

# PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR  
REPUBLICA ARGENTINA

## PARTICULARES

Nº 056

PERIODO LEGISLATIVO 19 95

EXTRACTO Ing. ALVARO WIS ALSOGARAY, HOTA

ENVIANDO INFORME "ABERTA" EN RELACION A DE LA

'LEY DE CORREOS.'

Entró en la Sesión de:

Girado a Comisión Nº





INSTITUTO DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO  
Por un orden en Libertad



PODER LEGISLATIVO PRESIDENCIA
Nº 728
18/10/95
HORA
FIRMA [Signature]

Buenos Aires, 25 de agosto de 1995.

Sr.  
Vicegovernador Pcia. de Tierra del Fuego  
Miguel Castro  
Presente

De nuestra consideración:

Con la presente, le enviamos nuestro informe especial "Alerta" elaborado por el IESM en relación del proyecto de la "Ley de Correos".

Las conclusiones de este informe muestran la necesidad de que este proyecto de ley **no sea aprobado** por la Cámara de Diputados de la Nación, por entender que el marco regulatorio propuesto se aparta completamente de un régimen de libertad y competencia como el que debe imperar en el mercado postal argentino.

La propuesta del IESM consiste en que el proyecto sea remitido nuevamente a la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados y **que se proceda a su revisión integral** para que pueda ser elaborado un nuevo cuerpo normativo que esté acorde con la política de libertad económica en curso y con la plena vigencia de los principios, derechos y garantías consignados en nuestra Constitución Nacional.

Atentamente,

Ing. Alvaro Luis Alsogaray  
Director General

Por disposición del Sr. Presidente  
se fue a Secretaría Legislativa  
24/10/95

EDITH DEL VALLE  
DIRECTORA  
Dir. Apoyo y Asis. Adm.  
PRESIDENCIA

## LA "LEY DE CORREOS"

\* La Cámara de Diputados de la Nación tratará el proyecto de ley sobre el "Régimen de Correos y Telégrafos de la Nación", más conocido como la "ley de Correos".

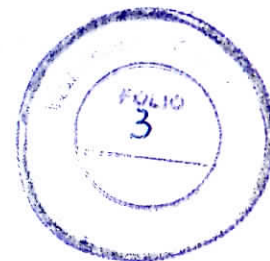
\* El tratamiento de esta ley se realiza en medio de un clima político e institucional sumamente tensionado y enrarecido. La "Ley de Correos" que debería haber sido una de las tantas leyes que sanciona el Congreso Nacional, pasa a ser la piedra de un escándalo de proporciones y con una enorme trascendencia pública. Esto ha sido así porque todo indica que, detrás de la sanción de esta ley, se han movido indudablemente importantes fuerzas políticas y económicas que han venido presionando para obtener un marco regulatorio "favorable" a sus particulares intereses.

\* A esta situación, conocida por todos y en particular por los legisladores, se le han agregado las denuncias públicas del ministro Cavallo sobre la "existencia de mafias vinculadas al narcotráfico" que según el ministro habrían estado "operando" en connivencia con determinados funcionarios, políticos, legisladores, periodistas y hasta jueces, para alcanzar el objetivo central de monopolizar la actividad de correos.

\* La gravedad de los hechos denunciados por el ministro de Economía de la Nación, no pueden ignorarse, y obliga a extremar el celo en todo el proceso sancionatorio de esta ley que exige, hoy más que nunca, total transparencia y neutralidad en las normas que finalmente se dicten. De más está decir que esta ley (como cualquier otra ley) no puede ser la consecuencia forzosa de presiones indebidas, de amenazas personales, de internas gubernamentales, de chantajes extemporáneos o de obstrucciones políticas.

\* El presente informe preparado por el IESM analiza el proyecto de ley sancionado por el Senado de la Nación con las modificaciones propuestas por la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados antes del debate en el recinto en el que participó el ministro Cavallo. No sabemos si - como consecuencia de dicho debate y de las denuncias del ministro - el proyecto sufrirá algunas nuevas modificaciones. De todas maneras, esta informe intenta aportar, sobre lo ya actuado y previo a la sanción de la ley, algunas ideas que consideramos importantes para conseguir un cuerpo legal regulatorio para la actividad postal que esté acorde con la orientación de la política de libertad económica actualmente en curso y con la vigencia plena de los principios, derechos y garantías consagradas en nuestra Constitución Nacional.





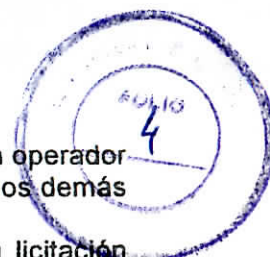
## ESTE PROYECTO DE LEY NO PUEDE SER SANCIONADO.

- \* Para analizar globalmente este proyecto de "ley de correos", se requiere contar con un marco conceptual dentro del cual se deberán inscribir las normas específicas.
- \* Este marco conceptual debe necesariamente respetar algunas ideas básicas, entre ellas
  - \* **Asegurar la completa libertad y la competencia** en el mercado postal argentino
  - \* Consecuente con ello, **eliminar el dirigismo e intervencionismo estatal en dicho mercado** para evitar una distorsión del mismo y permitir su libre funcionamiento. En este sentido se debe evitar poner trabas legales que impidan el acceso a potenciales oferentes del servicio postal, o imponer normas que impliquen atribuciones indebidas del estado que puedan invadir el ámbito exclusivo de las decisiones empresariales
  - \* Asegurar por completo la plena vigencia de los derechos constitucionales relacionados principalmente con la libertad de asociación, la libertad de trabajo y el pleno derecho de los habitantes de ejercer cualquier "actividad lícita" en el país.
- \* Dentro de este contexto corresponde analizar si el proyecto de ley que se promueve cumple o no con el marco conceptual señalado precedentemente; al respecto debemos señalar lo siguiente
  1. Todo, o casi todo, está mal en el proyecto de ley que hoy el Congreso pareciera estar dispuesto a sancionar.  
Desde sus ideas y conceptos básicos y fundamentales, impregnados fuertemente de una absurda y anacrónica mentalidad intervencionista que sigue considerando que el Estado debe decidir sobre las actividades libres de los individuos, hasta las propias normas específicas - derivadas de tales ideas - que evidentemente tienden a establecer irritantes privilegios para unos pocos en perjuicio de los demás y - fundamentalmente - en perjuicio de los habitantes del país en su calidad de usuarios del servicio postal, **este proyecto de ley debe revisarse íntegramente.**
  2. Si se sancionara este proyecto, se estaría asestando un duro golpe al actual proceso de transformación socio - económica y - por supuesto - a derechos constitucionales fundamentales. No resulta muy comprensible por otra parte que, mientras el país sigue adelante con una política de apertura, integración económica y libertad en los mercados se pretenda sancionar una ley de "contramano" al proceso económico en el que estamos inmersos.
  3. Hoy el mercado postal argentino se encuentra básicamente desregulado, aunque todavía en este campo, hay mucho que realizar. Los resultados de la desregulación de este mercado están hoy a la vista y nadie puede negarlos. La pregunta es: ¿Porqué cambiar por completo este régimen que se ha mostrado beneficioso en vez de no intentar profundizarlo y aún mejorarlo?. ¿Por qué este retroceso?.
  4. Con respecto a la privatización de los servicios de ENCOTESA debe asegurarse que el futuro concesionario de esta empresa se inserte en un mercado postal desregulado, libre



y competitivo. En este sentido el concesionario privado debería actuar como un operador más en dicho mercado, sin ningún tipo de prebendas o privilegios frente a los demás prestadores.

La concesión debe otorgarse siguiendo todos los procedimientos de una licitación pública nacional e internacional, sin condiciones que restrinjan el acceso a ningún oferente calificado ni discriminen por el origen del capital como extrañamente establece el proyecto de ley sancionado por el Senado, luego modificado este aspecto por la Comisión de Comunicaciones.



## ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

### I. En lo conceptual.

\* Otorga al Estado la facultad indebida de conceder las "habilitaciones" que no son otra cosa que autorizaciones o licencias que permiten a ciertos ciudadanos o empresas ejercer determinada actividad mientras prohíban a otros realizarla. El que no consigue tal "habilitación" no puede actuar como prestador postal.

El tema se agrava por cuanto para conseguir una "habilitación" es necesario superar un conjunto de restricciones, trabas y prohibiciones legales que evidentemente tienden a facilitar el acceso al mercado postal a determinados grupos monopólicos y a eliminar del mismo al resto de los prestadores.

\* Una de las más "notables" (e intencionadas) reglas establecidas en el proyecto de ley para permitir el acceso al mercado postal es la referida a la "concesión de nuevas habilitaciones". Según el proyecto (en su art. 44), la CNCT debe determinar la "conveniencia de nuevas habilitaciones" teniendo en cuenta la opinión - en audiencia pública - de "todos los interesados"- ¿Quiénes son los interesados? ¿Los prestadores habilitados, los usuarios, las Cámaras?. Este mecanismo de ingreso demuestra claramente la intencionalidad de que el Estado decida ejercer un estricto control sobre el ingreso de los operadores. Obviamente siempre existirá "un interesado" que estará ... **muy poco interesado** en que otro prestador postal pueda llegar al mercado a competir. Por otra parte, ¿Qué significa "la conveniencia de nuevas habilitaciones"? ¿Es acaso el funcionario público quien las debe o puede determinar? ¿No será el usuario quien lo debe decidir?. En un sistema de libertad económica y funcionamiento de los mercados "la conveniencia" de producir un determinado bien o de prestar algún servicio - como en este caso el servicio postal - sólo puede venir establecida por el consumidor, quien indudablemente decide, a través de sus preferencias y valoraciones personales, qué servicio tomar quién debe brindar dicho servicio. El art. 44 del proyecto de ley aparentemente ha sido redactado por un "legislador" con mentalidad dirigista y socialista o por alguien "demasiado poco interesado" en que al mercado postal puedan acceder muchos oferentes. Esta cláusula debe - evidentemente - ser eliminada por completo.

\* Existen, como se verá más adelante, un conjunto de restricciones severas al ingreso al mercado postal y de normas de funcionamiento que también y deberán ser eliminadas. Estas son principalmente las referidas a "los requisitos" que un prestador postal debe cumplir como las de declarar para su aprobación los medios humanos y materiales que habrá de utilizar, el plan de inversores, la acreditación de bienes, la obligatoriedad del número de empleados y régimen de contrataciones, la exigencia de vehículos propios y patrimonios mínimos, la prohibición de utilizar determinados medios de transporte, etc., etc.

Todas estas normas pertenecen también al más puro arsenal dirigista e intervencionista del cual nuestro país tiene una larga historia y lamentable experiencia.

Vale aquí una consideración similar a la anterior.



Bajo nuestro sistema constitucional de libertad empresarial y en un régimen de economía de mercado, no es precisamente el Estado, la CNCT o algún funcionario estatal de turno quien puede establecer (ni siquiera indicar) a ningún particular o empresa privada dispuesta a desarrollar una actividad lícita, qué medios tiene que utilizar, qué monto de dinero invertir, cuántos empleados debe contratar o qué vehículos debe tener. Parece elemental - casi infantil - manifestar esto, pero también resulta increíble que "el legislador", pretenda entrometerse e imponer decisiones que correspondan exclusivamente al ámbito de las decisiones privadas de las empresas. Todas estas normas debe también ser totalmente desestimadas por absurdas e inconstitucionales.



## II. Principales normas a eliminar.

Como se expresara anteriormente, el proyecto de ley contiene numerosas disposiciones restrictivas y lesivas a la competencia y a la libertad de trabajo. Las principales de ellas son las siguientes:

### ■ *Requisitos para ser prestador postal (art. 18).*

\* Se imponen fuertes barreras al ingreso a través de requisitos absurdos, entre ellos, un plan de inversiones, acreditación de bienes inmobiliarios y mobiliarios a nombre del prestador, valor mínimo de bienes de \$ 200.000, dotaciones mínimas de personal de 300 o 200 empleados según servicios, disponibilidad de vehículos propios, acreditación de patrimonio mínimo y garantías hasta \$ 500.000. Como se expresara, estas decisiones corresponden estrictamente al ámbito privado, y el empresario no tiene porqué constituir a favor del Estado ninguna garantía para desarrollar su actividad.

### ■ *Prohibición para autodistribuir correspondencia (art. 8).*

\* De acuerdo a esta norma, las personas jurídicas, es decir las empresas, no pueden distribuir su propia correspondencia. Surge aquí muy clara la intencionalidad de obligar a determinados usuarios a enviar su correspondencia exclusivamente a través de "terceros habilitados". Esta norma, no tiene justificación alguna, es contraria a la razón, y claramente anticonstitucional. ¿Puede el Estado imponer a las empresas transportar sus mercaderías o transmitir sus ideas, su información electrónica, sus datos e imagen de computadora sólo a través de permisionarios?. ¿Por qué la correspondencia sí?.

### ■ *Restricciones para el funcionamiento.*

\* El art. 22 prohíbe a los prestadores postales compartir o complementar sus estructuras operativas, técnicas y/o administrativas. Tampoco hay justificación para esta cláusula como no ser la de impedir que prestadores postales puedan unir esfuerzos para competir mejor.

\* En el capítulo X, referido a las "prohibiciones" se establece (art. 33), la de "circular cosas ilícitas, inmorales, contrarias a las buenas costumbres o riesgosas, calificadas por la CNCT o juez competente". Nos preguntamos ¿Corresponde a un organismo burocrático determinar cuándo una cosa es inmoral o contraria a las buenas costumbres?. Evidentemente, no. Hay que eliminar esta cláusula.

\* Resulta totalmente discriminatorio el art. 27 que impone al prestador postal la obligación de





contratar determinado personal según el nivel de enseñanza. Este es un tema que solamente el empresario puede evaluar y decidir. La norma vulnera además la libertad de contratación entre las partes.

\* El art. 16 establece la obligación de transportar y entregar los envíos por postales por medios propios o contratados exclusivamente. Esto significa que al prestador postal se le prohíbe elegir el medio de transporte que más le resulte conveniente, por ejemplo el transporte por ómnibus, el fluvial o el aéreo. Otra cláusula tan absurda como intencionada que afecta a la libertad empresarial y que debe por lo tanto ser totalmente eliminada. No es el estado quien deba establecer los medios de transporte que debe utilizar un empresario privado para el desarrollo de su actividad.

\* Debe eliminarse también el art. 21 que prohíbe la cesión de acciones, cuotas o partes de interés representativos del capital y "toda modificación en la composición de los órganos de administración y control de las sociedades habilitadas". Es notable ver hasta donde se pretende hacer llegar la intervención estatal dentro de las empresas al punto de indicarles como tienen que estar compuestos sus órganos de administración ¿ y si a la CNCT no le gusta un gerente o un director que el empresario quiere contratar ? .

#### ■ *Clasificación y prestación de los servicios postales.*

\* El proyecto de ley prevé una arbitraria clasificación en los servicios postales. Esta clasificación choca indudablemente contra una efectiva desmonopolización del mercado postal ya que tanto la libertad tarifaria (que el proyecto respeta), como el tipo y modalidades de los servicios postales deben ser establecidos por los prestadores en función de la demanda de los usuarios.

\* Entre los servicios postales que se pueden brindar aparece uno de singulares características, el de los "giros postales y servicios monetarios". No hay inconveniente que una empresa postal puede prestar también estos servicios, pero en este caso debería hacerlo dentro del marco de la ley de entidades financieras y bajo contralor del Banco Central y no conforme a la ley de Correos y la CNCT.

\* En este sentido, tampoco corresponde que un préstamo postal brinde servicios de telecomunicaciones como lo prevé el art.6, sino se ubica dentro de la esfera de competencia del area y legislación correspondiente.

\* Existe toda una controversia respecto a quien le corresponde brindar de terminados servicios postales, tales como los llamados "notificaciones fehacientes" o el "servicio universal". Al respecto debe establecerse que cualquier prestación postal puede brindar estos servicios ya que no hay ninguna razón para discriminar o privilegiar a nadie.

\* El art.5 establece la obligación de garantizar la "continuidad, regularidad e igualdad de servicio" y el art. 23 concede a la CNCT la facultad de revocación de la habilitación si ello no se cumple. Cabe aquí expresar nuevamente que la modalidad del servicio no puede ser impuesta por la ley ya que corresponde al empresario decir el carácter y tipo de servicio que está dispuesto a brindar. En definitiva el usuario es el único que resulta habilitado a decidir sobre el prestador y el servicio a contratar.

Con respecto a la "facultad de revocación" por esa causa deber ser eliminada ya que se abre sobre un gran campo a la discrecionalidad del "funcionario" que casuísticamente podría excluir del mercado a quien lo considere "más conveniente".





■ *Los Ámbitos Territoriales*

\* El art 19 establece una delimitación de 7 ámbitos territoriales a fin de conceder las habilitaciones. No resulta claro porque se procede de esta manera y se impide que un prestador postal puede desarrollar libremente su actividad en las áreas, zonas o regiones que más le resulten conveniente sin tener que pedir para cada caso la autorización o habilitación estatal correspondiente y sin tener que asumir los enormes costos que ello implica. El art. 19 debe ser eliminado y debe establecerse como única zona la del territorio del país.

■ *El secreto postal y la inviolabilidad de la correspondencia.*

\* El art. 9 establece que "los envíos postales se encuentran protegidos por las garantías constitucionales de la inviolabilidad de la correspondencia y el secreto postal". Esto es un error. Lo que está protegido por la Constitución según su art. 18 es la "inviolabilidad de la correspondencia epistolar y los papeles privados" y de ninguna manera protege a otros envíos postales como los paquetes o las encomiendas. Esta distinción es válida por cuanto en el mismo artículo se establecen excepciones a tales garantías como la de interceptar los "envíos postales" sólo con orden judicial por lo que si llegara a haber una denuncia de bomba o de droga en un paquete transportado por un prestador lo más probable es que "pase" la droga o la bomba explote antes de conseguir un juez competente. Debe corregirse el art. 9 conforme al texto constitucional.

\* Por el art. 37 se imponen multas irrisorias de \$ 150 a \$ 1.500 a los prestadores que quebranten la inviolabilidad de la correspondencia o el secreto postal. Violar la correspondencia epistolar constituye una falta muy grave que debe ser sancionada conforme a las leyes vigentes en la materia.

■ *De la CNCT*

\* De lo expuesto precedentemente surge claro que a la CNCT se le otorgan funciones y atribuciones indebidas.

\* La creación de un organismo de contralor que ejercite "las potestades propias del poder de policía del estado" y que resuelva "las controversias entre usuarios y prestadores", sólo puede considerarse cuando se está en presencia de un monopolio legal donde en el mercado actúa un sólo prestador o concesionario. Si el mercado es libre y competitivo, como debiera ser el mercado postal, no hay necesidad de ejercitar tal poder de policía y las controversias se resuelven directamente entre usuarios y prestadores.

\* Es por ello que la CNCT no puede constituirse en un organismo de control interno de las empresas con facultades de intervenir en sus órganos de administración, de establecer el monto de sus inversiones o de fijar el personal o medios que las empresas tienen que utilizar. Tampoco puede erigirse en el protector de usuario ni prevenir - como dice el proyecto - las "conductas contrarias a la libre competencia entre prestadores". Precisamente es el mercado libre y la competencia el medio más eficaz que se conoce de protección al consumidor, mucho más - por supuesto - que cualquier organismo burocrático estatal.

\* Si se quiere igualmente mantener a la CNCT como organismo actuante en el sector, éste debería circunscribirse a cumplir las funciones que le fija el actual decreto 1187/93 es decir, las de llevar un Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, donde los prestadores - con el cumplimiento de un mínimo de condiciones y requisitos administrativos - deberán inscribirse para desarrollar la actividad.



con el cumplimiento de un mínimo de condiciones y requisitos administrativos - deberán inscribirse para desarrollar la actividad.

\* En cuanto al directorio de la CNCT, éste debe ser designado dentro de la órbita del Poder Ejecutivo sin intervención alguna del Senado ni de la Cámara de Diputados tal como lo pretende la modificación del art. 43 propuesta por la Comisión de Comunicaciones. No tiene asidero tampoco que se inhabilite a determinadas personas a integrar el directorio de la CNCT por el hecho de haber participado anteriormente de la actividad postal.

■ *La concesión de los servicios de ENCOTESA.*

\* Como fuera expresado, previo a la privatización de los servicios de ENCOTESA, deberá contarse con un marco legal que establezca la completa desregulación del mercado postal argentino.

\* En este contexto, la concesión de ENCOTESA debe otorgarse al oferente que resulte adjudicatario de una licitación pública nacional e internacional, que deberá actuar como un prestador postal más y en competencia con el resto de los prestadores.

\* Esto es importante porque la ENCOTESA concesionada no deberá tener ningún tipo de privilegio por parte del Estado, sea éste de carácter tributario o cualquier otro, como tampoco deberá serle otorgado ningún monopolio de servicio o mercado cautivo a su favor. ENCOTESA debe competir, como hoy compete YPF que actúa dentro de un mercado libre con gran eficiencia en el orden local e internacional.

\* La concesión de ENCOTESA debe estar abierta a todo grupo empresario y operador calificado que esté dispuesto a aceptar las reglas competitivas que finalmente deberían establecerse con la sanción de la nueva "ley de correos".

### III. Pasos a seguir

\* La controvertida y casi "explosiva" situación planteada con la sanción de esta "ley de correos" obliga necesariamente a realizar un mejor y más profundo análisis de la cuestión.

\* En este sentido sería altamente conveniente que el proyecto de ley se remita nuevamente a la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados para un tratamiento más sereno y reflexivo del tema.

\* Las denuncias del ministro Cavallo relacionadas con la sanción de esta ley han sido suficientemente graves como para insistir en sacar "a cualquier costo" un conjunto de normas que - como dijéramos anteriormente - deben basarse en un proceso claro, transparente y absolutamente imparcial. Las circunstancias políticas, económicas y también institucionales que rodean a la sanción de esta ley son suficientemente importantes como para que el Congreso de la Nación las evalúe y actúe en consecuencia.

Buenos Aires, 25 de agosto de 1995.