

4-1-2021

El concepto de “Utilidad pública” y terminología análoga, como justificante para limitar y restringir derechos

El caso Honduras.

Celso Alvarado
CONSULTOR

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 3 |
| I. Antecedentes: Interés público, interés social e interés general, como justificantes para el impulso del modelo depredador..... | 4 |
| II. Interés público, interés social e interés general: Su incorporación en la legislación local..... | 7 |
| 1. Marco normativo regulador de Sub Sector Minería | 9 |
| 2. Marco normativo regulador de Sub Sector Energético | 10 |
| 3. Marco normativo regulador de Sub Sector Ambiente..... | 12 |
| 4. Marco normativo regulador de Sub Sector Agua | 13 |
| 5. Marco normativo regulador de Sub Sector Forestal..... | 14 |
| 6. Marco normativo regulador de Sub Sector Territorio y Propiedad..... | 14 |
| III. Interés público, interés social, interés general, conveniencia pública: Conceptos precisos y garantes de la legalidad. | 16 |
| 1. El Derecho Constitucional: Marco regulatorio y contextual de aplicación de conceptos UPYCABE. | 17 |
| 2. Derechos Humanos: Un aporte de los Principios rectores y criterios de interpretación..... | 20 |
| 3. El Principio Pro homine: Su incidencia como regla de interpretación en materia Constitucional y de Derechos Humanos. | 22 |
| 4. Qué es y qué NO es interés público..... | 24 |
| Conclusiones..... | 26 |
| Bibliografía. | 27 |

Introducción.

El constituyente, al sancionar la constitución actual, plasmó en su preámbulo algunas de las pautas que deben guiar a los poderes constituidos en su aplicación, al amparo de las palabras siguientes:

Sancionamos la presente Constitución para que fortalezca y perpetúe un Estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común.

Este texto esboza, a grandes rasgos, el tema que pretendemos exponer en relación con los conceptos de “interés público, interés social, interés general, conveniencia pública” y otros análogos. Como se puede apreciar en mayor detalle más adelante, el derecho vigente utiliza indistintamente las expresiones interés general e interés público como sinónimos¹.

De ahí que el problema central en el presente trabajo sea el indagar las posibles interpretaciones de dichas expresiones.

En cuanto a la formulación de la hipótesis, se parte de la connotación negativa que dichos términos tienen en la actual realidad de país y de otra positiva que, en contraposición, propone una posible solución o elementos que coadyuven al arribo de soluciones justas y acordes al sistema democrático, constitucional y de derecho en el país.

Al respecto, es importante destacar que partimos de los parámetros establecidos por el sistema interamericano de protección a los derechos humanos, que en su Opinión consultiva OC 06/86, de fecha 9 de mayo de 1986, dio inicio a la discusión sobre este tipo de temas:

[...] el requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del bien común [...] concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad (párr. 29).

En este orden de ideas, en el párrafo 31 de la citada opinión, la Corte IDH es del parecer que es posible entender el bien común “como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos”.

De los parámetros expuestos en el preámbulo de la constitución hondureña y la Corte IDH, a través de la opinión OC 06/86, es posible inferir que los parámetros de “bien común” nos lleva a presuponer coincidencias entre éste y la realización de los bienes individuales, una vez que la satisfacción del bien de todos podría ser alcanzada por la promoción de los intereses de las partes, que no pueden entrar en conflicto con aquél.

¹ El Derecho Administrativo utiliza con frecuencia, otros conceptos como interés colectivo, interés común, interés comunitario, etc.

En consecuencia, para su correcta aplicación es necesario acudir a principios como igualdad ante la Ley y no discriminación, universalidad, entre otros, pues no resulta congruente interpretar dichos conceptos de forma tal que se privilegie a un grupo de individuos o en favor de una clase, en detrimento de otra.

Para García De Enterría (1996, p. 82), en alusión a términos como interés general y su imprecisión, los “conceptos jurídicos indeterminados, por más imprecisos que puedan parecer, poseen un núcleo de certeza positiva, en que se localizan las situaciones fácticas que incontrastablemente corresponden a aquel concepto, un extenso halo o aureola de imprecisión o de incerteza y una zona de certeza negativa en la cual se sitúan las hipótesis que sin duda alguna no se encuadran en el concepto”.

En el caso particular de Honduras, la zona de certeza positiva en el caso de términos similares a ‘interés general’, se encuentra a la cantidad de bienes jurídicos a ser protegidos por la Constitución, de manera precisa en los derechos y garantías otorgados a la persona humana y no a otro tipo de ficción, como lo son personas jurídicas, cuyos atributos distan mucho de los de los seres humanos.

En virtud de lo expuesto, consideramos urgente crear o al menos dar una noción de interés general, ausente en la actividad legislativa y constitucional.

Ello resulta fundamental no solo para el área del derecho, sino también para la realidad de país, caracterizada por la polarización y la arbitrariedad; solo así se podrán conocer y medir los efectos, así como la legitimidad o no, de las restricciones impuestas por los poderes creados, con respecto al espíritu de lo plasmado por el constituyente en nuestra Constitución. Al respecto, el presente trabajo constituye un punto de partida, pues trata de ilustrar el tema desde las perspectivas positivas y negativas.

En el caso de los aspectos negativos, como se aprecia más adelante, se demuestra que en el país no existe un principio de supremacía del interés general tal cual lo consagra el texto constitucional, y, por el contrario, el uso e invocación de este tipo de términos ha sido solo para limitar, tergiversar y restringir derechos, convirtiendo de esta forma la excepción en regla y la regla en excepción.

En el caso del sentido positivo, se ilustran reglas de interpretación derivadas de los principios de derechos humanos, ello con el objetivo de arribar a resultados más justos y congruentes con la norma constitucional y su contexto.

I. ANTECEDENTES: INTERÉS PÚBLICO, INTERÉS SOCIAL E INTERÉS GENERAL, COMO JUSTIFICANTES PARA EL IMPULSO DEL MODELO DEPREDADOR.

En Honduras, al igual que otros países con importantes fuentes de recursos naturales, se observa la denominada “maldición de los recursos” (*resource curse*), que alude a que, pese a la abundancia de recursos naturales, estos países experimentan menos crecimiento económico, sus democracias son más frágiles y el desarrollo es más bajo que el de países vecinos en donde hay una escasez de éstos (DPLF, 2017, p. 1).

Si bien, la industria de extracción y explotación de recursos naturales es algo histórico en el país, dicho fenómeno se ha incrementado en lo que va del presente siglo, lo cual, en parte, es debido al ciclo de demanda, tanto de materias primas, como de otro tipo de rubros, entre

estos, monocultivos, carreteras, canales, represas, centrales hidroeléctricas, parques eólicos, puertos, complejos turísticos y similares.

Por otro lado, la reducción de fondos provenientes de países y organismos internacionales debido a la corrupción, la falta de transparencia en el manejo de los dineros públicos y las violaciones a derechos humanos ha ubicado el tema como punto central dentro de “las estrategias de desarrollo” de distintos gobiernos.

Como antecedentes, los sectores minero² y energético son los de más larga data en el país. En el caso del primero, su presencia llega aparejada con la época colonial, resurgiendo “con la reforma liberal implementada a finales del siglo XIX, en 1886 [momento en que] se aprobó el Código de Minería” (Matriz UPYCAPABE, p. 36).

En el caso del segundo, hasta el año de 1957 en Honduras solamente existía la Ley de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, como encargada del manejo de este rubro y se otorgaban las facultades de los estudios, la generación, la transmisión, y la distribución de la energía eléctrica (Matriz UPYCAPABE, p. 1-2).

Con el paso del tiempo, se ha ido ampliando el concesionamiento de bienes y servicios a otros sectores, como se puede ver reflejado en la tabla número 1.

Tabla N° 1. Sector y Sub sector objeto de concesionamientos.

| Sector | Sub Sector |
|---------------------------|--|
| Recursos Naturales | <ul style="list-style-type: none"> - Agua - Minería - Forestal - Pesca |
| Energía | <ul style="list-style-type: none"> - Biomasa - Eólica - Hídrica - Carbón - Solar - Térmica |
| Infraestructura | <ul style="list-style-type: none"> - Agua y Saneamiento - Control de Desechos Sólidos - Habitacional - Vial - Puertos - Aeropuertos - Edificios - Salud - Educación - Deporte - General |

² Con la llegada de otras empresas, la explotación de oro y plata se convirtió en el principal renglón de exportación y patrimonio del país durante el resto del siglo XIX. La Rosario Mining Company fue la empresa más poderosa y con solvencia financiera; se mantuvo hasta la primera mitad del siglo XX, cuando producto de una huelga general, tuvo que suspender la extracción en la Mina de San Juancito, dejando un elevado pasivo ambiental que aún hoy continúa afectando la calidad del agua potable en las comunidades cercanas.

| | |
|---------------------------|---|
| Servicios | <ul style="list-style-type: none"> - Tecnologías y Comunicaciones - Sistemas Tecnológicos - Salud - Educación |
| Economía y turismo | <ul style="list-style-type: none"> - Economía Social - Turismo - Maquila |

Fuente: Adaptación en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la definición, uso y contenido de los conceptos que en cada país existen homólogos a “utilidad pública” p. 48-49.

En el actual contexto, de acuerdo a la Matriz UPYCAPABE, la explotación de recursos naturales puede realizarse:

- a) Directamente por parte del propio Estado;
- b) A través de empresas públicas o administradas por el Estado;
- c) En forma mixta, mediante capital público-privado;
- d) De forma privada, en virtud al otorgamiento de una concesión o permiso por parte del Estado; o bien,
- e) A través de una extracción ilegal, que carece de autorización estatal, tal y como se presenta en el campo de la minería informal.

A menudo, muchas de las actividades descritas suponen efectos graves e irreversibles para las comunidades. Esta situación se vuelve aún más compleja cuando se trata de entornos en donde colectividades cimentan en mucho su desarrollo económico, social y cultural en su relación con la tierra o La Madre Tierra, como ellas lo refieren.

Estos impactos, contradictoriamente, son identificables después y no antes, tal cual se exige a nivel de estándares internacionales, en el sentido de que “debe[n] ser realizada en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado” (DPLF, 2016, p. 5).

Bajo esta óptica, la naturaleza y conformación de iniciativas que de una forma u otra afecten la naturaleza, suponen nuevos y complejos desafíos.

Otra de las distorsiones es el hecho de que, bajo la lógica del modelo depredador, el respeto y efectividad de los derechos fundamentales de las personas, las comunidades y los pueblos -condición necesaria para el desarrollo- es presentado como un obstáculo.

Sin duda alguna, el modelo extractivista en Honduras tiene dicha característica de depredador, en tanto que consiste en la concesión y consecuente explotación de recursos naturales del país, desde una lógica económica/empresarial que se mimetiza con conceptos como desarrollo, interés general, utilidad pública, conveniencia nacional, entre otros.

Ello tiene como resultado una disminución sustancial de los derechos de las poblaciones en las que se insertan un proyecto, puesto que la visión eminentemente mercantilista de los recursos naturales desconoce aspectos, igual, o jerárquicamente superiores como, por ejemplo, la obligación del Estado de respetar y tutelar los derechos de cualquier persona que se encuentre en su territorio o jurisdicción.

De esta forma, la subordinación de unos intereses -económico/empresariales- por encima de derechos fundamentales, tiene como consecuencia la confrontación.

II. INTERÉS PÚBLICO, INTERÉS SOCIAL E INTERÉS GENERAL: SU INCORPORACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL.

No existe un registro general, disponible al público, sobre cuáles son los proyectos implementados o concesiones otorgadas bajo la modalidad de interés público. Ello, debido en parte, a la restricción de acceso a información.

Ejemplo de ello es que, en el año 2008, mediante Acuerdo Ministerial N° 023-2008, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), decretó reserva de información ambiental:

Información relacionada a los estudios de carácter técnico contenida en las solicitudes de Proyectos de generación de energía con recursos renovables de hidrocarburos, los levantamientos de estudios geofísicos, y lo mismo que ilustraciones, planos, bosquejos, mapas, obras tridimensionales relativas a la geografía, topografía, arquitectura o a las ciencias que estén contenidas a las referidas solicitudes, las cuales se presentan ante la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, con excepción de la información relacionada en la forma directa a la evaluación de impacto ambiental del desarrollo de proyectos.

Ello, contradictoriamente, fue ratificado por el Instituto de Acceso a la Información Pública. En este sentido, el derecho fue para el Estado, aún y cuando el asunto es de “interés público”, se hizo de lado el espíritu de este tipo de disposiciones en favor del interés privado.

Esta información fue nuevamente objeto de “reserva” en el año 2018 mediante Acuerdo Ministerial N° 1402-2018, publicado el 17 de agosto de 2018, en el Diario Oficial La Gaceta N° 34, 721, siendo esta la única disposición aprobada y publicada en el referido Acuerdo.

Sin embargo, de lo que sí se puede dar constancia es de la existencia de gran cantidad de normativa que invoca interés o utilidad pública como justificantes de la actuación estatal. En función de ello, a continuación, se presenta un ejercicio orientado a identificar en la normativa local tales conceptos, iniciando por el texto constitucional.

Tabla N° 2: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la constitución de Honduras.

| Constitución de la República | | |
|--|---|--|
| Marco Normativo | Artículos | Conceptos análogos |
| Decreto N° 131, aprobado el 11 de enero de 1982, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 23,612 del 20 de enero 1982 | Artículos 103, 331, 332, 333, 335, 340 y 341. | 1. Necesidad pública, 2. Interés público; 3. Interés social; 4. Interés nacional; 5. conveniencia nacional; e 6. Interés colectivo. |

Como normativa derivada de la constitución hondureña, encontramos en otros instrumentos legales disposiciones que aluden al “interés público”, así como acepciones similares. Bajo la

forma de decretos legislativos o decretos ejecutivos, estos últimos en Consejo de Ministros - Decretos PCM- o a nivel de Secretarías de Estado.

Toda esta terminología ha sido utilizada como “fundamento legal” para justificar muchos actos de la administración pública, principalmente aquellos mediante los cuales se conceden territorios y derechos constitucionales -agua, salud, educación, vivienda, circulación, energía, comunicación, etc.-, a personas y empresas mercantiles, todo con el fin de explotarlos comercialmente.

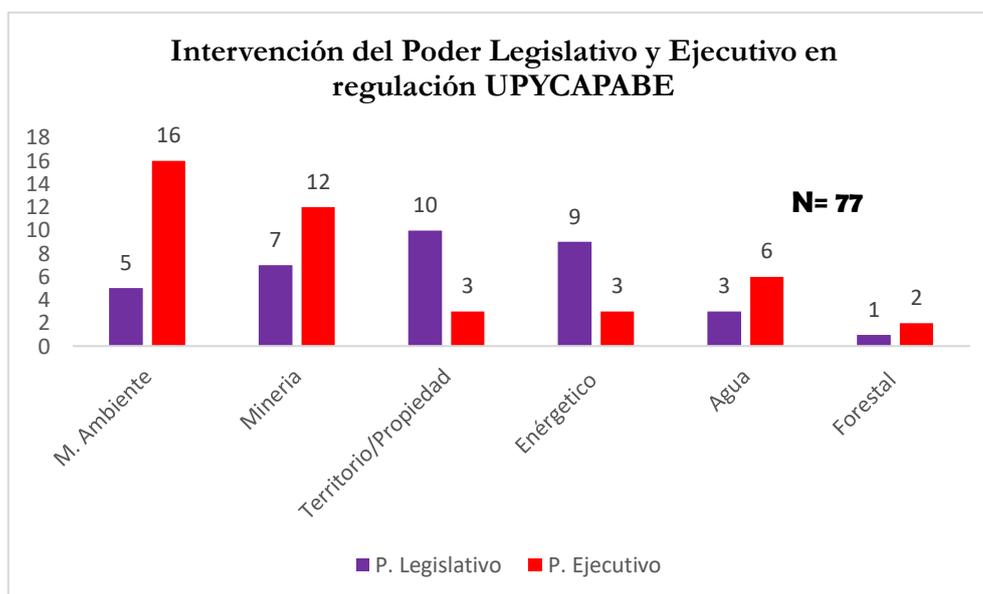
Este fenómeno, que da un matiz de servicio a lo que son prestaciones a cargo del Estado, y que en base a lo que la población retribuye -impuestos-, deberían ser obligación exclusiva de este, solo acrecienta la brecha de acceso y calidad, pues crea en el imaginario de que a mayor precio “mejor calidad”, olvidando el Estado, mínimamente, de verificar tales parámetros.

Para la construcción del presente muestreo, se tomó en cuenta, por su orden, la legislación referente a los sub sectores:

- a) Minería;
- b) Energético;
- c) Medio ambiente;
- d) Agua;
- e) Forestal; y
- f) Territorio y Propiedad

En total, fueron 77 distintos cuerpos legales en los que se verificó si existía o no términos similares a “interés público”. En el caso de la autoridad del cual emanan las disposiciones, en su mayoría corresponden al Poder Ejecutivo. Entre Decretos del Presidente en Consejo de Ministros (Decretos PCM), Decretos de las Secretarías de Estado y Acuerdos Ejecutivos, suman en total 42 instrumentos legales, los restantes 35 son decretos legislativos.

En el caso de la autoridad del cual emanan, encontramos una mayor intervención del Poder Ejecutivo, ello en temas sensibles como medio ambiente, minería y agua. En el caso del poder legislativo, lo ha sido en temas territoriales, energía y minería. Lo común en todo esto es la conflictividad existente justo en estos temas. Gráfica numero1.



Fuente: Elaborado en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la definición, uso y contenido de los conceptos que en cada país existen homólogos a “utilidad pública” y “Base de datos Leyes UPYCAPABE”.

Entre estas, aproximadamente en el 53.84% de los actos regulatorios de la administración pública se encontró referencia a estos términos, lo que lo que representa un total de 43 instrumentos, entre decretos del poder legislativo -leyes- y decretos y acuerdos del poder ejecutivo.

A continuación, se presentan los decretos legislativos, decretos ejecutivos y acuerdos ejecutivos que incorporan los términos UPYCAPABE. A ello se agregan el sub sector al que pertenecen, el objeto de regulación, las disposiciones o articulado, en las que se encontraron los términos análogos al de “interés público” y sus distintas acepciones.

1. Marco normativo regulador de Sub Sector Minería

Tabla N° 3: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la legislación minera.

| Marco Normativo Vigente | Objeto de regulación | Disposición | Conceptos análogos |
|---|--|-----------------------------------|---|
| Decreto N° 56-91, aprobada el 22 de mayo de 1991. | Ley para la regulación de las operaciones de exploración y explotación petrolera y minera. | Considerando 2. | Necesidad pública; Utilidad pública; Interés nacional; e Interés social |
| Decreto N° 192-93, aprobado el 30 de octubre de 1992, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 17 de abril de 1993. | Ley de promoción e inversión del depósito minero de Yuscarán. | Considerando 2. | Interés nacional |
| Decreto N° 238-2012, aprobado el 23 de | Ley General de Minería. | Considerando 1; Artículos: 1 y 64 | Utilidad pública; Necesidad pública; |

| | | | |
|--|--|-------------------------------|---|
| enero de 2013, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,088 del 02 de abril de 2013. | | | Interés general; Y Fortalecimiento económico y social del país. |
| Decreto Ejecutivo N° PCM-036-2014, aprobado el 08 de junio de 2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,529 del 11 de septiembre de 2014 ³ . | Declaración de zona de reserva minera en el municipio de El Corpus Departamento de Choluteca | Considerando 4 | Interés social |
| Decreto Ejecutivo N° PCM-23-2015, aprobado el 11 de mayo de 2015 publicado en la Gaceta N° 33,732 del 18 de mayo de 2015. | Declaración de zonas de reserva minera. | Considerandos 3 y 6. | Interés nacional |
| Decreto Ejecutivo N° 08-2013, aprobado el 18 de abril de 2013 publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,104 de 20 de abril de 2013. | Suspensión del otorgamiento de concesiones mineras | Considerando 3; y Artículo 1 | Interés nacional |
| Acuerdo Ejecutivo N° 042-2013, aprobado el 02 de agosto de 2013, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 333,220 del 04 de septiembre de 2013. | Reglamento General de Minería. | Considerando 4; y Artículo 97 | Utilidad pública; Necesidad pública. |
| Acuerdo N° 473-2004, aprobado el 16 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 28 de julio del 2004. | Suspensión de nuevas aprobaciones de concesiones mineras. | Considerando 1 | Prioridad nacional, interés público |

Fuente: Elaboración en base a información contenida en el documento “Base de leyes UPYCAPABE”.

2. Marco normativo regulador de Sub Sector Energético

Tabla N° 4: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la legislación sobre energía.

| Marco Normativo Vigente | Objeto de regulación | Disposición | Conceptos análogos |
|-------------------------|----------------------|-------------|--------------------|
|-------------------------|----------------------|-------------|--------------------|

³ Los decretos Ejecutivos PCM, aluden a las siglas Presidente en Consejo de Ministros (PCM). Es utilizada para diferenciar las acciones colegiadas y acuerpadas por el concejo de ministros, de aquellas que son solo iniciativa del titular del Poder Ejecutivo o de alguno de sus Ministros.

| | | | |
|--|---|---|---|
| Decreto N° 158-94, aprobado el 15 de noviembre de 1994, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 27,511 del 26 de noviembre de 1994. | Ley Marco del Sub Sector Eléctrico. | Artículos 7, literales “s” y “w”; 42,43, 62 y 70 | Interés público; Interés social; Interés general; Conveniencia pública |
| Decreto N° 85-98, aprobado el 31 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 29 de abril de 1998. | Ley de Declaración de utilidad pública el desarrollo y generación de energía con fuentes nuevas y renovables. | Artículos 1, 3, 4 y 14. | Interés social y utilidad pública; Interés público; e Interés prioritario |
| Decreto N° 103-2003, aprobado el 15 de julio de 2003, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 14 de octubre de 2003. | Ley de Declaración de utilidad pública el desarrollo y generación de energía eléctrica por fuentes naturales y sostenibles. | Artículo 1. | Utilidad pública. |
| Decreto N° 144-2007, aprobado el 20 de noviembre de 2007, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 31,496 del 31 de diciembre de 2007 | Ley para la Producción y Consumo de Biocombustibles. | Considerandos 2 y 6; Artículo 1. | Prioridad nacional; e Interés nacional. |
| Decreto N° 70-2007, aprobado el 31 de mayo de 2007, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 31,422 del 02 de octubre de 2007 | Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables. | Considerandos 4, 5; Artículos 6 y 24 | Interés público; Interés nacional; Utilidad pública; Prioridad nacional |
| Decreto N° 279-2010, aprobado el 19 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32,435 del 05 de febrero de 2011. | Ley Especial Reguladora de Proyectos Públicos de Energía Renovable. | Considerando 4; Artículos 1, 3 y 4. | Interés público; Necesidad nacional; y Utilidad pública |
| Decreto N° 40-2013, aprobado el 20 de enero de 2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,431 del 20 de mayo de 2014. | Ley General de la Industria Eléctrica. | Artículos: 3, numeral 13; 13 literal “b”, 15 literales “e” y “f”; y 24. | Interés público; Interés general; e Interés social. |
| Acuerdo N° 45-2008, aprobado el 20 de noviembre de 2008, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 31837 de 13 de febrero de 2009. | Reglamento de la Ley para la Producción y Consumo de Biocombustibles. | Considerando 4. | Interés nacional |

| | | | |
|---|--|------------------------|--|
| Acuerdo N° 934-97, aprobado el 9 de septiembre de 1997, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 28,532 de 4 de abril de 1998. | Reglamento de la Ley Marco del Sub Sector Eléctrico. | Artículos 26, 59 y 66. | Interés general; Interés nacional; y Conveniencia nacional |
|---|--|------------------------|--|

Fuente: Elaboración en base a información contenida en el documento “Base de leyes UPYCAPABE”.

3. Marco normativo regulador de Sub Sector Ambiente:

Tabla N° 5: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la legislación de medio ambiente.

| Marco Normativo Vigente | Objeto de regulación | Disposición | Conceptos análogos |
|---|--|--|---|
| Decreto N° 104-93, aprobado el 27 de mayo de 1993, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 30 de junio de 1993. | Ley General del Ambiente | Considerando 1; Artículos: 1, 4, 35, 47, 59, 63 y 72 | Utilidad pública; Necesidad pública; Interés social; Interés público; e Interés nacional. |
| Decreto N° 181-2007, aprobado el 19 de diciembre de 2007, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32,265 de 16 de julio de 2010. | Reforma de la Ley General del Ambiente. | Considerando 4 | Interés social |
| Decreto N° 297-2013, aprobado el 13 de enero de 2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,557 del 10 de noviembre de 2014. | Ley de Cambio Climático | Considerando 2 | Interés social; Conveniencia nacional; e Interés colectivo. |
| Acuerdo Ejecutivo (SGJ) N° 109-93, aprobado en diciembre 20 de 1993, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 27,267 de 05 de enero de 1994. | Reglamento General de la Ley del Ambiente | Artículo 5, 7, 8, 89 | Utilidad pública; e Interés social. |
| Acuerdo Ejecutivo (SERNA) N° 158-2009, aprobado el 05 de enero de 2009, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 31,904 de 08 de mayo de 2009. | Reformar los artículos 1,2 y 3 del Acuerdo Ministerial número 001-96, de fecha 4 de septiembre de 1996, absteniéndose de tramitar licencias en áreas protegidas. | Considerando 1 | Utilidad pública; Necesidad pública; e Interés social. |

| | | | |
|--|---|-----------------------------|--------------------------------------|
| Acuerdo Ejecutivo (SERNA) N° 189-2009, aprobado el 07 de septiembre de 2009, publicado en la Gaceta N° 32,102 del 31 de diciembre de 2009. | Reglamento nacional de evaluación de impacto ambiental. | Artículo 4, numeral 4, y 21 | Interés general; e Interés nacional. |
|--|---|-----------------------------|--------------------------------------|

Fuente: Adaptación en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la *definición, uso y contenido de los conceptos* que en cada país existen homólogos a “utilidad pública” p. 54-58.

4. Marco normativo regulador de Sub Sector Agua

Tabla N° 6: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la legislación sobre agua.

| Marco Normativo Vigente | Objeto de regulación | Disposición | Conceptos análogos |
|---|--|---|--|
| Decreto N° 118-2003, aprobado el 20 de agosto de 2003, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 30,207 del 8 de octubre de 2003. | Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento | Considerando 2; y Artículo 43 | Interés público; y Utilidad pública. |
| Decreto N° 181-2009, aprobado el 24 de agosto de 2009, publicado en la Gaceta N° 32,088 del 14 de diciembre de 2009. | Ley General de Aguas. | Considerando 4. Artículos: 4, artículo 6 numeral 2, artículo 34, 65 y 83. | Utilidad pública; Necesidad pública; Interés general; Interés público; e Interés nacional. |
| Decreto N° 106-2015, aprobado el 29 de septiembre de 2015, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 34,409 del 5 de agosto de 2017. | Ley General de Pesca y Agricultura. | Considerando 1; y Artículo 3. | Utilidad pública; Necesidad pública; Interés social; Utilidad nacional; e Interés público. |
| Decreto Ejecutivo N° PCM-023-2010, aprobado el 15 de junio de 2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32,292 del 17 de agosto de 2010. | Declaración de política pública la construcción de red de represas y lagunas. | Artículo 1. | Interés nacional. |
| Decreto Ejecutivo N° PCM-043-2016, aprobado el 03 de junio de 2016, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 34,130 del 5 de septiembre de 2016. | Autorización a la Dirección General de Recursos Hídricos para ejecutar las políticas del sector hídrico. | Considerando 3. | Utilidad pública; e Interés social. |

Fuente: Adaptación en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la *definición, uso y contenido de los conceptos* que en cada país existen homólogos a “utilidad pública” p. 63-66.

| | | | |
|--|--|-------------|-----------------|
| Acuerdo Ejecutivo (MIAMBIENTE) N° 0300-2017, aprobado el 28 de diciembre de 2017, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 34,259 de 07 de febrero de 2017. | Reglamento Especial de los Organismos de Cuenca. | Artículo 4. | Interés social. |
|--|--|-------------|-----------------|

5. Marco normativo regulador de Sub Sector Forestal:

Tabla N° 7: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la legislación forestal.

| Marco Normativo Vigente | Objeto de regulación | Disposición | Conceptos análogos |
|--|---|---|---|
| Decreto N° 98-2007, aprobado el 19 de septiembre de 2007, publicado en la Gaceta N° 31,544 del 26 de febrero de 2008. | Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. | Artículos: 1, 2, 6, 11 numeral 5, 51, 52, 96 y 149 numeral 14. | Interés social; Prioridad nacional; Interés general; Utilidad pública; Interés público; e Interés nacional. |
| Acuerdo Ejecutivo N° 031-2010, aprobado el 31 de agosto de 2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32,342 de 16 de octubre de 2010. | Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. | Artículos: 110, 157 numeral 3, 162, 163, 164, 191, 220, 265, 295, 299, 316 numeral 1, 317 numeral 2, 324 numeral 1, 338, 339 numeral 2 y 3; y 400 | Interés público; Utilidad pública; Interés general; Interés social; Interés nacional; e Interés colectivo. |
| Acuerdo Ejecutivo (ICF) N° 009-2011, aprobado el 15 de marzo de 2011, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32,613 del 06 de septiembre de 2011. | Manual de Normas Técnicas para la implementación y seguimiento de proceso de asignación de áreas forestales con fines de aplicación de la forestería comunitaria en bosques públicos hondureños | Sección 3.1.2; | Interés comunal. |

Fuente: Adaptación en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la definición, uso y contenido de los conceptos que en cada país existen homólogos a “utilidad pública” p. 58-59.

6. Marco normativo regulador de Sub Sector Territorio y Propiedad:

Tabla N° 7: Interés público, interés social e interés general o conceptos análogos incorporados a la legislación sobre Territorio y Propiedad.

| Marco Normativo Vigente | Objeto de regulación | Disposición | Conceptos análogos |
|-------------------------|----------------------|-------------|--------------------|
|-------------------------|----------------------|-------------|--------------------|

| | | | |
|---|---|---|---|
| Decreto N° 90-90, aprobado el 27 de agosto de 1990, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 27 de agosto de 1990. | Ley para la Adquisición de Bienes Urbanos en las Áreas que Delimita el Artículo 107 de la Constitución de la República. | Artículo 4 y 8. | Interés público; y Conveniencia nacional. |
| Decreto N° 31-92, aprobado el 5 de marzo de 1992, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 6 de abril de 1992. | Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola. | Artículos: 12, 32 y 61 | Interés nacional; e Interés general. |
| Decreto N° 180-2003, aprobado el 30 de octubre de 2003, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° del 30 de diciembre de 2003. | Ley de Ordenamiento Territorial. | Considerando 2. Artículo 3 numeral 16, artículo 5 numeral 5, artículo 7 numeral 2, artículo 35 numeral 2, artículo 36 numeral 3, artículo 55. | Interés público; Interés colectivo; e Interés social. |
| Decreto N° 82-2004, aprobado el 28 de mayo de 2004, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 30,428 del 29 de junio de 2004. | Ley de Propiedad. | Artículos: 74, 75, 77, 78 y 101. | Utilidad pública; Necesidad pública; e Interés general. |
| Decreto N° 258-2005, aprobado el 01 de septiembre de 2005, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 30,816 del 4 de octubre de 2005. | Reforma de la Ley de Propiedad. | Considerando 1. Artículos: 88 literales “B” y “C”, 2 y 10. | Interés social; Conveniencia nacional; Prioridad nacional; y Necesidad pública. |
| Decreto N° 205-2012, aprobado el 19 de diciembre de 2012, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,083 del 23 de marzo de 2013. | Reforma de la Ley de Propiedad. | Artículos 75 y 77. | Utilidad pública; Necesidad pública. |
| Decreto N° 390-2012, aprobado el 20 de enero de 2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 33,420 del 7 de mayo de 2014. | Reforma de la Ley de Propiedad. | Considerando 3. | Prioridad nacional. |
| Acuerdo Ejecutivo N° 25-2004, aprobado el 2 de agosto de 2004, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 30,497 del 18 de septiembre de 2004. | Reglamento General de la Ley de Ordenamiento Territorial. | Considerando 4; y Artículo 93. | Interés público; y Utilidad pública. |

Fuente: Adaptación en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la *definición, uso y contenido de los conceptos* que en cada país existen homólogos a “utilidad pública” p. 59-63.

III. INTERÉS PÚBLICO, INTERÉS SOCIAL, INTERÉS GENERAL, CONVENIENCIA PÚBLICA: CONCEPTOS PRECISOS Y GARANTES DE LA LEGALIDAD.

Afirmar que existe un interés general por encima de los intereses particulares, es que existe un interés social, de todos, que es superior moralmente a los intereses de las diferentes partes. Es la tarea que debe presidir el quehacer administrativo del Estado y de los entes territoriales que lo componen (Rivero Ysern y Rodríguez-Arana Muñoz, 2014, pp. 11-12).

Tomando elementos de lo antes descrito, *prima facie*, podemos definir “Utilidad o Interés público” como “aquello que se contrapone al interés privado”; aquí es importante dejar en claro que esta afirmación, como lo señala Cabo de la Vega (2017, p. 250), “no debe entenderse como oposición al interés privado, sino que lo trasciende”.

En este sentido, el interés público constituye un primer límite a los intereses privados, algo que la sociedad hondureña tiene claro, como lo evidencia la matriz que recolectó información sobre la definición, el uso y contenido que se utiliza en cada país de los conceptos homólogos a “utilidad pública”. Así, si bien: “No hay definición, pero de su lectura se puede determinar que el uso tiene un enfoque de protección a la ciudadanía, aunque con esta Ley se abre el sector energético a la privatización”⁴.

La ausencia de definición es una constante en toda la normativa. La Constitución de Honduras ofrece, de entrada, una serie de términos que en nuestro entorno han sido tomados como ambiguos e imprecisos, por lo que, a falta de definición y parámetros claros, aunado a la interpretación subjetiva que favorece otros intereses y no los de la persona humana, se han tomado decisiones que lesionan derechos de personas y poblaciones.

De esta forma, la terminología es utilizada de forma recurrente por la Administración Pública, en su mayoría, para justificar diversas formas de intervención estatal, siendo, entre estas, la más grave la restricción de derechos a la ciudadanía.

Dichos límites a las personas y sus derechos a través de enfoques de aparente legalidad se materializan en prohibiciones, represiones, estados de sitio, permisos o licencias, entre otros, todas ellas al amparo de acepciones como, necesidad o de interés público; orden público e interés social; interés nacional; utilidad y necesidad pública; y conveniencia nacional y de interés colectivo.

Tomando como base el contexto constitucional, así como el modelo de Estado acogido por Honduras en el artículo 1 de la norma suprema⁵, que obedece a los parámetros de constitucional y democrático de derecho, encontramos que dichos conceptos y su significado

⁴ Opinión recogida en la “Herramienta de recolección de información No. 1”, referente a la “Matriz de información sobre la *definición, uso y contenido de los conceptos* que en cada país existen homólogos a “utilidad pública”.

⁵ “Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social”.

no deberían revestir problema, tampoco ser orientados a la arbitrariedad o la justificación del abuso.

Sin embargo, a la sombra de la creencia de ausencia de contenido expreso de los conceptos de interés público, interés social, interés general o conveniencia pública, se ha venido deslegitimando la legalidad, en parte, gracias a la fórmula comúnmente aceptada de concebir el interés público como “concepto jurídico indeterminado”.

Es de esta forma que lo indeterminado, vago e impreciso, asignado por los funcionarios del Estado a este tipo de conceptos, dan como resultado que dicho error sea trasladado a su uso y aplicación; de igual forma, impide la aplicación e interpretación uniforme, precisa e inequívoca de la Ley, aún en los casos de quienes tienen en sus manos cumplirla y hacerla cumplir.

De esta manera, el contenido de conceptos como interés público lo han venido construyendo los funcionarios estatales, sin embargo, como se apreciará más adelante, no por ello, puede hablarse de conceptos con contenidos únicos.

1. El Derecho Constitucional: Marco regulatorio y contextual de aplicación de conceptos UPYCABE.

La Constitución de Honduras, en distintos apartados refiere los términos interés público, interés social, interés general o conveniencia pública.

Sin embargo, como se ha dejado entrever, la inclusión de este tipo de términos por parte del constituyente, no debe buscar finalidades distintas a las que provienen de la normativa y espíritu del texto constitucional, tal cual se estila en la actuación de la administración pública, que se orienta a delimitar, limitar y prohibir derechos de las personas; por el contrario, son parámetros que ponen límites a la discrecionalidad del Estado y sus servidores, que a manera de contrapeso permita el control de su accionar frente a su uso abusivo.

Ello se colige del contexto que rodea a los distintos artículos en los que se alude a dichos términos en el texto constitucional. Este tipo de acepciones se encuentran en artículos constitucionales como los siguientes:

Tabla número 9. Acepciones a términos como Interés público, interés social, interés general o conveniencia pública y similares en el texto constitucional.

| Acepción | Artículo Constitucional | Bien Jurídico | Área de afectación |
|-------------------------------------|--|--------------------------------------|------------------------------------|
| Necesidad pública e Interés público | Artículo 103: El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o de interés público establezca la Ley | Capítulo II Derechos Individuales | Limitación de la propiedad privada |
| Interés social | Artículo 331: El Estado reconoce, garantiza y fomenta las libertades de consumo, ahorro, inversión, ocupación, iniciativa, comercio, industria, | Título VI Régimen económico | Economía |

| | | | |
|---|---|--------------------------------|----------|
| | contratación, de empresa y cualesquiera otras que emanen de los principios que forman esta Constitución. Sin embargo, el ejercicio de dichas libertades no podrá ser contrario al interés social ni lesivo a la moral, la salud o la seguridad pública | | |
| Orden público e interés social | Artículo 332: El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares. Sin embargo, el Estado por razones de orden público e interés social , podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias básicas, explotaciones y servicios de interés público y dictar medidas y leyes económicas, fiscales y de seguridad pública, para encausar, estimular, supervisar, orientar y suplir la iniciativa privada, con fundamento en una política económica racional y planificada | Título VI Régimen económico | Economía |
| Interés público y social | Artículo 333: La intervención del Estado en la economía tendrá por base el interés público y social , y por límite los derechos y libertades reconocidos por esta Constitución | Título VI Régimen económico | Economía |
| Interés nacional | Artículo 335: El Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional | Título VI Régimen económico | Economía |
| Utilidad y necesidad pública; interés social; y conveniencia nacional e interés colectivo | Artículo 340: Se declara de utilidad y necesidad pública , la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación. El Estado reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés social y fijará las condiciones de su otorgamiento a los particulares. La reforestación del país y la conservación de bosques se declararán de conveniencia nacional y de interés colectivo | Título VI Régimen económico | Economía |
| Orden público, interés social y de conveniencia nacional | Artículo 341: La Ley podrá establecer restricciones, modalidades o prohibiciones para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal, por razones de orden público, interés social y de conveniencia nacional | Título VI Régimen económico | Economía |
| | | | |

Fuente: Elaboración en base a información contenida en la “Matriz de información sobre la *definición, uso y contenido de los conceptos* que en cada país existen homólogos a “utilidad pública”.

Haciendo una lectura de los contenidos, bienes objeto de tutela y las áreas de afectación, a la luz de los artículos 59, 63 y 64 del texto constitucional, el límite a este tipo de conceptos viene dado en función de evitar el restringir, prohibir, tergiversar o limitar, derechos y libertades fundamentales, o cuando, su interpretación no sea congruente con la dignidad humana, el modelo democrático o la forma de gobierno, por lo que hasta aquí tampoco hay mayor dificultad en su interpretación.

Estos extremos, han sido reafirmados por la Sala de Constitucional de Honduras, por ejemplo, en la Sentencia RI-172-06, de fecha 4 de octubre de 2006, al señalar que “la interpretación que se haga del texto constitucional deberá ponderar los postulados *pro hominen* que en nuestra ley fundamental constituyen un eje transversal, tanto en su parte orgánica como dispositiva, en consonancia con los instrumentos internacionales celebrados por Honduras” (SC-HN, 2006, considerando 6).

Por otro lado, en esa misma sentencia ratificó lo esgrimido por los peticionarios, en el sentido de que “debe entenderse que la utilidad y necesidad pública se aplica a la colectividad, a los grupos de personas, a las comunidades para alcanzar el bienestar general, pero no a una empresa [...] que busca el lucro, disposición que violenta el artículo 103 de la Constitución de la República, que establece que las únicas limitaciones a la propiedad se darán por motivos de necesidad o interés público” (SC-HN, 2006, considerando 3, literal c).

Sobre este último punto, debe enfatizarse que la salvaguarda que se infiere de los conceptos objeto de análisis, tal cual se deja entrever en las matrices del UPYCAPABE, debe interpretarse en favor de las personas, pues son ellos el fin del Estado y a quienes se dirige la tutela legal; hacerlo en contra, no solo desnaturaliza y resta legitimidad al texto constitucional, sino que constituye una afrenta que amerita la intervención del ente persecutor del crimen - Ministerio público-, pues a todas luces evidencia un delito contra el Estado y su institucionalidad.

Otro antecedente jurisprudencial que reafirma dichos extremos, es el contenido de la Sentencia SCO-1165-2014, de fecha 23 de junio de 2017. Aquí, nuevamente, la Sala de lo Constitucional fue del parecer que para que en efecto se cumpla con dichos conceptos, “es indispensable que [...] reporte a la sociedad hondureña los más altos índices de beneficio, traduciéndose esto en ganancias económicas rentables que puestas al servicio de la gente, signifiquen mejores condiciones para todos y un impacto ambiental aceptable que no perjudique la vida y la salud de nadie (SC-HN, 2017, considerando 19).

Ello nos lleva a colegir que concebir como indeterminados los conceptos de utilidad y necesidad pública, interés público o interés social, entre otros, tiene como efecto que nos apartemos de su real dimensión y significado. Tales conceptos concebidos desde la lógica constitucional analizada, exige coherencia con los postulados democráticos, constitucionales y de derechos.

Basta entonces hacer que la actividad administrativa y jurisdiccional no se aparte de la finalidad primordial del Estado -la persona humana y su desarrollo- para darle contenido democrático y constitucional a la función pública en relación con conceptos como interés público.

2. DERECHOS HUMANOS: UN APORTE DE LOS PRINCIPIOS RECTORES Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN.

El establecimiento jurídico-constitucional de los derechos humanos aparece, en efecto, como eje de todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho. De esta forma, la Constitución es el instrumento guía, donde se proclaman los objetivos y principios fundamentales del Estado, se enuncian los derechos fundamentales de los ciudadanos y se fijan los programas de acción del poder público. De todo esto se establece cuáles intereses deben ser protegidos como primordiales.

Lo que este modelo de Estado pretende, a diferencia del Estado absoluto y frente a todo Estado totalitario, es la protección, garantía y realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las personas. A tal efecto, en nuestra Constitución se encuentran condensados una gran cantidad de los derechos y garantías, con lo cual -al menos en teoría- nos da una idea de la aspiración soberana de llegar a consolidar un Estado Constitucional y Democrático de derecho.

En razón de ello, nuestra Constitución privilegia la persona humana y sus derechos, al prescribir que ésta constituye “el fin supremo de la sociedad y del Estado” y que su “dignidad” es inviolable, estableciendo, por tanto, la obligación general de respetarla y protegerla.

En este sentido, la dignidad humana constituye el horizonte que debe guiar a todos los poderes públicos a trabajar por la protección de la persona humana, cuya garantía requiere de instituciones públicas que aseguren el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social, como lo ordena el artículo 1 constitucional. Por tanto, en nuestro contexto constitucional el Estado es un instrumento que sirve y existe en función del desarrollo de la dignidad y los derechos humanos.

Bajo esta concepción instrumental de las instituciones estatales, su legitimidad descansa en la protección de las personas, sus derechos y dignidad. Como lo señala la Sala de lo Constitucional en su sentencia SCO-157, 160, 164 y 169-2008 del 11 de agosto de 2008, “el Estado sólo debe existir, en última instancia, para proteger los derechos fundamentales, pues estos son fundamento del orden político y de la paz social, sin respeto de los derechos fundamentales no puede haber democracia constitucional ni tampoco, siquiera concordia civil” (considerando 48).

De esta forma, el Estado de Derecho, se configura para la tutela de Bienes jurídicos relevantes, con el objetivo de evitar los atropellos de las mayorías en contra de las mal llamadas “minorías”. Anteponiendo así, la dignidad humana, como uno de los límites frente a cualquier atropello. Así las cosas, el Estado de Derecho, entendido como una forma de organización jurídico-política, implica la incorporación al ordenamiento jurídico constitucional de unos valores considerados fundamentales para la comunidad, es decir, los derechos humanos, entre los cuales, la libertad, la vida y la seguridad individual, constituyen una de sus garantías esenciales (SCO-157, 160, 164 y 169-2008 del 27 de junio de 2008, considerandos 33 y 34).

A su vez, se debe tener presente que el desarrollo humano y la consolidación de la democracia son pilares fundamentales del Estado de Derecho, por lo que el Estado tiene la obligación de “establecer en sus políticas públicas, la ejecución de planes y programas para la

erradicación de la pobreza extrema, el hambre, el analfabetismo, los bajos niveles de desarrollo humano” (SCO-0757-2014 del 25 de junio de 2015, considerando 26). De ahí que un Estado de Derecho que tiene el objetivo de asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad y el bienestar económico y social, debe “construir e implementar una concepción del derecho a la igualdad que permita fundamentar y robustecer [también] a todos los derechos sociales” (SCO-28, 29, 30, 31, 32 33 y 34-2009 del 24 de mayo de 2011, considerando 14).

Por otro lado, la ley ordinaria, así como toda norma o regulación que implique mandato, debe conexionarse y subordinarse a la ley fundamental (Constitución) y el control de constitucionalidad de las leyes, debe asegurar precisamente esa conexión y subordinación.

En razón de ello, la Sala de lo Constitucional, se ha expresado en el sentido de que la “Constitución debe ser interpretada como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes; ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la disposición que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema” (RI-179-11, 2012, considerando 19).

Por ello, la incorporación del término “interés público” y similares, no debería apartarse del espíritu que subyace de forma implícita en el texto constitucional y el modelo de Estado que hemos acogido en el país, que no es otro que aquel que garantiza que toda la población pueda gozar y ejercer en igualdad de condiciones el goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos a través de la satisfacción de las necesidades básicas contenidas en los derechos económicos, sociales y culturales como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, entre otras.

Como lo señala la Sala de lo Constitucional en su sentencia SCO-0409-2016 del 19 de junio de 2017 y SCO-0767-2016 de 20 de junio de 2017, solo de esta forma el Estado puede garantizar el principio de igualdad y no discriminación en el sentido de asegurar la igualdad formal, pero también una relativa igualdad material, ya que “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” (considerando 14).

La Sala de lo Constitucional ha reafirmado que el “interés público” debe ser entendido como el bien común o colectivo, el cual prima por sobre los intereses individuales de empresas o concesionarios, de ser esto último, resultaría nula cualquier interpretación que de esta se haga, lo que se colige del siguiente extracto:

El sentido y alcance de la causa de *necesidad o interés público*, limita la expropiación a los casos en los que el Estado estima que son para obras encaminadas al logro del bien común; y el caso expuesto por la ley impugnada, beneficia en forma exclusiva al concesionario. (SCO-2006, Considerando 11).

Es precisamente el reconocimiento de la primacía de la persona humana en el Estado Constitucional el que interesa destacar a la hora de definir la legitimidad de las restricciones, que sobre sus derechos impongan los servidores públicos, al amparo de “razones de interés general”.

Todo ello implica que su interpretación y aplicación, debe partir de parámetros desarrollados por la Ley, o mínimo, tomar en cuenta resoluciones fundadas en esta, y no una simple repetición

de términos tal cual se evidencia en la normativa que deriva de la Constitución, en materia de términos UPYCABE.

Tal falencia ha permitido que los responsables de dar vida a la Ley -servidores y funcionarios públicos-, la apliquen a su libre entender, al margen de todo parámetro orientador y sin comprender siquiera sus alcances y motivaciones.

De esta forma, queda claro que el Poder constituyente confió a los Poderes constituidos la prerrogativa de desarrollar objetivos políticos, clasificando determinados intereses como generales, no obstante, al parecer, ello ha significado un “cheque en blanco” dado al legislativo y ejecutivo, olvidando, en materia UPYCABE, subordinar sus actuaciones a criterios constitucionales concretos y a los valores que alberga la Constitución.

Particularmente, se debe tener muy presente que la Constitución nacional, al establecer que Honduras es un Estado de derecho, está reconociendo a la ciudadanía como titular no solo de una serie de derechos y libertades que garantizan una esfera de autonomía individual frente al Estado y los poderes públicos, sino también “el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal” (SCO-406-2013 del 28 de junio de 2013, considerando 20).

3. El Principio Pro homine: Su incidencia como regla de interpretación en materia Constitucional y de Derechos Humanos.

Ferrajoli, citado por Olivares (2011), destaca que “los actuales sistemas jurídicos han sufrido una transformación. No son más ya el Estado de Derecho clásico, sino que hoy conforman el llamado ‘Estado Constitucional de Derecho’ o modelo garantista. Este Estado es un sistema creado por hombres, es decir de Derecho positivo, de garantías, que tiene por finalidad la protección de los derechos fundamentales de los individuos”. Este concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera:

- a) Pérdida de la importancia sacramental del texto de la Ley; y
- b) Mayor preocupación por la justicia material.

Estos indicadores son relevantes cuando se trata del Derecho Constitucional, tanto por lo general de su texto, como por la aspiración de los principios básicos de la organización política que ahí subyacen. En cuanto las consecuencias que dicho modelo de Estado ha tenido en términos de interpretación, Risso (2002, pp. 72-76), destaca el principio “*pro homine*”.

Este principio es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual:

- a) Se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos; e, inversamente,
- b) A la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

En general, distintos convenios e instrumentos internacionales de derechos humanos tienen como punto común el establecer que ninguna de sus disposiciones autoriza a limitar los derechos protegidos en mayor medida de la prevista, a limitar el goce y ejercicio de cualquier otro derecho o libertad que pueda estar reconocido en otra norma internacional o interna en

vigor, ni a excluir o limitar el efecto que puedan producir las normas consuetudinarias en materia de derechos humanos⁶.

Este principio interpretativo coincide no solo con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, sino también con la moderna concepción de Estado Constitucional y Democrático de Derecho, esto es, estar siempre a favor de la persona humana y su desarrollo.

Al respecto, en consonancia con los artículos 63 y 64 de la Constitución de la república -que dan vida al principio *Pro homine*-, la Sala de lo Constitucional en su sentencia RI-172-06, de fecha 4 de octubre de 2006 y SCO-1165-2014, de fecha 23 de junio de 2017, dejó claramente establecido:

[q]ue nuestra Constitución privilegia la persona humana al declarar que constituye “el fin supremo de la sociedad y del Estado y que su dignidad es inviolable, estableciendo por tanto la obligación de todos de respetarla y protegerla”. En virtud de lo cual la interpretación que se haga del texto constitucional deberá ponderar los postulados *pro hominen* que en nuestra ley fundamental constituyen un eje transversal, tanto en su parte orgánica como dispositiva, en consonancia con los instrumentos internacionales celebrados por Honduras.

En la citada sentencia RI-172-06 (considerando 7) ha dado paso a lo que la doctrina constitucional ha denominado “Bloque de Constitucionalidad”, en base a la cual se deben observar los parámetros siguientes:

- a) Tener en cuenta que nuestra Constitución toma como eje central la persona humana;
- b) Los “derechos que se encuentran expresamente declarados no implican la negación de otros. Es decir[,] la Constitución constituye el estatuto mínimo de protección al ser humano, por ende no se agota en su texto sino que trasciende a s[í] misma y se complementa con los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- c) Que la “Constitución y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos interactúan auxiliándose mutuamente en el proceso de tutela de los derechos fundamentales”.

En suma, de este principio *Pro homine* derivan criterios de interpretación extensiva cuando se trata de tutela de derechos del ser humano y de interpretación restrictiva cuando se trata de limitar o afectar tales derechos.

Ello da como resultado dos aspectos que, conforme se ha evidenciado en los distintos actos realizados en el tema, tanto por el Poder legislativo como por el Ejecutivo, han sido omitidos en las disposiciones que han emitido al amparo de términos como interés público y similares:

- a) El de emitir mandatos y disposiciones conforme a la Constitución, es decir ,atender y orientar sus actuaciones conforme a la finalidad de la norma contenida en la Carta magna;
- b) Buscar adecuar sus actos al Principio de conservación o uniformidad de la norma, el cual busca compatibilizar y ponderar la supremacía de la Constitución con la voluntad

⁶ Véase, por ejemplo: art. 5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); art. 5 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); art. 1.1 Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; art. 41 Convención sobre los Derechos del Niño, entre otras.

la instancia o institución que emite o realiza un acto a nombre del Estado de Honduras.

4. Qué es y qué NO es interés público.

Para Muñoz (2010, p. 24), el “ordenamiento jurídico utiliza en forma totalmente promiscua y, muchas veces, indiferenciada, a veces sí y a veces no, una serie de términos similares: interés público, interés general, utilidad pública, bien común, interés general del Estado, interés general de la sociedad”.

Sin embargo, a la fecha en nuestro país no hay certeza sobre su contenido y alcances, tampoco en cuanto a la definición que a ello corresponde.

Tomando como punto de partida el sentido de dichos términos, podemos inferir que interés público puede definirse como la sumatoria de las aspiraciones de muchos ciudadanos y ciudadanas que, de forma organizada, buscan se traduzca en la materialización del interés común.

Es esa aproximación material, entre el interés público y los intereses privados, lo que lleva a reconocer, en primer lugar, que el interés público puede ser realizado a partir de la satisfacción por el Estado de intereses particulares que conllevan beneficio a todas las partes involucradas.

Tomando los aspectos descritos, un acercamiento en la búsqueda de su significado, ha llevado a algunos autores a definir “interés público”, como “la dimensión pública del interés particular” (Rodríguez, 2010, p. 34).

Esta dicotomía bien puede ofrecer una visión contradictoria, pues a simple vista, en el fondo son intereses particulares los que parecieren predominar. No obstante, se puede inferir que la noción de interés público, que intentamos presentar, va más allá, pues se vincula a la dimensión social del ser humano -contar con salud, educación o vías de comunicación de calidad-, y aún en su dimensión política, trasciende a lo que es valioso para el ser humano en su dimensión individual (interés privado).

Por otro lado, como ya se ha expuesto, la modificación de la concepción del Estado está acompañada por una continua transformación del concepto de interés público, lo cual hace que se torne un concepto más plural, democrata y heterogéneo.

Tomando como base el modelo Constitucional, Democrático y Derecho, surgido tras la segunda guerra mundial y de los distintos tratados y convenios de derechos humanos suscritos por Honduras, el interés público será entonces, el resultado, en base a procesos democráticos y participativos, de las aspiraciones de las mayorías y, sobre todo, la tutela de derechos.

Bajo esta óptica, no debe entenderse como “interés público” lo que reporte beneficio únicamente a una sola de las partes involucradas. Aun por grande que sea una empresa o la gran cantidad de individuos que la conforman.

El interés general, interés público o bien común que aquí se alude, es el bien de la sociedad o la comunidad que involucra, lo cual debe traducirse en el aprovechamiento y beneficio para todos y cada uno de los individuos que la conforman.

De esta forma, “interés público” se define como el bienestar o aspiración a este, que pretende cada individuo, con pretensiones de vigencia en el tiempo, transformada por ellos mismos en un querer predominante que se identifica con el de toda su comunidad, y surge como algo en el que cada individuo, por los beneficios que les reporta, reconoce e identifica su propio querer y su propia valoración positiva.

Todo lo dicho, aunado al modelo de Estado, que toma a la persona humana y su dignidad, como fin único, echa abajo cualquier idea de concebir el interés general como un cálculo aritmético a través de la sumatoria de intereses gubernamentales y la ganancia económica que esta pueda reportar, tanto al Estado, como a cualquier grupo económico o empresarial.

Por otro lado, tampoco debe ser interpretado como la concepción mezquina de “bienestar o interés público”, que deriva de la voluntad del legislador, titular del ejecutivo o la fabricada en el escritorio de un servidor público, que más que con la legalidad y sentido de lo justo, linda con la arbitrariedad y el abuso.

Muy por el contrario, debe ser la conclusión a la que se llega tras un análisis pormenorizado, no sólo de todos los intereses en juego, sino también, y sobre todo, de los valores involucrados en las políticas públicas para las cuales han sido designadas, y cuya guía y límites, se encuentran en el texto constitucional.

Por ello es que la Sala de lo Constitucional ha señalado que

[...] el Gobierno de la República debe sustentarse en los principios de la soberanía popular, la autodenominación de los pueblos y la democracia participativa, esta última pilar fundamental para el sustento de un Estado de derecho, la que se refuerza y se profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. La participación ciudadana es un elemento necesario y pleno para el efectivo ejercicio de la democracia a efecto de promover y fomentar diversas formas de participación y de esta forma lograr el fortalecimiento de la democracia, que es máximo anhelo de todo Estado de Derecho, en busca de satisfacer al goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social como lo declara nuestra Carta Magna (SCO-RI 1165- 2014, de 23 de junio de 2017, considerando 20).

Finalmente, no se debe olvidar que antes que una autoridad pública adopte una decisión que afecte derechos humanos, aunque sea en nombre del “interés general” o “interés público”, tal decisión debe someterse al examen tripartito que analice su legalidad, su finalidad y su necesidad en una sociedad democrática, y su proporcionalidad. De esta manera, para que dicha decisión sea compatible con los derechos humanos y no se preste para una aplicación abusiva, es necesario que esté definida en forma precisa y clara a través de una ley en el sentido formal y material⁷. Por tanto, no se pueden restringir derechos mediante decretos ejecutivos, reglamentos o actos administrativos de otra índole (Corte IDH, 1986, párr. 27, 32 y 37).

Debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos y de finalidades generales legítimas como los derechos y libertades de las demás personas o las justas exigencias del bien común

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* op. cit., párr. 27, 32 y 37.

(Corte IDH, 2008, párr. 180); y ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines que se buscan, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr. En otras palabras, que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo (Corte IDH, 1985, párr. 71).

La Corte IDH ha señalado que la palabra “necesarias”, sin ser sinónimas de “indispensables”, “implica la existencia de una ‘necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’”. De esta manera, la “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, lo que significa que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo que se presume legítimo (párr. 46).

En conclusión, la única interpretación aceptable radica en concebir que el interés público, general o como quiera designarse, debe tener siempre en consideración los intereses de las personas a quienes involucra y las que representa, jamás debe ser la fachada que justifica la indefensión, el abuso y la arbitrariedad del Estado y particulares, en contra de éstas.

Eso hace la diferencia entre lo que es interés particular o individual, del interés público. En términos sencillos, lo que beneficia a un solo individuo o a un pequeño grupo o conjunto de éstos, y no a todos los integrantes de una comunidad o sociedad, no es otra cosa que interés particular.

CONCLUSIONES.

1. El presente estudio de aproximación a los términos “interés público, interés social, interés general, conveniencia pública”, ilustra solo una de las facetas de los desafíos que como país tenemos en materia de Derecho constitucional y Derechos humanos, la ausencia de interpretación por parte del juzgador, así como del legislador, da como resultado que no se tengan parámetros objetivos, coherentes y racionales, para su aplicación, dejando esta a la subjetividad de los funcionarios e intereses que estos persiguen.
2. Es innegable la dificultad para concretar los distintos significados para este tipo de conceptos, puesto que, en su aplicación, que es lo objetivamente verificable, convergen distintos factores e intereses, siendo una constante e inveterada repetición, aquellos que se orientan a limitar y restringir derechos de las personas y muchas colectividades, en favor de intereses de carácter individual y económico.
3. A nivel externo, la ausencia de criterios normativos y los fundamentados en Ley, a través del quehacer jurisdiccional, no ha permitido contar sistemas de contrapesos que permitan discernir sus alcances y contenidos, muy por el contrario, aunado a los procesos de globalización e integración, pareciera que tales definiciones han quedado fuera de la esfera estatal de protección de los derechos de las personas, por lo que es necesario ampliar y encontrar el real sentido del concepto “interés general” desde un enfoque de derechos humanos.
4. A través del análisis formulado, se demuestra no solo la distorsión realizada por los servidores públicos a los términos “interés público, interés social, interés general” y

similares, sino que éstos han venido siendo contrarios a la Constitución misma, que exige que su interpretación y aplicación sea acorde con la promoción de los derechos fundamentales de la persona, es decir, que la persecución de razones de interés general comprende el respeto a los derechos e intereses constitucionalmente protegidos del ser humano y no de las personas jurídicas.

5. Los términos “interés público, interés social, interés general, conveniencia pública”, más allá de constituir formulas vagas e imprecisas utilizadas solo para limitar derechos y garantías, ha servido para deslegitimar y debilitar la institucionalidad y el Estado de Derecho. Interpretados de forma coherente y acorde a lo prescrito en la Constitución de la República, estos conceptos tendrían un efecto inverso, fortaleciendo derechos y garantías en detrimento de disposiciones que los limitan; de ahí lo importante que se adopte el principio *Pro homine* y sus criterios de interpretación, es decir, criterios restrictivos a la hora de lesionar derechos de las personas y los más favorables al momento de afectar el núcleo o esencia de tales derechos.
6. El sistema constitucional, democrático y de derecho requiere que la persona ocupe un lugar central, hacerla y fin y no medio del quehacer estatal, aspecto que al parecer ha sido descartado históricamente. Este es un aspecto que los poderes constituidos tienen la obligación de impulsar al momento de definir y precisar las razones de “interés general” en el marco constitucional.
7. Es un reto pendiente una revisión exhaustiva a la normativa encontrada y la creación de parámetros objetivos que permitan prevenir los nefastos efectos provocados por la incorrecta aplicación de los conceptos de “interés público, interés social, interés general, conveniencia pública” al margen del marco constitucional y de derechos humanos hondureño, y contar con elementos a futuro que frenen el abuso y la arbitrariedad o cheque en blanco con el que hasta ahora cuentan los servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA.

CABO DE LA VEGA, Antonio de (Cabo de la Vega, 1997). Lo público como supuesto constitucional. México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH, 2016). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2016. Washington.

Constitución de la República.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015. Serie C No. 305.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

Fundación para el Debido Proceso (DPLF, 2017). Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR). Industrias Extractivas y Planes Nacionales de Acción (PNAs) sobre Empresas y Derechos Humanos. Washington.

Fundación para el Debido Proceso (DPLF, 2016). Pueblos indígenas, comunidades Afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Washington.

Fundación para el Debido Proceso (DPLF, 2015). Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina: Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú, 2015. Washington.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (García De Enterría, 1996). Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. En *Revista Española sobre Derecho Administrativo*. N° 89. Madrid.

Matriz de información sobre la definición, uso y contenido de los conceptos que en cada país existen homólogos a “utilidad pública”. (Matriz UPYCAPABE). Herramienta de recolección de información No. 1. Honduras.

MUÑOZ, Guillermo (Muñoz, 2010). El interés público es como el amor, en BACELLAR FILHO, *Direito administrativo e interesse público*. Estudos em homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello. Belo Horizonte.

OLIVARES, Paulina (Olivares, 2011). El Estado Constitucional de Derecho. [El estado constitucional de derecho \(slideshare.net\)](#) visita del 30.12. 20.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime (Rodríguez, 2010). El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas, en BACELLAR FILHO, *Direito administrativo e interesse público*. Estudos em homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello. Belo Horizonte.

RISSE FERRAND, Martín (Risso, 2002). Control de la regularidad constitucional de las leyes que limitan o restringen Derechos Humanos en el Derecho uruguayo en *Revista de Derecho*. UCUDAL, N° III. AMF.

RIVERO YSERN, Enrique y RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. (Rivero Ysern y Rodriguez-Arana Muñoz, 2014). Con miras al Interés General. España. 2014. pág.11-12.

Sala de lo Constitucional (SC-HN, 2006). Recurso de Inconstitucionalidad, contra lo dispuesto en los artículos 25, 26, 32, 35, 74, 76, 79 y 85 de la Ley General de Minería, contenida en el Decreto Legislativo Número 292-98. Sentencia RI-172-06, de fecha 4 de octubre de 2006. Honduras.

Sala de lo Constitucional (RI-179-11, 2012). Recurso de Inconstitucionalidad, contra Decreto número 283-2010, ratificado en el Decreto número 4-2011 y contra el Decreto número 123-2011, mediante el cual se crean las Regiones Especiales de Desarrollo, de fecha 17 de octubre de 2012. Honduras.

Sala de lo Constitucional (SC-HN, 2017). Recurso de Inconstitucionalidad, contra los artículos 22, 27, 53, 67, 68, 76 y 77 de la Ley General de Minería, contenida en el Decreto Legislativo No. 238- 2012. Sentencia SCO-1165-2014, de fecha 23 de junio de 2017.

Sala de lo Constitucional. Sentencia SCO-157, 160, 164 y 169-2008 del 11 de agosto de 2008.

Sala de lo Constitucional. SCO-623-2013 del 22 de noviembre de 2016.

Sala de lo Constitucional. SCO-406-2013 del 28 de junio de 2013.

Sala de lo Constitucional. SCO-0409-2016 del 19 de junio de 2017 y SCO-0767-2016 de 20 de junio de 2017.

Sala de lo Constitucional. SCO-RI 1165- 2014, de 23 de junio de 2017.