés³⁷. Por ese interés es gobernado, y, por medio de él, es constreñido, a pesar de la avaricia y ambición insaciables, a cooperar para el bien público.

Es fuerza reconocer que dentro de los intereses particulares aún no ha sido posible suprimir la arbitrariedad subjetiva, ni eliminar las motivaciones irracionales y personales de la conducta. Esto se debe a que el interés es segregado por la voluntad; no proviene del conocimiento, sino de un deseo, de un apetito, cuyo perfil proteiforme es demasiado conocido. El hombre es racional hasta cierto punto: sus intereses se encuentran inmersos en una gran cantidad de emociones, impulsos y urgencias egoístas.

Además, en la actualidad, es cada vez más doloroso para el ciudadano ocuparse de sus asuntos e intereses particulares (“ganarse la vida”) y, al mismo tiempo, compartir la corresponsabilidad por los asuntos e intereses públicos. Hay una reconocida deserción política de los ciudadanos: por un lado, se sitúan los problemas privados, los asuntos particulares (que son los verdaderos intereses que desafían la atención y la defensa); por otro lado, la cosa pública (*res publica*), el IPU, que es dejado en manos de unos pocos, tanto para definir como para ejecutar.

Todas las complejidades de la naturaleza humana, todas sus múltiples facetas, todo lo bueno y lo malo que posee, todos sus encantos y todas sus repulsiones, todo está presente en la realidad política³⁸. Y todas estas combinaciones deben asociarse en un todo integrado, y no en una colección de partes disociadas, para viabilizar, a partir de eso, el IPU. Este “todo integrado” se manifiesta en el hecho de que todas las personas integran una comunidad y, por lo tanto, comparten valores u objetivos últimos comunes.

³⁷ Reconoce HUME, David, *Ensayos políticos*, trad. de E. Jacy Monteiro, São Paulo, Ibrasa, 1963, p. 67, sin embargo, que la máxima de que se debe suponer que todo hombre es un bribón, es verdadera en política pero falsa en la realidad.

³⁸ LIPSON, Leslie, *The great issues of politics*, New Jersey, Prentice-Hall, 1976, p. 30.

Es justo afirmar que una declaración es verdadera cuando es adecuada a su objeto. Por lo tanto, si el “interés” es adecuado al “público”, es legítimo decir que, esquemáticamente, en estas circunstancias, la expresión “interés público” goza de amplia legitimidad. Pero ¿cómo definir esta adecuación? ¿Qué criterios utilizar?

Hay al menos dos criterios: el intrínseco y el pragmático. El criterio intrínseco es la cosa en sí, en la tradición kantiana, la esencia del IPU percibida por medios racionales, razonables y lógicos. El pragmático se deriva directamente de la realidad rica en significado, profunda y diversa. Se impone como fenómeno inmediato y vital presente en la sociedad.

Cada individuo percibe necesidades de algún tipo y las ordena según sus preferencias. Aunque las valoraciones particulares sean relativas, variando de persona a persona, y, por lo tanto, careciendo de validez universal, el hecho de que un individuo haga valoraciones que se agreguen por síntesis a otras, no es una circunstancia particular, relativa, sino algo cierto para todo el mundo. De este modo, un estado de cosas cuyo objeto está constituido por valoraciones particulares, internas, relativas, personales, logra agregar por síntesis (no solo por mera juxtaposición, sino convertida en una “relación de conexión necesaria”), una construcción que, al final, resulta en el IPU.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

El interés público, en el comercio ordinario de la vida y frente a los conocidos vicios administrativos, termina siendo cosificado, reduciéndose a una simple cosa, alcanzable mediante la combinación de pseudoargumentos lógico-rationales, cuando, por el contrario, para ser promovido requiere método y constancia, no siendo materia inaccesible a la experiencia y situada fuera de cualquier razonamiento metódico. Además, buscar la concreción de valores trascendentales como el “bien común” o el “interés general” es, ante todo, desvincularse de falsos inmediatos y de falsos

absolutos, sumergiéndose en las estructuras profundas de la realidad social.

La operacionalidad atribuida al concepto convierte la función administrativa en un mecanismo de prospección realista, interesándose menos por la estructura lógico-formal del IPU y más por su implementación efectiva; menos con el concepto en sí (descriptivo, normativo) que con el uso que de él se hace. La realidad social, debidamente interpretada, es la *unidad de determinación* del IPU. Y a partir de eso, si el razonamiento desciende hasta la esencia de las cosas, es posible vislumbrar la absurdidad de la hipótesis o teoría que sostiene la indeterminación jurídica del referido concepto.

El IPU es un todo unitario superior al mero sumatorio de los diversos elementos constituyentes. La síntesis esencial de la categoría conceptual se debe a un resultado conjunto, a una asociación original y propia de elementos (intereses particulares) que separados son comunes y no atractivos. La simple yuxtaposición o cuantificación de intereses particulares no genera, por sí sola, interés público, ni siquiera desde la perspectiva más radical de un Estado liberal.

Solo a través de una completa inmersión en la realidad social del entorno es posible comprender el IPU en todos sus matices. Él, como categoría política y jurídica, no es un propósito ideal, lejos de las resistencias del mundo real, precariamente sometido a esquemas teórico-abstractos o incluso lingüístico-gramaticales.

La fuerza de la locución IPU reside en los factores extralingüísticos, como la ciudadanía, la participación política y la dignidad de la persona humana. Es a través de la ciudadanía, comprendida de la manera más amplia posible, que los múltiples intereses pueden ser agrupados en el gran reservorio del “interés público”, transformándolo en un elemento de vinculación (y de cohesión) de los grupos sociales. La ciudadanía es el punto de síntesis del interés público, además de ser un medio poderoso de difusión y de profundización (dado el carácter reivindicativo y participativo que posee).