

EL CIUDADANO COMO CONSUMIDOR (*)

FERNANDO J. LUCIANI - MARIANO H. NOVELLI (**)

El mundo ha evolucionado. Esto es un hecho. Desde los antiquísimos nómades y las primeras comunidades agrícolas, hasta llegar a la formación de los Estados nacionales y a la actual época postmoderna¹.

En suma, y sin tener en cuenta las denominaciones que a los distintos grupos de personas que surcaron nuestra historia deseásemos darles, encontraremos que todo siempre se ha tratado y se tratará -hasta el fin de los tiempos- de seres humanos; más específicamente y ya para introducirnos al tema que nos convoca, afirmaremos que la esencia del desenvolvimiento histórico se concentra en un problema perenne: la satisfacción de las necesidades, la contienda por quién provee y por quién debe ser abastecido.

(*). Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional y VII Latinoamericano de Derecho Privado, llevado a cabo los días 7, 8 y 9 de junio de 2001 en la Facultad de Derecho de la U.B.A. Su idea central fue incluida, por moción del Dr. Gabriel Stiglitz, como conclusión final del despacho de la comisión VI ("Derechos de los Consumidores"), subscripto asimismo por juristas como Noemí Nicolau, Claudia Lima Marques, Carlos Hernández y Javier Wajtraub, entre otros.

(**). Ayudantes-alumnos de Introducción al Derecho, Facultad de Derecho, UNR.

1. Con relación a la bibliografía acerca de la postmodernidad, puede v.: CIURO CALDANI, Miguel Ángel, "La doctrina jurídica en la postmodernidad", en "Jurisprudencia Argentina", 18/VIII/1999; "El cambio de la era histórica desde la teoría de las respuestas jurídicas", en "Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social", n° 24, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 2000, ps. 77 y ss.; "El juez, el proceso y el Estado en la postmodernidad", en "Investigación y Docencia", n° 33, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 2000, ps. 19 y ss.; del mismo autor, en colaboración con CHAUMET, Mario, "Perspectivas jurídicas dialécticas de la medievalidad, la modernidad y la postmodernidad", en "Investigación..." cit., n° 21, ps. 67 y ss. Asimismo, resultan de provecho las obras a las que se remite en las notas de los citados trabajos.

Avanzando rápido hacia el presente, observaremos que hogaño la relación de consumo se ha escindido, delimitando elocuentemente dos riberas opuestas. De un lado, hallamos a quienes producen y surten a quienes, del otro, deben insoslayablemente consumir los productos ofrecidos.

Este fenómeno ha devenido en una situación demasiado favorable para unos y en una paradójica “elección” entre una única opción posible para otros. En nuestro país, este *statu quo* de desequilibrio ha sido mitigado con la sanción de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor², cuyo objeto es resguardar a la parte más débil en la relación de consumo. Durante mucho tiempo, debido a la preeminencia de la doctrina del *caveat emptor* (en latín, “que el consumidor sea consciente”), no se defendió expresamente a esta categoría de personas. La ley 24.240 vino a romper con este principio, y está en los operadores del Derecho el convertirla en plenamente eficaz y exacta para los ciudadanos argentinos³.

En uno de sus múltiples estudios, la Dra. Noemí Nicolau sostiene que “acompañando al proceso económico, se viene produciendo una evolución del pensamiento filosófico que coadyuva a poner de manifiesto la insuficiencia de los conceptos tradicionales”⁴. Coincidimos plenamente con la apreciación vertida por la jurista rosarina, y rescatamos la necesidad de perspectivas innovadoras en los diversos campos del mundo jurídico. Es por ello que procuraremos, en estas líneas, efectuar un análisis *de lege ferenda* sobre algunos aspectos que, en virtud de una interpretación extensiva⁵ de las disposiciones del capítulo I de la ley 24.240, estimamos que deben ser considerados con miras a la protección integral del consumidor o usuario, partiendo de una concepción ampliada de éste.

2. Sancionada el 22/IX/1993, promulgada -con observaciones por dec. 2089/93- el 13/X/1993 y publicada en el B.O. el 15/X/1993. Reglamentada por dec. 1798/94 y modificada parcialmente por las leyes 24.787 -observada por dec. 270/97- y 24.999.
3. Sobre la exactitud de la norma, lo que implica que ésta efectivamente se cumpla, puede c., v. gr.: GOLDSCHMIDT, Werner, “Introducción filosófica al Derecho”, 6ª ed., 5ª reimp., Depalma, Bs. As., 1987, ps. 198 y ss.; CIURO CALDANI, “Derecho y política”, Depalma, Bs. As., 1976, ps. 86 y ss.
4. NICOLAU, Noemí Lidia, “Concepto del contrato”, en “Enciclopedia de la responsabilidad civil”, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1998, t. II, p. 582.
5. Recomendamos, sobre este tópico, la lectura de: GOLDSCHMIDT, op. cit., p. 268. Asimismo, nos parece atinado el criterio del Dr. Guillermo Borda respecto de la necesidad de tener en cuenta el resultado al momento de efectuar una interpretación normativa, tal como lo ha convalidado la Corte Suprema, declarando que “la búsqueda de soluciones justas y adecuadas es una tarea común del legislador y los jueces” (“J.A.”, t. 20, 1973, p. 191): BORDA, Guillermo A., “Tratado de Derecho Civil. Parte General”, 11ª ed., Perrot, Bs. As., 1996, t. I, ps. 219 y ss.

1. Extensión de la noción de consumidor o usuario⁶

1.1. El ciudadano como consumidor. El Estado como prestador.

“El Derecho del Consumidor es un sistema global de normas, principios, instituciones e instrumentos de implementación, consagrados por el ordenamiento jurídico a favor del consumidor”⁷. Esta definición deja bien en claro que se trata del conjunto de preceptos generales y específicos, cuya finalidad radica en allanar las situaciones de notable desequilibrio verificadas entre los proveedores y los consumidores. Pero nada dice acerca de quiénes deben considerarse consumidores, y éste es el *quid* que resulta interesante analizar.

Remitiéndonos a la ley 24.240, el artículo 1 estipula que “...se consideran consumidores o usuarios, las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social: a) la adquisición o locación de cosas muebles; b) la prestación de servicios; c) la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda...”.

El legislador, con buen criterio, ubica como consumidores a las personas que deben pagar un precio para obtener un bien final determinado, basándose para hacerlo en las notorias desigualdades existentes entre el proveedor y el consumidor. De esta forma, reprime al proveedor, por lo general la parte fuerte y poderosa en la relación de consumo, pero omite un aspecto fundamental para otorgar una protección real al individuo consumidor. Concentra su atención en cuestiones de Derecho Privado solamente (vínculo proveedor-consumidor), y cierra así los ojos frente a la mayor de las corporaciones, a la única que formalmente tiene permitido el monopolio. Nos referimos a que la ley 24.240 ha prescindido de proteger al hombre del mismo Estado, esquivando admitir que éste último se halla en una situación de notable superioridad con respecto al ciudadano-consumidor.

Los gobernantes ya no pueden ser concebidos como meros repartidores, según lo enseñara el maestro Werner Goldschmidt, ni como agentes de la equidad social.

6. Aun cuando no nos parezcan palabras sinónimas, a los fines del presente trabajo utilizaremos indistintamente los vocablos “consumidor” y “usuario”, respetando la circunstancia de que la ley no diferencia entre uno y otro. A fuer de decir verdad, resulta clara la desemejanza entre ambos vocablos, desde que el primero se refiere al adquirente de productos finales, básicamente bienes de carácter material, y el segundo convierte al sujeto en objeto de la prestación de servicios por un tercero.
7. BENJAMÍN, Antonio, “El derecho del consumidor”, en “Jurisprudencia Argentina”, n° 5830, 26/V/1993, p. 5.

La globalización del mundo ha determinado que el Estado negocie no sólo con aquellos que lo han creado (los ciudadanos), lo sostienen y a quienes debería rendir cuentas, sino que el fenómeno de integración transnacional ha provocado que deba también atender a otras corporaciones como él, ya sean públicas o privadas.

Ésta es la razón por la cual el Derecho del Consumidor debe trascender del Derecho Privado e ingresar en la esfera de lo público. Y dejar, por ende, de ser sólo un arma del comprador contra el vendedor, que tenga al Estado en un plano pasivo, neutral y meramente subsidiario (actuando recién al momento de la reparación de los perjuicios). Este Derecho debe, definitiva e indubitadamente, reconocer el rol activo que el Estado fácticamente tiene en la relación de consumo, y bregar, ergo, por que cumpla con las prestaciones a su cargo.

1.2. ¿Por qué debe aplicarse la ley 24.240 a la relación del ciudadano con el Estado?

No es compleja la respuesta a este interrogante. Basta tan sólo con interpretar exhaustivamente el artículo 1 de la mencionada ley. A nuestro modesto entender, dicho artículo exige 3 elementos esenciales, que son indispensables para que las personas sean amparadas por el mencionado plexo normativo. Son ellos:

1. *La presencia de un contrato entre las partes.*
2. *Que éste sea a título oneroso.*
3. *Que la prestación (objeto de la obligación⁸) esté destinada al consumo final.*

De lo expuesto se concluye que **el Estado puede y debe ser pasible de la aplicación de la ley 24.240**, ya que reúne todos los requisitos necesarios para su inclusión como parte en la relación de consumo, dejando de ser un mero testigo de cómo la misma se plantea entre particulares.

Con respecto al primer requisito mencionado -contrato entre las partes-, debemos inferir que no contradice lo propuesto, sino que, por el contrario, reafirma la te-

8. Aunque la doctrina no sea pacífica respecto de la cuestión, creemos que no debe confundirse el objeto de la obligación, que es la prestación debida (consistente en un dar, en un hacer o en un no hacer), con el objeto del contrato, que es la operación jurídica que con él se persigue realizar. Resulta categórica, en este sentido, la diferenciación entre uno y otro concepto efectuada en: MAZEAUD, Henri, Léon y Jean, "Lecciones de Derecho Civil", trad. Luis Alcalá Zamora y Castillo, Ejea, Bs. As., 1960; y en la obra de los mismos autores en colaboración con CHABAS, F., "Leçons de droit civil. Obligations. Théorie générale", 7ª ed., Montchestrien, Paris, 1991. A nivel nacional, sigue esta orientación, entre otros: MOSSET ITURRASPE, Jorge, "Contratos", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1998, ps. 223 y ss.

sis sostenida, en virtud de un pacto tácito entre el pueblo y los gobernantes, base del sistema republicano que establece nuestra Constitución en su artículo 1. Dicho pacto no es más que un contrato por medio del cual un grupo de personas, que forman una nación, convienen con otras que éstas les presten -por un plazo determinado; en nuestro país, por lo general de 4 años- los servicios que a todos los individuos nos interesa que sean de atención colectiva. En suma: contratamos para que se nos proteja (funciones de defensa exterior, seguridad y administración de justicia); para que se nos asista (en la desventura, crisis, enfermedad, etc.); y para que se presten todos los demás servicios básicos a la comunidad, tales como brindar el Estado educación elemental gratuita a la población⁹. Para una mayor y mejor comprensión acerca de los beneficios que nuestro “contrato social”¹⁰ nos garantiza, basta con remitirse a la Constitución Nacional, como asimismo interpretar desde la óptica del artículo 7 de la ley 24.240 las promesas o propuestas de los candidatos en las campañas políticas, asignando pertinentemente carácter obligatorio a lo que no son otra cosa más que ofertas dirigidas a *consumidores potenciales indeterminados*, utilizando, verbigracia, un medio masivo de comunicación.

La Constitución es, en los hechos, un contrato mediante el cual el pueblo concede a una persona el poder de dirigir los destinos del resto y, al mismo tiempo, se asegura que ésta respete y haga respetar los derechos que a todo hombre y a toda nación le son inherentes. De esta manera, se deja en claro todo lo que quien gobierna debe hacer y también lo que no debe hacer, pudiendo éste conceder nuevas prestaciones y beneficios para el ciudadano-usuario, pero nunca suprimirlos. Se arriba entonces a una conclusión terminante: la interpretación debe ser siempre a favor del

9. En este sentido, afirmó ya doctrinariamente el derecho a la educación Alberdi, en el artículo 16 de su “Proyecto de Constitución” (ALBERDI, Juan Bautista, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, Orientación Cultural, Bs. As., 1960, p. 186). Y fue la idea receptada por los constituyentes de 1853, que incluyeron principios programáticos en el preámbulo de nuestra Carta Magna y en su artículo 14 que pauta el derecho de enseñar y aprender. Finalmente, la Ley Federal de Educación n° 24.195 determina en sus artículos 2° y 3° que “el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa” y, concurrentemente con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, garantiza “el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios”.
10. En palabras inmortalizadas por Locke y Rousseau. V., por ej.: LOCKE, John, “Ensayo sobre el gobierno civil”, trad. Amando Lázaro Ros, 1ª ed. en la Biblioteca de Iniciación Política, Aguilar, Madrid, 1969; ROUSSEAU, Juan Jacobo, “El contrato social o Principios de Derecho Político”, 10ª ed., Porrúa, México, 1996.

ciudadano, lo que concuerda con lo prescrito por el artículo 3 *in fine* de la Ley de Defensa del Consumidor. Pretendemos, pues, que “ciudadano”, en aquellos casos en los que el Estado ocupa el lugar de proveedor, sea perfectamente equiparable a “consumidor”.

A colación del segundo requisito que entendemos debe darse para que exista relación de consumo según la ley 24.240 -la onerosidad del contrato-, no hay mucho que explicar. El Estado se construye con los aportes pecuniarios de todos los ciudadanos (tasas, impuestos, etc.), que son el precio por una prestación. Aparece así como evidente que al Estado se le paga por otorgarnos servicios; y, más específicamente, al Poder Ejecutivo, que es quien está directamente compelido al cumplimiento del contrato, siempre bajo la supervisión del Poder Legislativo, cosa que no obsta la eventual responsabilidad del Poder Judicial como órgano de contralor de los anteriormente mencionados.

Precedentemente hemos descripto cómo debería funcionar un verdadero Estado de Derecho, donde cada poder cumpla su función sin menoscabar las de los demás y, sobre todo, respetando las pautas establecidas en aquel supremo contrato que vincula y acerca al pueblo y los gobernantes. Y por más que lo explicitado hoy forme parte de una ficción, no puede negarse la presencia del elemento oneroso en la relación entre el ciudadano-consumidor y el Estado-prestador. Dicha onerosidad es cada vez más manifiesta en nuestros tiempos.

Finalmente, arribamos al análisis del tercer requisito planteado inicialmente. Y vale aquí destacar algo que puede incluso resultar obvio y que nadie podría negar: que lo que el Estado otorga o debería otorgar a los ciudadanos tiene como único objeto el consumo final. Sería ilógico pensar que un estudiante pretendiera que se le mejorara el edificio en el cual permanece buena parte de su tiempo para intentar venderlo, o que alguien exigiera un ambiente sano y limpio sólo para fomentar el turismo. Acá, más que nunca, la prestación es para consumo final.

2. Aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor a la relación ciudadano-Estado

Una vez que hemos aceptado considerar al ciudadano como un consumidor más, advertiremos sin demasiado esfuerzo que el incumplimiento por parte del Estado es manifiesto, que éste utiliza su poder para vulnerar reiteradamente los derechos de todo consumidor y que, por si esto fuese poco, se permite sancionar una ley que él no piensa cumplir, por entenderse sin razón excluido del alcance de la misma.

Resultaría tedioso enumerar todos los puntos en los cuales los ciudadanos-consumidores nos encontramos desprotegidos; pero sí, y para dar sustento a nuestra pro-

puesta, desarrollaremos algunos de los aspectos más sobresalientes, claro que no por su ejemplaridad sino por la falta de ética que conllevan y su carencia axiológica en cuanto a los valores naturales, en particular al absoluto en el Derecho: la justicia ¹¹.

2.1. *El derecho del ciudadano a que se cumplan las promesas preelectorales.*

El avance de la ciencia y de la técnica ha sido de provecho en numerosos campos de la vida, pero, sin duda, juega un papel decisivo en el ámbito de la publicidad emitida por los *mass media* y, consecuentemente, en el de las ventas, donde ha adquirido la cuestión ribetes ciertamente trascendentes.

No puede negarse la influencia sobre la capacidad decisoria que una propaganda bien elaborada tiene respecto de los *consumidores potenciales indeterminados*. Tampoco puede soslayarse que, en nuestros días, las elecciones, donde el voto es popular, se ganan o pierden muchas veces por el tino o desacierto (lo que llaman “golpe de efecto”, en sentido positivo o negativo) de campañas publicitarias, *spots* -que guardan por lo general el formato de lo que son, esto es, auténticos comerciales- y, sobre todo, por las promesas que los candidatos hacen a sus potenciales consumidores, es decir, a los ciudadanos que deberán elegir por “comprar” o no su propuesta. Nuestro planteo supone equiparar, entre otros, al candidato a presidente con un experto vendedor o empresario que no dudará en utilizar toda suerte de argucias para obtener el consentimiento del consumidor. Si esta situación fuese considerada en la relación entre un vendedor de autos y el adquirente del mismo, estaría contemplada por la ley 24.240; y a nuestro entender, nada obsta que sea interpretada de la misma manera en el marco de las promesas que los candidatos vierten, tanto a través de los medios de comunicación como en forma directa en actos públicos, para conseguir el voto del ciudadano o consumidor. En efecto, en este caso ya no se tratará del vendedor y el comprador de un vehículo, sino -como lamentablemente sucede con frecuencia al presente- del vínculo entre un candidato político vendedor de ilusiones y un ciudadano sufragante comprador -consumidor- de ellas.

El artículo 7 de la ley 24.240 es elocuente en este sentido: “*La oferta dirigida a consumidores potenciales indeterminados, obliga a quien la emite...*”. A su vez, el artículo 8 complementa el anterior, estableciendo que: “*Las precisiones formuladas en la publicidad o en anuncios, prospectos, circulares u otros medios de difusión obligan al oferente y se tienen por incluidas en el contrato con el consumidor*”. En

11. Puede c., sobre los valores y su clasificación: CIURO CALDANI, “Derecho...” cit., ps. 103 y ss.; GOLDSCHMIDT, op. cit., ps. 369 y ss.

igual sentido, el artículo 19 enuncia la obligación de respetar las condiciones y demás circunstancias que hayan sido publicitadas.

De lo expuesto hasta aquí surge, fehacientemente, que quien promete la prestación de determinados servicios bajo las modalidades previstas en la oferta, deberá cumplir con lo propuesto a partir del perfeccionamiento del contrato. Este precepto es fundamental, y no ha sido visualizado -al menos en el sentido que lo planteamos- por la Ley de Defensa del Consumidor. Finalmente, podemos mencionar la estrecha vinculación que con la idea que exponemos tienen el principio genérico de la buena fe (art. 1198 del Código Civil) y la Ley de Lealtad Comercial (n° 22.802), entre otras.

En el mismo orden de ideas, cabe afirmar que el acto por el cual se elige a nuestros representantes políticos bien puede asimilarse a un contrato, que se perfecciona al momento de la votación (cuando uno de los candidatos resulta electo) y el cual entra en vigencia el día de la asunción del cargo.

Debe entenderse, entonces, por perfeccionamiento del contrato, para el caso en análisis, el instante a partir del cual el oferente o candidato logra su objetivo. Pero la ejecución del mismo queda sujeta a un plazo determinado, cierto y suspensivo, que se cumple al iniciarse el mandato que corresponda; no basta, ergo, solamente la elección para que comience a regir el nuevo contrato entre el pueblo y el flamante presidente (antiguo oferente). Es indispensable la toma de posesión del cargo, ya que sin ella la ejecución contractual queda en un plano meramente formal, siendo lo que nos interesa la concreción material del pacto antes mencionado.

Durante el período que dure el mandato, se configura una típica “relación de consumo”, que debe ser alcanzada por la ley 24.240. El candidato ha vendido su propuesta y, como consecuencia lógica e ineludible de ello, debe cumplir con lo promocionado. Y dado que es propósito de la mentada ley la prevención, en consonancia con el artículo 4 de la misma, los candidatos en las campañas políticas deberán, además de detallar sus objetivos, demostrar cómo los cumplirán de lograr una victoria. Este requisito es imprescindible y no debe ser tomado como accesorio, sino que, por el contrario, debe existir siempre que se ofrezca algún beneficio a cumplimentarse en el futuro. Ante la falta de compromiso y la feroz necesidad que los candidatos -o vendedores- tienen por llegar al poder, resulta imperiosa la implementación de medidas reales y efectivas que impidan que el sublime principio de la buena fe sea vulnerado.

2.2. Violación específica de los derechos del ciudadano-consumidor

El avasallamiento de la buena fe contractual y, por consiguiente, de la Ley de Defensa del Consumidor no se acota a la falta de ética de los proponentes o candi-

datos a cargos públicos electivos, sino que se hace mucho más manifiesto cuando estos oferentes se convierten en empresarios del Estado y deben proveernos de las prestaciones acordadas.

Aparece como obvio que -como lo afirmara el presidente Kennedy- *todos los ciudadanos somos consumidores*¹², entre otras muchas cosas, del aire que nos rodea, del agua que bebemos, y hasta en cierto modo de las calles que transitamos. En suma, consumimos todo lo que está en el ambiente y que es indispensable para nuestra vida, e incluso aquellas cosas que, por más que nos desagraden, no podemos evitar consumir. Situaciones como las anteriores nos competen a todos, y muchas de ellas están comprendidas en los llamados “intereses difusos” de toda la sociedad, que corresponde al Estado resguardar¹³.

La propia “naturaleza de las cosas” -parafraseando a los filósofos antiguos- impone a ciertos bienes como indispensables para el hombre, y al Estado como único guardián de ellos, ya que resulta casi imposible que las personas individualmente solucionemos problemas complejos, como la polución atmosférica o la contaminación de los cauces fluviales. Consecuentemente, se ubica al Estado en el deber de arbitrar los medios que sean conducentes para lograr una adecuada calidad de vida.

Lo anteriormente expuesto responde íntegramente a nuestra Constitución Nacional -contrato social-, que en su artículo 41 reza: “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano... Las autoridades proveerán a la protección de este derecho...*”.

El planteo hasta aquí referido pone en evidencia que, como ciudadanos, debemos consumir aquello que necesitamos, en el modo en que se encuentre o se nos ofrezca, siendo del resorte del Estado encargarse de las buenas condiciones de los productos y servicios. Entonces, se convierte éste en productor y distribuidor de calidad de vida.

Por otra parte, si nos detenemos a pensar que nuestra Constitución no es más que un contrato bilateral del cual se desprenden obligaciones que, como sabemos, nacen para ser cumplidas¹⁴; y si a esto le sumamos la vigencia de la ley 24.240 y los

12. Cf. BRIZZIO, Claudia R., “Regulación del contrato en la economía globalizada”, Revista de Doctrina n° 3, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Bs. As., 2001, p. 53.

13. En la provincia de Santa Fe, organiza un interesante sistema para la protección de este tipo de intereses la ley 10.000, sancionada por la Legislatura el 27/XI/1986, promulgada el 19/XII/1986 y publicada en el B.O.S.F. el 9/II/1987. A los efectos de profundizar sobre el régimen que establece, puede c.: VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto A., “Responsabilidad por daños (Elementos)”, Depalma, Bs. As., 1993, p. 243; “La ley 10.000 y los intereses difusos”, en “Zeus”, 45-D-17, 1987.

14. PIZARRO, Ramón Daniel y VALLESPINOS, Carlos Gustavo, “Obligaciones”, Hammurabi, Bs. As., 1999, t. 2, ps. 72 y ss.

razonamientos anteriores respecto de que todos somos consumidores ante el Estado como prestador, concluiremos que somos víctimas de un claro incumplimiento contractual o un cumplimiento defectuoso, y de promesas y compromisos falsamente asumidos, que ponen en peligro nuestra salud -uno de los factores que dicha ley tutela- y atentan de lleno contra el principio de la confianza que subyace como idea básica en nuestro ordenamiento.

Las deficiencias en el cumplimiento contractual que corresponde al Estado surgen de modo manifiesto al parangonar la realidad con el texto constitucional o, si se quiere, el contrato vigente entre el pueblo y el gobierno. Verbigracia, ciertos puntos que se destacan por su incumplimiento, son observables en el artículo 14 bis *in fine*, cuando se ubica al Estado en el deber de asegurar "...jubilaciones y pensiones móviles...", coadyuvar a "...la protección integral de la familia..." y garantizar "...el acceso a una vivienda digna".

Con referencia a estas cuestiones, no se exige del Estado que cumpla un papel asistencialista, ya que la historia ha demostrado que diseminar objetos de primera necesidad sobre la población sin un programa estratégico de desarrollo integral no es otra cosa que un medio infructuoso a mediano y largo plazo. Lo que sí puede ser exigido es que las jubilaciones sean acordes a los requerimientos vitales mínimos de quienes las perciben, que cada familia que se preocupe por desarrollarse halle un techo bajo el cual vivir, y que a ésta se le garantice efectivamente el derecho de educar y alimentar a los hijos. Estos principios elementales, desde el momento que se encuentran en la Constitución Nacional, deben ser cumplidos porque *el contrato es ley para las partes*; y si seguimos este lineamiento, aunque ocasione desequilibrios, también debemos estar facultados para obligar al Estado a que cumpla la convención que él mismo reformó en 1994 -desde ya, con el previo consentimiento de la ciudadanía, como corresponde en una república democrática-.

Es sabido que nadie debe obligarse a algo que no pueda cumplir, puesto que a la otra parte la asiste el pleno derecho de exigir íntegramente la observancia de lo pactado, teniendo en cuenta, como es obvio, la capacidad de las personas y la moderna idea doctrinaria de "equilibrio prestacional" (en este caso, entre los servicios que el Estado brinda y el precio que por ellos los ciudadanos pagan, es decir, los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales).

En 1853, al celebrarse el primer contrato efectivo entre el pueblo y el gobierno, se acordaron prestaciones recíprocas de conformidad con la época. Empero, la reforma de 1994 ha actualizado dicho pacto, agregando nuevas expresiones que conllevan una mayor responsabilidad de los funcionarios estatales. Un ejemplo de ello es la frase que se encuentra en el artículo 42 de nuestra Consti-

tución: “*Las autoridades proveerán... al control... de la calidad y eficiencia de los servicios públicos...*”. El fragmento de la norma precedente no parece complicado de entender; sin embargo, el Estado hace caso omiso de ella dejando pasar todo tipo de aberraciones en este rubro. Desde cortes en los servicios y aumentos que no se condicen con las prestaciones, hasta inclusive contaminación ambiental -causada por la vetusta tecnología- y daños de gravedad a personas indefensas, como aquellas que sufren descargas eléctricas debido a instalaciones deficientes, negligencia o impericia.

Casos tristemente habituales cuales los anteriores encontraremos muchos. Sólo hemos enunciado algunos, a los efectos de que tomemos real conciencia de que estamos siendo vulnerados por el mismo ente que pretende evitar las diferencias y proveer a la equidad social.

3. Protección a los pequeños consumidores.

Nuestra ley es en ocasiones sumamente eficaz, salvo cuando existen pequeños consumidores a los cuales reclamar les representa una complicación mayor que si compran un producto nuevo o bien lo arreglan por su cuenta. Esta situación, por más que sea solucionada de manera cotidiana por las personas, no deja de ser injusta y, por ende, debe ser captada y enmendada por nuestro ordenamiento normativo¹⁵: no por ser un consumidor pequeño se pierde la calidad de tal. La realidad nos muestra día a día que quien compra un producto promocionado por televisión y no se ve satisfecho, no encuentra una adecuada reparación mediante la ley 24.240, dado que ésta arbitra procedimientos engorrosos para lograr el reconocimiento del derecho vulnerado y la reivindicación del mismo.

Sobre este punto, se debería considerar, con proyección al futuro, la implementación de acciones positivas que garanticen que quien efectúa operaciones de poca cuantía tenga la plena seguridad de que el prestador respetará los términos de la oferta, conforme lo pauta el artículo 19 de la ley 24.240.

15. En definitiva, siguiendo la teoría trialista del mundo jurídico, la norma no es más que la “captación lógica de un reparto (entendido como conducta) proyectado desde el punto de vista de un tercero”. Puede c., en este sentido: GOLDSCHMIDT, op. cit., ps. 14 y ss.; 195 y ss.; CIURO CALDANI, “Derecho...” cit., ps. 86 y ss.

4. El Estado como prestador deficitario

4.1. Sanciones

Todo lo hasta aquí expuesto caería como una semilla en un suelo de rocas si el Estado, ante tan manifiestas violaciones a la Ley de Defensa del Consumidor -en el sentido y con el alcance que *de lege ferenda* le asignamos-, no pudiera ser pasible de algún tipo de sanción, que equilibre las desproporciones entre una y otra parte.

El artículo 47 trata de las sanciones y describe cuáles pueden aplicarse, cuestión que se torna sensiblemente delicada. Por ello, es necesario encarar el asunto con suma prudencia, descartando, por ejemplo, sanciones como las que tipifica el inciso d), que dispone la “clausura del establecimiento o suspensión del servicio afectado por un plazo de hasta treinta (30) días”.

Nos permitiremos escindir la imposición de la sanción, según se trate de los derechos del consumidor violados a través de la promoción engañosa en las campañas publicitarias (léase, electorales), o bien del perjuicio que surge de la violación posterior de algún derecho del contrato principal (la Constitución Nacional).

En el primero de los casos, entendemos que quien promete algo que no cumplirá toca el fondo de la falta de decoro y de la ausencia de escrúpulos. No puede justificarse ni permitirse, para ascender al poder, la propaganda falsa que manipule y juegue con cuestiones tales como el trabajo, los salarios o la salud, estrechamente ligadas éstas a los sentimientos más caros a las personas. En este supuesto, creemos conveniente que la sanción consista en la imposición legal -por vía parlamentaria- de la plataforma o propuesta electoral como de *cumplimiento forzoso y obligatorio*. Esta medida tiene asiento en la lógica basada en la buena fe, la igualdad, el principio de soberanía popular y la confianza.

Circunscribiéndonos al segundo caso citado, consideramos que, por medio de los órganos jurisdiccionales del Estado y una vez sancionada la legislación a que hemos hecho referencia con antelación, puede y debe exigirse la ejecución forzada del compromiso asumido por parte de los gobernantes. Complementaria o -dependiendo de la situación particular- subsidiariamente, podrían aplicarse las sanciones previstas en los incisos a) y b) del artículo 47 de la ley 24.240. Claro que el dinero de la multa fijada en el inciso b) no quedaría en poder del Estado, sino de los demandantes, o sea, de los particulares damnificados.

Por fin, estimamos de vital importancia la difusión de la resolución condenatoria por los mismos medios utilizados para la campaña política del gobernante electo, haciéndose cargo del costo el infractor -es decir, el Estado- y siguiéndose analó-

gicamente en este sentido los lineamientos generales que establece el susodicho artículo 47 *in fine*.

4.2. Legitimación para accionar

Con respecto a este tópico, juzgamos necesaria la ampliación de la enumeración de personas legitimadas para accionar. El artículo 52 de la ley 24.240 establece que corresponde reclamar al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores con personería jurídica, a la autoridad de aplicación nacional o local y al ministerio público.

A los efectos de acotar la posibilidad de los gobernantes de evadirse, creemos imperioso que el Defensor del Pueblo (art. 86 de la Constitución Nacional), los presidentes de los partidos políticos de oposición con representación parlamentaria y los presidentes de las Cámaras Legislativas en virtud de una resolución adoptada por éstas en sesión pública, tengan legitimación para reclamar ante la violación de los derechos de los ciudadanos-consumidores argentinos.

5. A guisa de colofón

Afirma el profesor Ciuro Caldani en un esclarecedor estudio, que “la necesidad de resolver la compleja y grave situación del consumidor muestra la conveniencia de construir modelos de *ciencia jurídica* amplios, comprensivos no sólo de lo normativo, sino también de lo sociológico y lo axiológico, e integrados en las perspectivas más amplias de la ciencia política, referida en general a la convivencia”¹⁶. Coincidimos plenamente con este planteo.

Por ello, es el anhelo de los autores del presente trabajo haber podido coadyuvar, aunque más no sea por medio de las humildes reflexiones que anteceden, a un desarrollo más acentuado de la concepción sobre ciertos aspectos de una rama jurídica en pleno desarrollo, como lo es el Derecho del Consumidor. Una posibilidad, que puede ser útil al menos como punto de partida, consiste en admitir la necesidad de tomar prudencial distancia de la dogmática incólume de códigos y leyes. Y comenzar a hacer funcionar las normas sobre la base de un criterio integral de justicia, para lograr de este modo una aplicación atinada y equitativa, que se inserte de lleno en la realidad cotidiana del mundo que nos toca vivir.

16. CIURO CALDANI, “Reflexiones para la jusfilosofía del consumo”, en “Investigación...” cit., n° 33, p. 90.

Palabras finales

Parece una fábula, pero este mundo ya no tiene ilusiones. Como dice Ernesto Sábato en su libro titulado "La resistencia", la postmodernidad se caracteriza porque la gente ya no tiene anhelos o esperanzas por las cuales luchar. La modernidad, por su parte, con la Revolución Francesa nos influyó miles de apotegmas, que el tiempo se encargó de bautizar como meros slogans. Hoy, la gente ya no tiene ilusiones.

Quisiéramos no se nos tome por ilusos al proponer tamaña grandeza: que el Estado reconozca sus errores. No negamos las diferencias entre las relaciones de consumo y las vinculaciones estatales, pero entendemos que la aplicación del modelo de las primeras puede servir para nutrir la comprensión y la mejor solución de las segundas. Somos conscientes de que tal vez sea una utopía y de las más absurdas, pero nunca debemos olvidar que ellas pueden ser realidades del mañana.

Si esto es así, nos habremos adelantado. De lo contrario, sólo habremos quedado en la modernidad, teniendo ilusiones...