



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior

77



BUENOS AIRES, 6 JUN 2005

VISTO el Expediente N° S01:0288149/2002 del Registro del ex - MINISTERIO DE LA PRODUCCION, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto, se inició como consecuencia de la denuncia efectuada por la ASOCIACION USUARIOS DE SERVICIOS PUBLICOS, DE.U.CO. DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES ASOCIACION CIVIL, la DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE NEUQUEN, Provincia del NEUQUEN y la HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA, ante la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, a la empresa CORREO ARGENTINO S.A., por presunta infracción a la Ley N° 25.156.

Que con fecha 28 de noviembre de 2002 la ASOCIACION USUARIOS DE SERVICIOS PUBLICOS presentó su denuncia (fojas 2).

Que en fecha 22 de enero de 2003, presentó su denuncia DE.U.CO. DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES ASOCIACION CIVIL (fojas 12/14).

Que en fecha 21 de enero de 2003, se sumó a la denuncia DE.U.CO. DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE NEUQUEN, Provincia del NEUQUEN (fojas 46/51).

Que en fecha 12 de diciembre de 2002, se sumó a los presentes actuados la denuncia de la HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA (fojas 56).

ES COPIA



OSCAR ROBERTO DEMATINE  
JEFE DE DEPARTAMENTO DE DESPACHO  
DEL AREA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA FLYTE

600

600



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior



Que los denunciantes en su conjunto coincidieron básicamente en destacar que la empresa CORREO ARGENTINO S.A. aumentó desproporcionadamente en el servicio de casilla de correo, pasando a costar el trimestre de PESOS DIEZ (\$ 10) a PESOS NOVENTA (\$ 90), incrementándose el precio en un NOVECIENTOS POR CIENTO (900 %) (fojas 2).

Que sostuvieron que, los desmedidos, injustificados y arbitrarios aumentos dispuestos a partir del 18 de noviembre de 2002, en las locaciones de casillas y apartados postales, evidencian una práctica anticompetitiva basada en un abuso de poder de dominio en el mercado postal (fojas 12).

Que afirmaron que, existen zonas de nuestro Territorio Nacional donde la única empresa que presta dicho servicio es la empresa CORREO ARGENTINO S.A. (fojas 13).

Que las denuncias fueron ratificadas con fecha 5 de febrero de 2003 por el señor Don Néstor Carlos LITTER (M.I. N° 17.918.231), en su carácter de secretario nacional de la DE.U.CO. DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES ASOCIACION CIVIL (fojas 72/73), con fecha 14 de febrero de 2003 por el señor Don Domingo SESTITO (M.I. N° 4.058.800) en su carácter de presidente de la ASOCIACION USUARIOS DE SERVICIOS PUBLICOS (fojas 138/139) y en fecha 6 de marzo de 2003 por el señor Diputado Nacional Don Julio ACCAVALLO (M.I. N° 16.625.960) (fojas 182/183), de conformidad con las disposiciones de los Artículos 175 y 176 del Código Procesal Penal de la Nación, de aplicación supletoria de acuerdo a lo establecido en el Artículo 56 de la Ley N° 25.156.

Que el día 18 de febrero de 2003, se corrió traslado de la denuncia a la empresa CORREO ARGENTINO S.A., a fin de que brindara las explicaciones que estime corresponder, según lo dispuesto en el Artículo 29 de la Ley N° 25.156 (fojas 147).

Que con fecha 12 de marzo de 2003, la empresa CORREO ARGENTINO S.A. ~~brindó~~ sus explicaciones en tiempo y forma (fojas 223/230).

ES COPIA

  
OSCAR ROBERTO DEMATINE  
JEFE DEPARTAMENTO DE ESPACIO  
DEL AREA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA Pyme



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior

77



NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, y cuya copia autenticada se incluye como Anexo que con VEINTIDOS (22) hojas forma parte integrante de la presente resolución.

Que el infrascripto resulta competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en el Artículo 58 de la Ley N° 25.156.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- Declárase la incompetencia de la SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION para continuar entendiendo en la presente investigación respecto de la denuncia interpuesta por la ASOCIACION USUARIOS DE SERVICIOS PUBLICOS, DE.U.CO. DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES ASOCIACION CIVIL, la DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE NEUQUEN, Provincia del NEUQUEN y la HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA, por no encontrarse la conducta denunciada incluida en aquellas que son tipificadas por la Ley N° 25.156.

ARTICULO 2º.- Remítase copia certificada de lo actuado al MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS para que tome conocimiento del caso a los fines que pudieren corresponder.

ARTICULO 3º.- Considérase parte integrante de la presente resolución, al dictamen emitido por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, de fecha 15 de mayo de 2006, que en VEINTIDOS (22) hojas autenticadas se agregan como Anexo a la presente medida.

ES SORIA

OSCAR ROBERTO DEMATINE  
Jefe de Departamento de Despacho  
Ministerio de Industria, Comercio y de la PYME



Ministerio de Economía y Producción

Secretaría de Comercio Interior

77



domicilio en la forma habitual (fojas 446).

Que sostuvo que, en la fijación del precio del servicio de casilla de correo, la empresa CORREO ARGENTINO S.A. no actuó en forma independiente de sus competidores, ni dominó el mercado ni el precio del servicio (fojas 446/447).

Que manifestó finalmente que, el ajuste de los precios no causó una limitación en el mercado ni puede representar una conducta anticompetitiva que afecte la libertad de mercado (fojas 447). Que, la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ordenó la ejecución de determinadas diligencias, destinadas a investigar los hechos denunciados.

Que cabe precisar, que para que un acto o conducta encuadre como una infracción a la Ley N° 25.156, debe tener por objeto o efecto una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o bien debe constituir un abuso de posición dominante en un mercado y, además, debe tener potencialidad suficiente para afectar el interés económico general, tal como lo establece en su Artículo 1° la Ley N° 25.156.

Que del análisis efectuado por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, se puede concluir que la cuestión traída a examen no amerita un mayor despliegue procedimental, ya que no reviste entidad suficiente para afectar el interés económico general, único bien tutelado por la Ley N° 25.156.

Que la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha emitido su dictamen y aconseja al señor Secretario de Comercio Interior declararse incompetente para continuar entendiendo en la presente investigación respecto de la denuncia interpuesta, por no encontrarse la conducta denunciada incluida en aquellas que son tipificadas por la Ley N° 25.156, y remitir lo actuado al MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

Que el suscripto comparte los términos del dictamen emitido por la COMISION

**ESCOPIA**

  
OSCAR ROBERTO DEMATINE  
JEFE DE DEPARTAMENTO DE DESPACHO  
DEL AREA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA VIDA





Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Exterior

690

ARTICULO 4º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION N° 77

ALVARO GUILLELMO MORENO  
SECRETARIO GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR  
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

ES COPIA

OSCAR ROBERTO DEMATINE  
SECRETARIO DE DEPARTAMENTO DE DESPACHO  
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PYME

100

100



Expte. Nro. S01:0288149/2002 (C.846) MB/erm-eva-jp

Dictamen CNDC N° 547

Buenos Aires, 15 MAY 2006

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo expediente Nro. S01:0288149/2002, caratulado: "ASOCIACIÓN USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS s/ SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DE LA C.N.D.C. (C.846)", e iniciadas como consecuencia de la denuncia formulada por la representación legal de la entidad peticionante, en contra de la empresa CORREO ARGENTINO S.A., concesionaria del servicio público de correo estatal, por supuesta violación a la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia.

## I. INICIACIÓN DEL SUMARIO

1. Las presentes actuaciones se iniciaron a partir de la denuncia promovida el día 22 de noviembre de 2002 por ante esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, por parte de los Sres. Domingo Sestito y Alfredo H. Montagna, presidente y vocal, respectivamente, de la ASOCIACIÓN USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS, al sufrir los usuarios y su propia representada un aumento desproporcionado en el servicio de "Casilla de Correo", pasando a costar el trimestre de \$10 a \$90, incrementándose en un 800% (cfr. fs.2).
2. Posteriormente, fue agregada la presentación del día 23 de enero de 2003, formulada por el Dr. Néstor Carlos Litter, secretario de la

*A*  
*Montagna*



asociación civil DE.U.CO (Defensa de Usuarios y Consumidores), donde denunció en similares términos a Correo Argentino S.A.

## II. SUJETOS INTERVINIENTES

### *Los denunciantes.*

3. Resultan ser tanto la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS como DE.U.CO; las mismas son asociaciones civiles que bregan por los derechos de los usuarios y consumidores.
4. Asimismo, se han agregado a la presente investigación denuncias del mismo tenor, promovidas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad del Neuquén (fs. 46/51), la Cámara de Diputados de la Nación (fs. 56), la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Negro y del Sr. Adolfo E. Quevedo Paiva, entre otros (todos en adelante, LOS DENUNCIANTES).

### *La denunciada.*

5. CORREO ARGENTINO S.A. (en adelante, CORREO ARGENTINO), es una empresa constituida bajo las leyes de la República Argentina, concesionaria del "Correo Oficial Argentino" y prestadora del "Servicio Postal Básico Universal" (en adelante, SPBU), entre otros servicios postales.
6. El SPBU es un conjunto de servicios cuyas tarifas, cobertura geográfica y otras condiciones de prestación se encuentran regulados por el Estado Nacional. Las normas que regulan la actividad postal y el SPU son la Ley de Correos, el Decreto N°1187/93, el Decreto N° 265/97, el Decreto N° 840/97, y el Contrato de Concesión entre el Estado Argentino y la



empresa denunciada.

### III. LOS HECHOS DENUNCIADOS

7. Básicamente y a modo referencial, a fin de evitar innecesarias repeticiones, se citarán los hechos expuestos por la ASOCIACIÓN USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS y DE.U.CO. En tal sentido, la primera de las nombradas, aún cuando reconoció que la prestación investigada no es integrante del llamado SPBU y que resulta pertenecer a un mercado con régimen de libre competencia, dada la posición que Correo Argentino S.A. ejerce en el mercado, el incremento del 800% denunciado se transforma en un agravio para sus clientes.
8. Por su parte, DE.U.CO., refirió que los desmedidos, injustificados y arbitrarios aumentos dispuestos a partir del 18 de noviembre de 2002, en las locaciones de casillas y apartados postales, evidencian una práctica anticompetitiva basada en un abuso de poder de dominio en el mercado postal. Asimismo, afirmó que existen zonas de nuestro territorio nacional donde la única empresa que presta dicho servicio es CORREO ARGENTINO, recordando de todas maneras, que solo hay tres empresas que prestan el servicio: OCA, ANDREANI, y la propia denunciada.
9. Concluyó que las casillas y/o apartados postales sufrirían un aumento anual de casi un 800% quedando ubicados los precios de acuerdo a la grilla que se verá *infra*.

*A*  
*Comisión*



<b>Cientes Particulares (excluidos jubilados y empresas)</b>	
- Locación Anual	\$ 300
- Locación Semestral	\$ 162
- Locación Trimestral	\$ 90
<b>Jubilados y Pensionados (50% de descuento)</b>	

#### IV. LA CONDUCTA ANALIZADA

10. La conducta investigada consiste en un supuesto abuso de posición dominante en el mercado del servicio de casillas de correo, materializada a través de aumentos desmesurados en los precios de los abonos trimestrales de un servicio postal que se encuentra fuera del SPBU.

#### V. PROCEDIMIENTO

##### *Ratificación de la denuncia.*

11. Han sido cumplidos por parte de los denunciados y mediante las audiencias llevadas a cabo los días 5 de febrero de 2003 (Sr. Néstor Carlos Litter), 14 de febrero de 2003 (Sr. Domingo Sestito), y 6 de marzo de 2003 (Diputado Nacional Dn. Julio Accavallo) en el marco de las presentes actuaciones, los requisitos de admisibilidad de la denuncia previstos por los arts. 175 y 176 del CPPN y 28 de la Ley N° 25.156 (cfr. fs. 72/73, 138/139 y 181/182).

##### *El traslado del art. 29 de la Ley 25.156 a CORREO ARGENTINO y sus explicaciones.*

12. Ordenada la notificación prevista en el artículo 29 de la Ley N° 25.156 el



día 18 de febrero de 2003, según consta a fs. 147 de autos, CORREO ARGENTINO hizo uso de su derecho brindando las explicaciones del caso el día 12 de marzo de 2003, mediante la intervención de su apoderado Dr. Guillermo Baistrocchi, y de conformidad con las constancias obrantes a fs. 222/231 de las presentes actuaciones. Estas explicaciones fueron ampliadas el día 28 marzo de 2003 por el Dr. Gustavo D. Lombardo (cfr. fs. 443/454).

13. La defensa comenzó advirtiendo que la CNC (Comisión Nacional de Comunicaciones) reconoce expresamente que esa empresa posee libertad tarifaria respecto del servicio de casillas de correo y que el precio del servicio no está sujeto a norma alguna. Los únicos servicios sujetos a tarifas fijas son los comprendidos en el SPBU, que incluye la carta simple de hasta veinte gramos a \$ 0.75, el telegrama simple de hasta veinte palabras a \$ 4.00 y el giro postal de hasta \$1.000 a 4% del importe girado en los casos de \$ 0 a \$ 200 y de \$ 10 para importes superiores a \$ 200. El resto de los servicios brindados están bajo al régimen de libertad de precios.
14. Que al no tener CORREO ARGENTINO financiación para la prestación del SPBU, como otros correos oficiales en el mundo, se le otorgó libertad tarifaria en el resto de los servicios de manera de compensar el mantenimiento del SPBU.
15. Que CORREO ARGENTINO no es la única empresa que presta el servicio de casillas de correo. También lo hacen los prestadores postales OCA y ANDREANI.
16. Que con el ajuste de la tarifas, el denunciado no hizo más que acompañar los precios de la competencia, ya que históricamente el precio que

*[Handwritten signatures and initials]*



CORREO ARGENTINO cobraba por el servicio de casilla de correos correspondía a menos de 5% del precio de los demás prestadores postales. Que, aun con el aumento de tarifas, CORREO ARGENTINO cobra un precio inferior al de la competencia.

17. Que la formación del precio y su ajuste de acuerdo a los precios del mercado y de la competencia se determinan en las plazas donde la competencia tiene presencia. Las empresas competidoras no prestan los servicios en todo el país por que no hay demanda y porque no les resulta rentable. En cambio, CORREO ARGENTINO debe mantener la cobertura geográfica que le exige el propio contrato de concesión, pero esto no significa que deba prestar todos los servicios obligatoriamente.
18. Que los únicos servicios que esta obligado a cumplir son los que están incluido en el SPBU.
19. Recordó que solo CORREO ARGENTINO presta el servicio de casillas de correo en aquellas ciudades donde el servicio postal no es rentable.
20. Que además, el usuario de casillas de correo tiene la opción de elegir entre contratar este servicio de casillas, o bien que su correspondencia le sea entregada en su domicilio en la forma habitual, porque este último servicio integra el SPBU y, para el mismo, CASA debe cumplir una cobertura geográfica que alcanza a todo el territorio nacional, inclusive a los puntos más remotos de nuestra país.
21. Que en la fijación del precio del servicio de casilla de correo, CORREO ARGENTINO no actuó en forma independiente de sus competidores, ni dominó el mercado ni el precio del servicio.
22. Sostuvo finalmente que el ajuste de los precios no causó una limitación en el mercado ni puede representar una conducta anticompetitiva que





afecte la libertad de mercado.

***La prueba producida durante el período de instrucción***

23. A fs. 71 le fue solicitado a la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) que informara las localidades en las que se ofrece el servicio de casillas de correo, indicándose las empresas que en cada una de ellas ofrece dicho servicio; asimismo, se le pidió que informara la tarifa en cada localidad y que adjuntara copia certificada del expediente en el que tramitaran las quejas de los usuarios. La respuesta luce a fs. 199/217.
24. Obra a fs. 132 de autos, la providencia que da cuenta de la agregación del plexo normativo de normas fundamentales que regulan la actividad postal (cfr. fs. 74/131).
25. A fs. 183 y en virtud de constancias glosadas a fs. 62/65 de autos, se le requirió a la Sra. Defensora del Pueblo de la Ciudad de Neuquén que remitiera copia de las actuaciones que instrumentan las diversas quejas de los usuarios de las casillas de correos. La respuesta luce a fs. 237/441.
26. A fs. 191/198 le fue recibido testimonio al Sr. Luis Alberto CAMPAÑA, apoderado de la empresa Sociedad Anónima Organización Coordinadora Argentina (O.C.A.).
27. A fs. 466/567 le fue recibido testimonio al Sr. Ricardo Alberto CRUZ, gerente de unidades de negocios de la empresa CORREO ANDREANI S.A.
28. A fs. 468/498 se encuentra glosada la presentación efectuada por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro, mediante la cual se remitieran antecedentes del reclamo de un residente de la Sección Chacras, del Paraje La Falda, Cipolletti, donde CORREO ARGENTINO

*[Handwritten signatures and initials]*



- no distribuye correspondencia.
29. La resolución de fs. 507/512 da cuenta de la procedencia de la apertura de sumario en autos.
30. A fs. 532 fue requerido a CORREO ARGENTINO S.A., OCA S.A. y CORREO ANDREANI S.A., información relativa al mercado nacional de casillas de correo, correspondiente y discriminada a los años 2000 a 2003.
31. CORREO ARGENTINO cumplió a fs. 538/556 y OCA hizo lo propio a fs.562.
32. A fs. 558/561 le fue recibida audiencia testimonial al Sr. Alfredo Javier PÉREZ, gerente de servicios postales de la COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES.
33. A fs. 570 fue requerido a los Sres. Edgardo PETSCHKEK, Silvia LOVI, Gustavo DELLACANONICA, Juan Carlos PAESANI, Héctor FALDETTA y Vanina SASSO, información referida al servicio de casillas de correo prestado por CORREO ARGENTINO.
34. La Sra. Vanina SASSO respondió a fs. 575/577, Juan Carlos Antonio PAESANI lo hizo a fs. 597/601, Gustavo DELLACANONICA hizo lo propio a fs. 603/605, Silvia COIFMAN de LOVI cumplió a fs. 616/617, y Edgardo PETSCHKEK a fs. 619/621.
35. A fs. 632/633 se dispuso acumular como fojas únicas a las presentes actuaciones, a los autos caratulados: "RECLAMO POR CANON EN CONCEPTO DE CASILLA DE CORREOS DEL CORREO ARGENTINO" (C.962), que tramitan por expediente N° S01:0071505/2004, y "CORREO ARGENTINO S.A. s/ INFRACCIÓN LEY 25.156 (C.975)", que tramitan por expediente N° S01:0146857/2004.



36. A fs. 644/645 se glosó la copia del Decreto 721/2004 que dispuso la constitución de Correo Oficial de la República Argentina S.A.; a fs. 646/647 la copia de la Resolución 440/2004 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que aprueba el acta constitutiva y los estatutos de la continuadora de CORREO ARGENTINO.
37. La presentación de fs. 655/656 del apoderado de CORREO ARGENTINO, Dr. Jaime Cibils Robirosa, da cuenta que el día 19 de noviembre de 2003, mediante el dictado del Decreto N° 1075/2003, el Estado Nacional rescindió el contrato de concesión que lo vinculaba con la aquí denunciada para la prestación del servicio postal oficial, y creó una unidad administrativa que operaría hasta el dictado del Decreto 721/2004, mediante el cual se dispuso la constitución del Correo Oficial.
38. Por fin, a fs. 657, punto 4, se hizo saber a Correo Oficial: Unidad Administrativa Estatal, la existencia de la presente investigación contra el servicio postal oficial (casillas de correo) que fuera explotado por la ex concesionaria CORREO ARGENTINO.
39. La cédula de notificación de fs. 658 da cuenta que la continuadora estatal del servicio de correos fue debidamente notificada y que ésta no hizo uso de su derecho a tomar el conocimiento del caso.

## VI. MERCADO

### *Los lineamientos establecidos por la Resolución SCDyDC 164/2001*

40. El artículo 4° de la Ley 25.156 establece que: *“una persona goza de posición dominante cuando para un determinado tipo de producto o*

*[Handwritten signatures and initials]*



*servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado ... o, cuando sin ser única, no está expuesta a una competencia sustancial o, cuando por el grado de integración vertical u horizontal está en condiciones de determinar la viabilidad económica de un competidor participante en el mercado ...”.*

41. Sin embargo, previo al examen de la posición de CORREO ARGENTINO en el mercado, debe definirse el mercado relevante de los productos afectados por la conducta, para lo cual corresponde la aplicación por analogía de los lineamientos establecidos por la Resolución 164/2001 de la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

## ***VI.1 MERCADO RELEVANTE***

### ***Mercado del producto***

42. La resolución 164/2001 establece que: “Se puede afirmar que el mercado relevante del producto comprende todos aquellos bienes y/o servicios que son considerados sustitutos por el consumidor dadas las características del producto, sus precios y el objeto de su consumo. Si el bien producido por las empresas que se concentran es sustituible por otros bienes, entonces el poder de mercado de las mismas se verá limitado por la conducta de los consumidores. En efecto, dichas empresas no podrán aumentar unilateralmente el precio de su producto sin notar un traspaso significativo de sus consumidores hacia otros bienes alternativos. En definitiva, los bienes que son sustitutos entre sí compiten por captar la demanda del consumidor, con lo cual lo correcto es incluirlos dentro de un mismo mercado”. De este modo, la citada resolución fija el criterio de



sustitución por el lado de la demanda.

43. En el caso de la presente investigación, debe definirse, en principio, el mercado relevante en el que opera CORREO ARGENTINO con su producto "casillas de correo".
44. La casilla de correo es un servicio que el usuario contrata, para que la empresa de servicios postales le deposite toda la correspondencia destinada a él, para luego, periódicamente, pasar a retirarla.
45. Teniendo en cuenta que los servicios postales habitualmente entregan la correspondencia en el domicilio del destinatario, cabe preguntarse por qué razón querría un consumidor contratar una casilla de correos.
46. En principio esta Comisión ha podido identificar dos casos generales: i) Cuando el domicilio del consumidor se encuentra fuera del radio de entrega de correspondencia, y ii) Cuando, aún teniendo su domicilio dentro del radio de entrega de correspondencia, el consumidor no desea hacer público su nombre o dirección postal, o prefiere recibir la correspondencia en un apartado postal, esto es más corriente en el mercado postal corporativo.
47. No obstante ello, puede afirmarse que en la medida de que ambos servicios estén disponibles, las casillas y el reparto a domicilio pertenecen al mismo mercado relevante. Es más la definición del mercado del producto debería incluir a cualquier medio para la recepción de correspondencia por parte de su destinatario, quedando comprendidos en esta definición: i) El SPBU prestado por CORREO ARGENTINO; ii) El servicio de recepción y entrega de correspondencia brindado por otros prestadores; iii) El servicio de casillas de correos prestado tanto por CORREO ARGENTINO como por los demás prestadores en

*[Handwritten signatures and initials]*



competencia.

48. Es importante destacar que las empresas de servicios postales brindan el servicio de entrega de correspondencia dentro de un paquete más amplio de productos que incluye al servicio integrado de recolección, clasificación, transporte y distribución domiciliaria de cartas, incluyendo productos como carta simple, carta control, certificada y expreso; así como también la provisión de domicilio postal o casillas de correo. Este servicio postal "general" incluye las prestaciones del SPBU exigido por el régimen regulatorio de la actividad postal, así como otras prestaciones postales.
49. Para la definición del mercado del producto también corresponde el análisis de la sustitución del producto por el lado de la oferta. De acuerdo a este criterio se consideran competidores potenciales a aquellos actores que utilizan procesos productivos similares o que pueden ofrecer productos que satisfacen la demanda con variaciones menores del mismo.
50. CORREO ARGENTINO en sus explicaciones a fs. 523 señala como competidores potenciales a las empresas de ómnibus o de logística, sin embargo esta Comisión entiende que la oferta de estos actores no sustituye de manera amplia y general a los medios para la recepción de correspondencia.
51. En suma, esta Comisión considera que a los fines de la presente investigación, el mercado relevante del producto incluye a todas las empresas que realizan distribución de correspondencia a domicilio u operan casillas de correo.

## VI.2 MERCADO GEOGRÁFICO



52. De acuerdo a los lineamientos de la Resolución 164/2001, el mercado geográfico “..se entenderá como la menor región dentro de la cual resultaría beneficioso para un único proveedor del producto en cuestión imponer un incremento pequeño, aunque significativo y no transitorio, en el precio del producto. Es particularmente importante para la definición del mercado geográfico relevante el análisis de la existencia de sustitución por el lado de la demanda. Si los consumidores del área en la cual operan las empresas participantes en la concentración pueden adquirir el bien en un área geográfica cercana, entonces resulta correcto considerar a ambas zonas como parte de un mismo mercado”.
53. En el caso de la presente investigación, el mercado geográfico desde el lado de la demanda es típicamente local ya que el usuario solo puede recibir la correspondencia en su domicilio o contratar una casilla de correo en la localidad más cercana al mismo.
54. Por el lado de la oferta a su vez, la evidencia obrante en el expediente sugiere que los competidores privados solo muestran interés por los segmentos corporativos y las regiones más densamente pobladas del país y no hay ninguna evidencia de que en las zonas más remotas, los competidores reaccionaran ante aumentos pequeños de precios de CASA, desplazando su oferta a estos lugares.

#### **Posición de CORREO ARGENTINO en el Mercado Relevante**

55. La posición de un actor en el mercado relevante está en función de su participación, del nivel de concentración del mismo, de la fortaleza de los restantes competidores y de otros factores tales como las barreras a la entrada.



56. La posición de CORREO ARGENTINO en el mercado relevante debe evaluarse tomando en cuenta, como dijimos, la competencia proveniente de dos tipos de producto:

- a) Las casillas de correo ofrecidas por otras empresas.
- b) El servicio de entrega de correspondencia en domicilio que prestan la propia denunciada y los correos privados.

57. Con respecto a la competencia proveniente del servicio de casilla de correo de otras operadoras postales, CORREO ARGENTINO en sus explicaciones argumenta: i) que existen otros operadores postales que ofrecen el servicio, concretamente OCA y ANDREANI, ii) que antes del aumento, sus precios por las casillas eran el 5% de los de sus competidores, y con el aumento lo único que hizo fue acompañar dichos precios, y iii) que la formación del precio de las casillas de correo y su ajuste, se determinan en las plazas donde la competencia tiene presencia.

58. De la información presentada por OCA y ANDREANI surge que: ANDREANI presta un servicio de casilla de correo exclusivamente en Suipacha 272 Capital federal, orientado a empresas, y OCA brinda la posibilidad de contratar casillas de correos en algunas localidades, pero efectivamente el servicio de casillas se presta solo en unos pocos puntos comerciales, y que los clientes son tanto personas físicas como empresas, pero en su mayoría son clientes corporativos o derivados de empresas.

59. En resumen, la competencia proveniente de las casillas de correo ofrecidas por otras empresas tales como OCA y ANDREANI tiene una cobertura territorial muy limitada. En vastas regiones del país el único oferente de casillas de correo es CORREO ARGENTINO.

60. Las empresas OCA y ANDREANI orientan el servicio de casillas de





correo al segmento corporativo, segmento que tiene una mayor capacidad de pago y con toda probabilidad espera un servicio mucho más importante y complejo. Esta Comisión considera que este servicio no es comparable con el que CORREO ARGENTINO presta a aquellos destinatarios que tienen su domicilio fuera del radio de distribución de correspondencia.

61. Con respecto al servicio de entrega de correspondencia en domicilio, obra abundante evidencia entre las declaraciones de los denunciantes, de que en la práctica, ni CORREO ARGENTINO ni los correos privados llegan a todos los domicilios del país. Por lo tanto esta Comisión considera inadmisibles los argumentos esgrimidos por la denunciada en sus explicaciones, en el sentido de que los consumidores pueden trasladar su consumo desde las casillas de correos hacia la recepción de correspondencia en su domicilio.
62. En resumen, esta Comisión entiende que en varias regiones del país (particularmente en zonas rurales o escasamente pobladas), el servicio de casillas de correo ofrecido por CORREO ARGENTINO carece de sustitutos efectivos y, por lo tanto, ésta ostenta una posición dominante en dicho mercado.

## VII. ENCUADRE JURIDICO-ECONOMICO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

63. Resulta posible a esta altura afirmar que la práctica denunciada consistió en una suba desmedida del precio de las casillas de correo. Resta determinar si dicha conducta es violatoria de la Ley N° 25.156 y pudo haber representado un perjuicio para el interés económico general.

*A*  
*F. Ponce*  
*[Handwritten signatures]*



64. Sentado ello, debe recordarse entonces que para que una conducta pueda ser encuadrada en la LDC es necesario que la misma tenga entidad suficiente para limitar, restringir o distorsionar la competencia o bien, que implique el abuso de una posición de dominio en un mercado que represente un perjuicio para el interés económico general.
65. Para ello corresponde examinar los alcances de la competencia de esta CNDC, *vis a vis* la regulación del mercado postal y la competencia de la Comisión Nacional de Comunicaciones.
66. Con tales propósitos, en el presente apartado se examinará el marco normativo postal, la opinión de la CNC y demás evidencia obrante en el expediente.
67. La prestación de servicios postales se rige por: i) la Ley de Correos N° 20.216, modificada por las leyes 21.136, 22.005 y 23.066 y sus reglamentos; ii) La Ley 24.425 aprobatoria del acuerdo general sobre comercio de servicios de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO; y iii) el Decreto 1187/93, que suprime el monopolio postal estatal y declara al mercado postal local e internacional como libre y competitivo, de conformidad con lo establecido por la Ley 23.696 de Reforma del Estado.
68. El Decreto antes mencionado, con la modificación introducida por el Decreto 2247/93, establece en su Artículo 3ro. que: "las empresas que operen en el mercado postal local e internacional podrán fijar con total libertad la dotación de personal, los equipos, medios de transporte locales que requieran para la actividad..." y que "los precios y servicios del mercado postal local e internacional se pactarán libremente entre las partes, sin necesidad de intervención pública".



69. Asimismo, la actividad de CORREO ARGENTINO estaba regulada por los Decreto 265/97 y 840/97 y por el Contrato de Concesión.
70. El Decreto 265/97 convoca a Licitación Pública Nacional e Internacional para otorgar la concesión de todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía que prestaba la EMPRESA NACIONAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS SOCIEDAD ANONIMA (ENCOTESA); aprueba el PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES y el modelo de CONTRATO DE CONCESION; y establece que *"En todo el territorio de la REPUBLICA ARGENTINA, el CORREO ARGENTINO, como prestador oficial de servicios postales, telegráficos y monetarios, prestará sin exclusividad y en forma obligatoria el Servicio Postal Universal de correspondencia simple de hasta VEINTE (20) gramos por unidad, telegramas simples de hasta VEINTE (20) palabras y los giros postales de hasta MIL PESOS (\$ 1.000). El precio de estos servicios no podrá ser superior a los que actualmente tiene ENCOTESA, que para la carta simple de VEINTE (20, gramos por unidad, es de SETENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 0,75) ... "*
71. El Decreto 840/97: aprueba el estatuto social de CORREO ARGENTINO SOCIEDAD ANONIMA presentado por la empresa preadjudicataria, y elevado, por la Comisión de Admisión y Preadjudicación; y adjudica la concesión de todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía que prestaba la EMPRESA NACIONAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS SOCIEDAD ANONIMA (ENCOTESA), los restantes que estaban obligada o facultada a realizar y todos aquellos afines con estos servicios en el marco jurídico vigente, incluyendo además la obligación de brindar el Servicio Postal Básico Universal en

*[Handwritten signatures and initials]*



todo el ámbito geográfico que en la actualidad cubre la misma.

72. Finalmente, el contrato de concesión celebrado entre el Estado y la empresa adjudicataria (a fs. 102), establece las condiciones que esta debe cumplir en la prestación de los servicios postales.
73. A lo largo de la instrucción de sumario ha quedado demostrado que efectivamente CORREO ARGENTINO, en su carácter de correo oficial, tiene entre sus obligaciones contractuales el cumplimiento del servicio universal de entrega de correspondencia. Esto significa que CORREO ARGENTINO debe entregar la carta simple en cada uno de los domicilios radicados en la República Argentina.
74. También ha quedado demostrado que tal obligación no está siendo cumplida por el prestador oficial de correos; en efecto, para fundar tal aserto, se ha tenido a la vista lo sostenido a fs. 575/577 por la Sra. Vanina SASSO (San Carlos de Bariloche), donde refiriera que " ... *El Correo Argentino no llega a mi domicilio ...* " (sic); por el Sr. Gustavo DELLACANONICA (Cipolletti), quien hizo lo propio a fs. 603/605 al afirmar que " ... *El Correo Argentino no llega a mi domicilio [Si lo hace a un barrio privado cuya entrada está aproximadamente a quinientos metros de la nuestra] ...* " (sic); también a lo expresado por la Sra. Silvia Coifman de LOVI (San Carlos de Bariloche) al coincidir a fs. 616/617, afirmando que "1) *El reparto domiciliario llega hasta la esquina de nuestro domicilio porque estamos en una zona rural, esto motivaba tener una casilla de correo ...* " (sic); y por lo sostenido por el Sr. Edgardo PETSCHKE, quien asegurara a fs. 619/621 que " ... *Respondo que sí llega a mi domicilio pero no a la dirección de la empresa, que es un establecimiento rural en donde no hay reparto ...* " (sic).



75. Asimismo, de la instrucción del caso y de la confección del marco regulatorio se desprende que CORREO ARGENTINO tenía los incentivos para subir los precios en el mercado desregulado (casillas de correo) y desviar la demanda de correspondencia hacia ese segmento. El incumplimiento del marco regulatorio, en particular a lo que se refiere al servicio universal, le permitió lograr este desvío.
76. Efectivamente, el sector de las casillas de correos no era un servicio alcanzado por la prestación como servicio universal. En este sentido, la cláusula 4.1 del Contrato de Concesión celebrado entre el Estado Nacional y la sociedad Correo Argentino S.A. (cfr. fs. 101/131) enumera los servicios que obligatoriamente debe prestar la concesionaria, y la cláusula 4.3 trata de aquellos que forman parte del SPBU y en ninguno de los dos casos se encuentra incluido el servicio de casillas de correos.
77. Lo anterior fue confirmado por el entonces interventor de la CNC, Ing. Adolfo Luis Italiano (cfr. fs. 73/76 del Expte. S01:0291172/2002 [C.849] acumulado como foja única 56), quien señaló en su informe a la entonces Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, que las casillas de correos no formaban parte del SPBU y que tampoco el servicio de casilla de correo integra el plexo de servicios que el marco jurídico de la concesión denomina "servicios obligatorios", agregando que " ... desde un punto de vista estrictamente contractual, se estima que no correspondería a esta Comisión Nacional, como autoridad de aplicación del Contrato de Concesión, tomar intervención directa en la decisión comercial adoptada por el concesionario de aumentar el precio del servicio de casilla de correo ..." (sic). Es decir, que el aumento de precios de este servicio no constituye una infracción al



marco regulatorio postal.

78. Similar definición se advierte en el testimonio del Dr. Alfredo Javier Pérez, gerente de servicios postales de la Comisión Nacional de Comunicaciones (cfr. fs. 558/561); quien además confirmó que la CNC no realiza controles sobre casillas de correo ni lleva registros de las mismas, y que Correo Argentino S.A. no tiene obligación de informar a la autoridad reguladora las altas y bajas de casillas de correos.
79. En conclusión, entiende esta Comisión que ha existido un incumplimiento por parte de CORREO ARGENTINO respecto de la cobertura geográfica en la distribución de correspondencia, y dicho incumplimiento pudo haber dejado a las casillas de correo sin sustitutos efectivos, permitiendo a la denunciada explotar el poder de mercado resultante y por lo tanto incrementar los precios en la proporción denunciada.
80. Esta Comisión Nacional no puede soslayar información que en su momento tuvo carácter público en el sentido de que al iniciarse las presentes actuaciones la empresa denunciada tenía seriamente comprometidas sus posibilidades de continuar prestando el servicio concesionado por el Gobierno Nacional, cosa que de hecho desembocó poco tiempo después en la suspensión de dicho servicio y su prestación hasta la actualidad por parte de una administración estatal (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1075/2003 de fecha 19/11/2003).
81. A este contexto debe destacarse que, por un lado, Correo Argentino operaba con precios regulados en la principal línea de negocios que desarrollaba (el servicio universal) y que, por otro cobraba un precio sustancialmente inferior en el servicio de casilla de correo para



individuos, que el que cobraban los otros competidores predominantemente orientados al segmento corporativo.

82. De acuerdo a lo indicado el aumento de precios en este último servicio podría tener su explicación en un paliativo ante una situación de quebranto que en definitiva el prestador denunciado no pudo revertir e implicó su salida del mercado.
83. Para finalizar es menester mencionar que la suba de precios de las casillas de correo por parte del CORREO ARGENTINO perjudicó a los consumidores; en especial a aquellos que están ubicados en zonas alejadas que no poseen la posibilidad de contratar casillas de correo de otras empresas (por limitación de su cobertura) y el envío de correspondencia a su domicilio no era ejecutado por la misma empresa CORREO ARGENTINO. En estos lugares aislados y rurales, el servicio de casillas del CORREO ARGENTINO es el único medio de comunicación de correspondencia con otros lugares del país y con el exterior, por lo que la empresa denunciada goza de un monopolio natural, dada la pequeña escala y densidad de la población allí establecida. En dichos lugares raro sería encontrar varios prestadores postales ofreciendo casillas de correos y mucho menos correspondencia a domicilio.
84. En este sentido, al ser el servicio característico de un monopolio natural bien podría la autoridad competente (Secretaría de Comunicaciones y/o Comisión Nacional de Comunicaciones) establecer un marco regulatorio adecuado para las casillas de correo en aras de proteger a los usuarios, o bien hacer efectivamente cumplir el servicio universal establecido en la actual regulación. De cualquier modo, velar por el cumplimiento del marco regulatorio excede la competencia de esta Comisión.

*[Handwritten signatures]*




## VIII. CONCLUSIONES

85. Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia entiende que la conducta llevada a cabo por CORREO ARGENTINO no resulta incluida en aquellas que son tipificadas por la ley 25.156.

86. En consecuencia, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COORDINACIÓN TÉCNICA, declararse incompetente para continuar entendiendo en la presente investigación y remitir lo actuado al MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, a fin de que por donde corresponda, tome el conocimiento del caso.

  
DIEGO CARLO POVOLO  
VOGAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

  
HUMBERTO GUARDIA MENDONZA  
VOGAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

  
MAURICIO BUTERA  
VOGAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

  
Lic. JOSE A. SPATELLA  
PRESIDENTE  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

  
HORACIO SALERNO  
VOGAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA