

Prólogo a NIDIA KARINA CICERO

Servicios públicos. Control y protección, Buenos Aires, UBA y ECA, 1996

Resulta difícil resistirnos a parafrasear a JUAN FRANCISCO LINARES en el prólogo que nos hiciera en 1963: Cuán grato resulta para el espíritu poder felicitarnos por el ingreso de un jurista nuevo al mundo del derecho, que con sus nuevas ideas, preocupaciones e inquietudes viene a enriquecer el debate jurídico. La DRA. CICERO, profesora adjunta de derecho administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, llega al mundo con el más ilustre apellido de la historia del derecho, y comienza a hacerle honor con un trabajo breve, como los de su antepasado, agudo e inteligente, original y práctico a la vez, pleno de ideas y sugerencias. También acompañado de datos, materiales y la frondosa información normativa hoy en día indispensable para que el lector pueda contrastar en todo momento, desde la comodidad de un mismo libro, las ideas de la autora con las normas comentadas o comparadas.

La originalidad de su enfoque comienza por la sistematización que ha diseñado creativamente para el tema. Efectúa el estudio comparativo, en un imaginario cuadro mental de doble entrada, por una parte de cuatro grandes servicios públicos privatizados (telecomunicaciones, energía eléctrica, gas, agua, a veces algunos más) y por otra, al mismo tiempo, de cuatro de sus aspectos centrales (el nacimiento en la privatización, el contenido de la concesión o licencia, el control ejercido por los entes reguladores, la protección del usuario.)

En el ordenamiento expositivo CICERO ha dividido la materia con la verdadera secuencia histórica de la realidad nacional reciente: 1º) “las privatizaciones y adjudicaciones,” 2º) “los contratos,” 3º) “los organismos de control,” 4º) la “protección a los usuarios;” así han nacido, así pueden ser expuestos para invitar a la reflexión crítica del lector. Dentro de la idea central o *leit motiv* de cada uno de ellos aparece entonces la temática comparada de las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el gas, el agua, y a veces otros servicios y entes.

Es comparar desde los cuatro y más ángulos de servicios concretos, cuatro privatizaciones, cuatro concesiones, cuatro entes reguladores, cuatro sistemas de tutela del usuario, en ese *tempo* que da un *crescendo* singular a la obra. Se lee con verdadero interés y provecho.

Son así dieciséis ideas directrices para una reflexión que se presenta actualizada a contraluz del artículo 42 de la Constitución de 1994 y que invita inexorablemente a soltar la mente en la prospectiva mediata e inmediata.

Tiene esta obra una sustancial ventaja sistemática respecto no solamente de muchos trabajos actuales referidos puntualmente a unos u otros de los servicios privatizados, sino también sobre los tratados de la materia. Todos sabemos que mientras en el derecho civil se explican con cierta atención muchas instituciones comunes a todos los contratos antes de entrar al análisis particular de cada contrato, en el derecho administrativo es más frecuente hallar la mayor parte de la exposición dedicada a cada contrato en particular. Falta entonces al lector inquieto el análisis comparativo de cada solución particular de *un* contrato con la solución particular de *otro*, y *otro*; queda una inasible y leve pero real insatisfacción comparativa al lector.

Anotamos entonces para nuestra propia cosecha, de este imaginativo trabajo de investigación y análisis, la hipótesis metodológica central de que un libro de contratos administrativos debe buscar las instituciones comunes y en cada una de ellas analizar todos los contratos, antes que explicar cada contrato en forma singular. Tal vez quepa diferenciar entre distintas categorías de contratos, pero en todo caso en lo que esta obra expone nos hallamos en la misma tipología de contratos prestados en un régimen de concesión o licencia, en monopolio o exclusividad, que por el artículo 42 de la Constitución y una tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación deben siempre ser interpretados a favor del usuario.

La clasificación del gran esquema de cuadro de doble entrada mental que nos propone CICERO, se afina y puntualiza en cuadros comparativos individuales: En un caso, la comparación del número de ofertas y sus montos en la privatización; en otro; el contraste de los presupuestos de diversos entes reguladores. Al que falta, cierto es, puntualizar los montos que la administración central anualmente le *quita* a uno de ellos; pero para eso basta con usar la vieja fórmula de la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia: El “hacer hablar los papeles” permite preguntarle al cuadro de Cicero, en singular acertijo, cómo, quién, por qué, para qué, con qué resultado. Pensamos, no sin alguna malicia, que la autora nos propone, sin decirlo, el acertijo: Que el lector sepa leer.

Hay también un listado de los organismos de control y sus fuentes y normas aplicables (y autoridades, direcciones, teléfonos, líneas de *cobro* revertido), un cuadro comparativo del número de miembros, duración del mandato y causales

normativas de remoción en sede administrativa anteriores al principio de independencia y consiguiente estabilidad del artículo 42 de la Constitución, que consagra una verdadera derogación orgánica de tales normas de rango inferior. Encontramos también diversos mapas con las áreas concedidas en los distintos servicios privatizados. El elemento gráfico o cartográfico, inusual en obras jurídicas, más el marco económico comparativo, tampoco demasiado frecuente en trabajos jurídicos, y el contraste de datos empíricos puede también hacer creer al lector que estamos ante un pequeño manual práctico de las privatizaciones. Ciertamente, lo es: Hasta tiene lo que podría llamarse un esquemático “manual del usuario.”

Pero es más que eso, es un cabal trabajo de reflexión e investigación jurídica, en el cual la autora ha desagregado del inmenso fárrago normativo y contractual las normas que dan pie a discusiones tales como si en cada caso y más allá de la semántica normativa se trata de concesión, licencia o permiso; de cómo funciona en los diversos contratos la propiedad de los activos, el rescate, la reversión, cuáles son las similitudes y diferencias entre los contratos llamados de concesión o licencia suscritos por el Estado nacional; el problema central del monopolio actual y la necesaria tendencia a la libre competencia que es el marco no sólo de la ley de reforma del Estado sino de la Constitución misma.

En este punto conviene anotar que la vieja solución legislativa de abandonar la punición del monopolio y sustituirla por la represión solamente del abuso de posición dominante en el mercado, ha quedado ahora reformada por la Constitución que, al igual que el modelo norteamericano en tantos aspectos seguido, sienta el principio jurídico del control y limitación del monopolio, haya o no abuso de posición dominante. La más antigua legislación antimonopólica tenía pues razón.

Este libro, breve pero con *punch*, será útil y hará pensar. Ya es mucho. El lector coincidirá o discrepará con sus ideas, pero abreviará en sus páginas. Tal vez las emule y ojalá supere, pero el *prior in tempore* de sus ideas fuerza, junto a la sistematización y análisis comparativo propios, con un firme pie a tierra: Todo ello le quedará de primacía a su autora.

Siguiendo la paráfrasis, concluyamos en un contrapunto con el autor de la imperecedera y siempre actual *Actionis in c. Verren secundæ*, “Temo parecer, ante los que no lo han visto, exagerar o embellecer.” Vea pues el lector por sí mismo la obra.

AGUSTÍN GORDILLO