

EL SERVICIO POSTAL MEXICANO: HISTORIA, REGULACIÓN Y PERSPECTIVAS

David CIENFUEGOS SALGADO
Esperanza GUZMÁN HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las voces “correo” y “postal”*. III. *Evolución de los correos en México*. IV. *Marco normativo vigente*. V. *El servicio público de correos*. VI. *Los servicios diversos que presta el Sepomex*. VII. *Derechos de los usuarios del servicio postal*. VIII. *El voto postal*. IX. *La cultura filatélica y el servicio de correos*. X. *El régimen laboral en el Sepomex*. XI. *Reflexión final*.

I. INTRODUCCIÓN

De entre los diversos servicios que han prestado los Estados, especialmente desde el siglo XVIII, el servicio postal, o de correos, ha sido uno de los más relevantes, pues permitió el desarrollo de las comunicaciones entre ciudades, regiones y, más adelante, continentes, con la consecuente repercusión en la difusión del conocimiento.

Puede definirse al servicio postal o de correos, como un sistema dedicado a transportar documentos escritos y otros paquetes de tamaño pequeño alrededor del mundo; todo paquete que es enviado a través de este servicio es llamando correo o correspondencia. Más adelante nos ocuparemos de las definiciones legales que corresponden como servicio público dentro del orden jurídico mexicano.¹

¹ Jiménez Bautista ha intentado una definición adaptada al sistema jurídico mexicano al señalar que es “la actividad técnica, destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, consistente en la recepción, transporte y entrega de correspondencia, entendiéndose por ésta última, la contenida en sobre cerrado y tarjetas postales, que se ajuste a las

Estos servicios públicos pueden ser privados o estatales, siendo los primeros establecidos con restricciones impuestas por los gobiernos de los Estados. En nuestro país, ha sido el gobierno federal el encargado de la prestación de este servicio (salvo algunos episodios durante los cuales han sido los estados u otros entes “oficiales” los encargados de prestarlo).

En la actualidad, el servicio postal que presta el Estado mexicano, a través del organismo Servicio Postal Mexicano, es todavía un servicio trascendente, aunque dos elementos son importantes en su configuración actual: por un lado, la aparición de nuevas tecnologías, que propician mayor celeridad en las comunicaciones;² y, por otra parte, la circunstancia de que en las últimas décadas han proliferado los servicios de mensajería y paquetería prestados por empresas privadas. Ambos elementos han influido enormemente, al permitir un lento desplazamiento del servicio de correos. Sin embargo, el volumen del tráfico postal permite advertir que sigue siendo el Servicio Postal Mexicano el que cubre una parte relevante de las necesidades del servicio, con más de ochocientos millones de piezas manejadas anualmente.

La importancia de este servicio público en el sistema jurídico mexicano se advierte de la simple lectura de los párrafos cuarto y quinto del artículo 28 constitucional, que lo define como un área estratégica:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes *áreas estratégicas*: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas

normas previstas en la ley y disposiciones generales que la regulen, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, en beneficio de toda persona previo cumplimiento de los requisitos establecidos para su prestación”, en Jiménez Bautista, Flor, “Servicio público de correos”, *Res pública. Revista de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo*, México, año I, núm. 3, septiembre-diciembre de 2005, p. 38.

² Vale mencionar que el telegrama, el telex, el fax y el correo electrónico son ejemplos claros de estos nuevos mecanismos, que dan celeridad a las comunicaciones. Conviene señalar como dato que el servicio postal, ante la popularización del servicio casi instantáneo del correo electrónico, ha pasado a ser conocido como “correo de caracoles”.

prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Estado contará con los *organismos y empresas* que requiera para el eficaz manejo de las *áreas estratégicas* a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, *participe por sí o con los sectores social y privado*.

Esta consideración es reafirmada en el artículo 11 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, al señalar que “el servicio público de correos es un área estratégica reservada al Estado en forma exclusiva”, y agrega en el artículo 12 los supuestos en los cuales no se entenderá violada dicha reserva.

Éstos son los basamentos del servicio público de correos, que se encuentra estrechamente relacionado con otros servicios que se prestan por el mismo organismo estatal. Más adelante veremos que normativamente se reconoce que diversos instrumentos internacionales rigen la prestación del servicio de correos.

El presente ensayo pretende describir la forma en que el sistema postal evolucionó en nuestro país y la regulación que ha tenido, especialmente desde su establecimiento formal en el siglo XIX y la posición que puede volver a ocupar en el esquema de servicios públicos a cargo del gobierno federal mexicano.

Debe advertirse que no pretendemos abundar en la historia del servicio postal en general, dadas las especificidades de la invitación que se nos ha hecho para participar en esta obra. Por ello nos circunscribimos al caso mexicano, y nos centramos en el análisis jurídico de tales disposiciones; sin embargo, no puede omitirse la mención de que el servicio de correos tiene antecedentes antiguos en muchas culturas, como la persa, la griega, la romana, la inca, la azteca, etcétera. Incluso puede establecerse la hipótesis de que todas las culturas tuvieron en su momento un sistema que bien podríamos considerar de correos, cuya finalidad era proporcionar un medio de comunicación tanto al grupo dirigente como a los habitantes en general.³

³ Véase Flic-Davos de Sagaun, Diego, “Acerca de la historia del servicio público de correos. Con especial referencia al caso mexicano”, *Lex. Difusión y Análisis*, núm.

Al final del presente trabajo incluimos dos breves menciones que resultan sumamente interesantes: la primera, relacionada con la experiencia reciente sobre el voto por correo desde el extranjero; la segunda mención constituye además uno de los aspectos que mayor trascendencia cultural tiene respecto del servicio postal mexicano: la filatelia, y que creemos forma parte de este servicio público en una perspectiva educativa y cultural.⁴

II. LAS VOCES “CORREO” Y “POSTAL”

La expresión “correo” tiene diversas acepciones, siendo la principal la de servicio público que tiene por objeto el transporte de la correspondencia oficial y privada. Se utiliza indistintamente en plural o en singular.⁵

El término “correo” proviene del vocablo catalán *correu*, y éste a su vez del francés antiguo *corlieu*, de *corir*, correr, y *lieu*, lugar.

El origen del concepto se remonta a épocas en que los portadores de nuevas eran verdaderos atletas, dedicados a llevar y traer noticias y documentos para la nobleza, casta sacerdotal y, preferentemente, para los militares, donde la información que transmitían era de vital importancia logística para el movimiento de sus tropas. En la historia patria encontramos antecedentes en diferentes culturas. Y los datos más antiguos, de 2500 a.C., permiten establecer que en China ya existía una amplia red de mensajeros. En las narraciones de Herodoto y Marco Polo encontramos datos sobre los sistemas de correos en Persia y en China.

A pesar de lo dicho, no es posible afirmar o proporcionar datos concretos sobre los orígenes del concepto correo.

147, septiembre de 2007, pp. 72-78. También puede consultarse tal información, de manera más pormenorizada, en la página web del Servicio Postal Mexicano: <http://www.sepomex.gob.mx/Sepomex/Cultura+Postal/Breve+Historia+del+correo+en+México>

⁴ Vale la pena consultar al respecto la obra de Carlos Fernández Terán, *Catálogo de estampillas postales de México 1856-1996. 140 años de la estampilla postal mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997.

⁵ Otras acepciones son: a) persona que tiene por oficio llevar y traer la correspondencia de un lugar a otro; b) vapor, coche, tren, etcétera, que lleva correspondencia; c) conjunto de cartas o pliegos de cualquier clase que se despachan o reciben; d) edificio donde se recibe y entrega la correspondencia, y e) ladrón que va a dar aviso de algo. Coincidentemente con la última acepción, en la edición de 1837 del *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense* de Joaquín Escriche, el término correo aparece definido como “El cómplice con otro en algún delito”.

La segunda voz a la que hay que referirse es “postal”. De hecho, como veremos más adelante, en nuestro país el organismo encargado del servicio de correos se denomina Servicio Postal Mexicano.

Los diccionarios coinciden al señalar que “postal” es un adjetivo que se refiere a todo lo concerniente al ramo de correos, y ponen como ejemplo la expresión *servicio postal*. La voz “postal” viene de *posta*, palabra de origen italiano que acepta diferentes acepciones, pero que en lo que nos importa significa el conjunto de caballerías ubicadas en los caminos, a distancia de dos o tres leguas, para que los tiros, los correos, etcétera, pudieran ser renovados. Por extensión se utiliza para referirse a la casa o lugar donde estaban las postas. El vocablo se universalizó, debido al éxito que tuvo en Europa, especialmente a finales del siglo XIV y principios del XV, la instauración de postas, que permitían a los mensajeros recargar carruajes y caballos para continuar el viaje.

El éxito del término se advierte en la denominación del organismo internacional de carácter intergubernamental que se ocupa de coordinar la prestación del servicio de correos a nivel internacional: la Unión Postal Universal (UPU), así como la organización regional: Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP).⁶

La Unión Postal Universal cuenta con más de 190 países miembros, y es una agencia especializada de Naciones Unidas; fija las normas para los intercambios de correo internacional y formula recomendaciones para estimular el crecimiento de los volúmenes de correo y mejorar la calidad del servicio que se ofrece a los usuarios. De igual manera, proporciona asistencia técnica postal a los países miembros que lo soliciten y fomenta la colaboración internacional en materia postal. La UPU fija tarifas, límites máximos y mínimos de peso y tamaño, así como las condiciones de aceptación de la correspondencia; establece reglamentos aplicables a

⁶ La Unión Postal Universal fue fundada el nueve de octubre de 1874; la adhesión mexicana es del primero de abril de 1879. Por cuanto hace a la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, debe decirse, siguiendo a Rubén Rojas, que “Para 1921, se celebra el Congreso de Buenos Aires, Argentina, por el cual se crea la ‘Unión Postal Panamericana’, a la que México se adhiere. En 1931, cambia el nombre de la organización a ‘Unión Postal de las Américas y España’. E[n e]l Congreso de 1990, celebrado nuevamente en Buenos Aires, se establece la anexión de Portugal como miembro, y desde entonces hasta la fecha se conoce la asociación como la ‘Unión Postal de las Américas, España y Portugal’”. Rojas, Rubén “Servicio de correos en México”, 13 de agosto de 2003. Consultado el 20 de abril de 2007 en http://oncetv-ipn-net/noticias/dt_fecha=2003-08-13&numnota=33.

la correspondencia y de objetos cuyo transporte requiera precaución especial, como sustancias infecciosas y radiactivas. El idioma oficial de la organización es el francés, y su sede se encuentra en la ciudad de Berna, Suiza.⁷

III. EVOLUCIÓN DE LOS CORREOS EN MÉXICO

Se ha mencionado que el servicio de correos encuentra en nuestro país antecedentes en diversos grupos culturales, siendo el principal la organización que tenían los aztecas.⁸

Al respecto, Rubén Rojas señala que los aztecas tenían diversos tipos de mensajeros: a) los *painanis*, “corredor veloz” o “el de los pies ligeros”, dedicados a transmitir los designios religiosos, eran emisarios del dios Paynal o mensajeros de Huitzilopochtli, y predecían las guerras floridas; b) los *yciucatitlantis*, que eran los mensajeros que llevaban datos urgentes a la metrópoli; c) los *tequihuatitlantis* o mensajeros de la guerra, que informaban del estado de la batalla y llevaban información urgente a Tenochtitlan, y d) los *tamemes* o mensajeros, que se encargaban de llevar productos y mercancías de regiones apartadas hacia el imperio azteca (entre sus logros más destacados se conoce la transportación de pescado fresco desde las costas de Veracruz a la metrópoli, el mismo día de su captura).⁹

Se sabe que durante la época colonial, en 1514 el emperador Carlos I creó el cargo de Correo Mayor de Indias, mismo que aparece como una “merced real” en beneficio de un particular, aunque con gran injerencia de lo que hoy podríamos llamar Estado, es decir, la Corona.

⁷ Véase la página oficial de este organismo intergubernamental <http://www.upu.int> La Constitución de la UPU señala en su artículo 1o. que “1. Los Países que adoptan la presente Constitución forman, bajo la denominación de Unión Postal Universal, un solo territorio postal para el cambio recíproco de envíos de correspondencia. La libertad de tránsito estará garantizada en todo el territorio de la Unión. 2. La Unión tiene por objeto asegurar la organización y el perfeccionamiento de los servicios postales y favorecer en este aspecto el desarrollo de la colaboración internacional. 3. La Unión participará, en la medida de sus posibilidades, en la asistencia técnica postal solicitada por sus Países miembros”.

⁸ Carrera Stampa, Manuel, *La historia del correo en México*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1968, p. 14.

⁹ Rojas, Rubén, “Servicio de correos en México”, *cit.*, nota 6.

Más adelante se perfecciona el sistema, al dictarse en 1794 la Ordenanza General de Correos, Postas, Caminos y demás Ramos Agregados a la Superintendencia General. En dicho ordenamiento se establecieron diversas normas relativas al mejoramiento del sistema postal y la protección de la correspondencia.

Ya en el México independiente, en 1821, el sistema postal se organizó en la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores. En 1823, durante el gobierno de Guadalupe Victoria, el correo se incorporó a la Secretaría de Hacienda.

En 1856 se expidió un decreto que estableció el franqueo previo para la correspondencia que circulara en el territorio nacional.

En la Constitución federal de 1857 se declaró subsistente el monopolio estatal de correos. El artículo 28 de dicho texto constitucional señaló: “No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, *a los correos*, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.¹⁰

¹⁰ Sobre la discusión que se da en el Constituyente mexicano de 1856-1857, González Oropeza y Borja Martínez señalan: “El promotor de la prohibición absoluta de monopolios y estancos (monopolios del fisco) fue Guillermo Prieto, a pesar de que el diputado Gamba, en la sesión del 14 de agosto de 1856, se opusiera, pues consideraba que debería ser una disposición contenida en la legislación secundaria. A este respecto debe señalarse que los estancos de gran tradición colonial, ya habían desaparecido en 1842 con el último relativo a los naipes. // La prohibición de monopolios en 1857 llevó a la doctrina mexicana a reconocer, con José María Lozano, que ‘en la sociedad, los derechos del hombre no son absolutos, sino que tienen naturales y justas limitaciones’. Lo anterior opera en descargo de esta Constitución que es considerada como la más liberal que ha tenido México. // Entre las excepciones o monopolios legales a favor del Estado se encuentra desde el siglo pasado la acuñación de monedas y el correo. Todos los autores reconocen que la acuñación de moneda es una necesaria función de autoridad y que su monopolio a cargo del Estado es de utilidad pública porque reconoce que da seguridad en las operaciones comerciales. Sin embargo, el de correo no tuvo el mismo consenso. Coronado y Ruiz lo consideraron un servicio público, mientras que Ramón Rodríguez pugnó por que esta actividad regresara a la esfera de los particulares, ya que era en el fondo sólo una empresa de transporte, cuyo establecimiento, aunque fuera de utilidad pública, no por ello implicaba que debiera estar monopolizada por el Estado. Coronado consideró al correo también en su carácter de renta federal, que le dio la ley del 23 de febrero de 1861, por la cual el particular recibe una contraprestación o servicio a cambio de cubrir su costo”, González Oropeza, Manuel y Borja Martínez, Francisco “Artículo 28”, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 6a. ed., México, UNAM, 1994, p. 139.

En 1861, el gobierno federal celebró su primera convención postal con los Estados Unidos, lo cual permitió regular los envíos de correspondencia entre uno y otro país.

Durante en segundo imperio (1864-1867) se mantuvo el servicio postal, con la emisión de nuevas estampillas que tenían como motivo las llamadas “águilas del imperio” y el retrato de Maximiliano.

El primero de enero de 1884 entró en vigor el Código¹¹ que regulaba el servicio postal en México, con lo cual puede afirmarse que se instituyó formalmente el servicio público de correos.¹² Ese mismo año de 1884, el presidente Manuel González emitió el primer Reglamento y Manual de Organización de la Administración General de Correos.

Durante la época porfirista no hubo grandes modificaciones en el servicio postal. Sin embargo, debe darse cuenta de dos hechos sobresalientes: el primero, que en 1891 el servicio postal dejó de pertenecer a la Secretaría de Hacienda y pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; el segundo hecho sobresaliente es la expedición, en 1899, de un nuevo Código Postal.

La “desincorporación” de la Secretaría de Hacienda tiene que ver con la naturaleza con la que se concebía al servicio postal. En un primer momento el correo se consideró como una renta del Estado, por los ingresos generados; con la expedición del Código Postal de 1884, el correo pasó a ser considerado como un servicio público. El servicio postal adquirió el rango de Dirección General dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a partir del primero de julio de 1901, con lo que se reformó y actualizó el reglamento y manual de organización de 1884.

En esa fecha, primero de julio de 1901, se publicaron las *Cartas Postales de la República Mexicana*, las cuales fueron impresas en Chicago, Estados Unidos, por el grabador y editor George F. Cram; en ellas se encuentra toda la información respecto a las diferentes rutas y recorridos que cubría la Dirección General de Correos.¹³

¹¹ *Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos, Edición oficial precedida de la parte expositiva*, México, Tip. de I. Cumplido, 1884, p. 337.

¹² Hay que recordar que para esta época México ya forma parte de la Unión Postal Universal.

¹³ Gracias a las *Cartas Postales* se inició lo que sería la cartografía en nuestro país, ya que son el antecedente inmediato de los mapas de carreteras y ferrocarriles, que años más tarde registraron el avance geográfico de México. Véase Rojas, Rubén “Servicio de correos en México”, *cit.*, nota 6.

Al final del siglo XIX el correo mexicano movía anualmente poco más de ciento treinta millones de piezas, y contaba 1,742 oficinas a lo largo y ancho del territorio nacional. Su presupuesto para 1900 fue de 1.178,593.88 pesos.

En la etapa final del periodo porfirista y ante el auge del servicio postal como un medio efectivo de comunicación, se hizo necesaria la construcción de un edificio para satisfacer las necesidades de manejo de altos volúmenes de correspondencia.¹⁴ El 17 de febrero de 1907, el presidente Díaz inauguró el Palacio Postal o “Quinta Casa de Correos”.

Durante la época revolucionaria encontramos numerosos sucesos que resultan trascendentes en el estudio del servicio postal mexicano. En esta época, destaca la información del Servicio Postal Mexicano, de un día para otro, lo que era Dirección General de Correos, pasaba a ser Administración General de Correos, mediante la firma de un decreto o un comunicado; el correo cambiaba de estructura y de nombre constantemente, sin interrumpir jamás su función estratégica de prestador de servicios para la sociedad.

El presidente Francisco I. Madero emitió un nuevo reglamento para organizar la inspección, la vigilancia y al personal de dicho servicio. Dicho reglamento entró en vigor el primero de enero de 1912.

Tras el asesinato del presidente Madero, José María Maytorena, gobernador del estado de Sonora, repudió al gobierno del general Huerta y declaró independiente al estado, según decreto del 13 de marzo de 1913, e imprimió sus propias estampillas postales. Aunque existen otros estados de la República mexicana que emitieron localmente sus timbres de manera excepcional, no es el caso de Sonora, que “oficialmente” se declaró independiente.¹⁵

¹⁴ Para 1900 el correo mexicano *movió* un total de 134.631,009 piezas postales; contaba 1972 oficinas, y su presupuesto era, en ese año, de 2.178,593.88 pesos.

¹⁵ Debe destacarse que en el artículo 111 de la Constitución Federal de 1857, en ese momento vigente, se había prohibido expresamente a los estados, en la fracción III, de dicho artículo “acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado”, sin que apareciera la mención relativa a la emisión de estampillas. Así, a primera vista podría parecer que la enseñanza que trajo la acción del “estado independiente” de Sonora, sería la adición, en el texto constitucional de 1917, de una prohibición expresa relacionada con la emisión de estampillas. Sin embargo, debe aclararse que el texto de la fracción III del artículo 111 de la Constitución de 1857 fue reformado el 1o. de mayo de 1896 para establecer que los estados no podían en ningún caso “Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado”. Hoy día, el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, itera tal redacción al señalar: “117. Los Estados no pueden en ningún caso: ... III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado”.

El Constituyente de 1916-1917 reiteró la mención hecha en la Constitución de 1857. El texto del artículo 28, promulgado en 1917, de un solo párrafo, señalaba:

En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Aparece así el concepto de área estratégica,¹⁶ ligado a la noción de economía mixta.

En el periodo posrevolucionario se advierte que en 1926 se derogó el Código Postal de 1899, y, en 1931, se expidió la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, que fue sustituida en 1939.

Siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, el 12 de noviembre de 1931 se festeja por primera vez a los empleados postales. Dicha celebración

¹⁶ Sobre este concepto, que aparece en los artículos 25 y 28 constitucionales, Patiño Manffer y Concha Cantú señalan que "...debe interpretarse en el sentido de que el Constituyente mexicano quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía, para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre a los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general. // Es decir, ninguna de las áreas calificadas como estratégicas por la Constitución debería manejarse con criterios únicamente comerciales o empresariales, propios de la especulación comercial. Si bien es cierto que el Estado debe buscar y asegurar la viabilidad económica de las empresas de la nación, éste no debe ser el único criterio que rijan su conducta como empresario. Al Estado le corresponde manejar los bienes de la nación... con un criterio que busque apoyar y desarrollar la industria y la producción nacionales, aun cuando deba sacrificar para lograr dichos objetivos, algunos márgenes de ganancia. // El objetivo del Estado no está en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de todos los mexicanos. // Este es el sentido del término 'mixta' que se le ha dado a la economía mexicana, es decir, no comparte todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de aquellos a quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional". Patiño Manffer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Artículo 28", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. ed., México, UNAM-Poder Judicial de la Federación, 1997, t. I, p. 379.

se ha mantenido desde entonces en forma ininterrumpida, a grado tal que en 2006 se emitió una estampilla para conmemorar el 75 aniversario del día del cartero.

En febrero de 1933 se decretó la concentración de labores de la Dirección General de Correos con la de Telégrafos, al crearse la Dirección General de Correos y Telégrafos; tiempo después, el 7 de marzo de 1942, el Ejecutivo federal decretó definitivamente la separación de las mismas, estableciéndose la Dirección General de Telecomunicaciones, a la que se incorporó el servicio de telégrafos para que funcionara independientemente de la Dirección General de Correos.

En 1934 se organizó la Oficina Filatélica Mexicana, orientada a dar servicio a los coleccionistas de estampillas. En 1947 se emitió por vez primera una estampilla dedicada al cartero.

En 1951, con base en la modificación que sufrió la Ley de Vías Generales de Comunicación, se reestructuró la Dirección General de Correos. En 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creó dos nuevas secretarías: la de Comunicaciones y Transportes (de la cual depende la Dirección General de Correos) y la de Obras Públicas.

Señala Rubén Rojas que entre

1964 a 1970, se crea un Programa de Correos con el objetivo de analizar el mercado, las operaciones y la administración postal del país; como resultado de esta tarea se elaboró un modelo de organización de correos y una planeación de largo plazo con objetivos definidos, tales como el distribuir las funciones entre las oficinas; crear la Oficina de Mecanización Postal, así como del Departamento de Emisiones Postales. Los resultados de estas acciones se impulsaron aún más con el decreto presidencial del 5 de julio de 1977, donde se reestructuró administrativa y operacionalmente la Dirección General de Correos.¹⁷

En 1979, por acuerdo secretarial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de noviembre del mismo año, se realizaron nuevos cambios en la Dirección General, iniciándose la desconcentración administrativa de algunas funciones, dando lugar a la creación de nueve gerencias postales regionales. Mediante oficio circular de 1980 se realizó una reestructuración orgánica que se mantuvo hasta el 7 de septiembre de 1983, año en el que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un

¹⁷ Rojas, Rubén, "Servicio de correos en México", *cit.*, nota 6.

nuevo acuerdo de modificación a la estructura orgánica de la Dirección General de Correos.

Finalmente, en esta sucinta panorámica evolutiva del servicio de correos en México, se llega al decreto emitido por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, por el que se crea el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano (Sepomex),¹⁸ organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que pasa a formar parte de la administración pública paraestatal. El cambio que implicó la creación del Sepomex se advierte, en principio, con la sustitución de las nueve gerencias postales regionales por 31 gerencias postales estatales.

IV. MARCO NORMATIVO VIGENTE

Hemos visto al inicio de este trabajo que el marco constitucional que rige al servicio público de correos se encuentra contenido en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, debe agregarse que como complemento de la regulación constitucional mencionada, y dado el sistema federal en que se organiza el Estado mexicano, en el artículo 117 constitucional se prohíbe a las entidades federadas la emisión de estampillas.¹⁹

De igual manera, en el artículo 73 constitucional, fracción XVII, encontramos la disposición expresa de que el Congreso de la Unión tiene facultad para “dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos”.

A partir de estas bases se dicta la legislación secundaria que norma el servicio público de correos en México.

Los ordenamientos que se ocupan de este servicio son, entre otros, los siguientes:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [en lo sucesivo LOAPF].
- b) Ley de Vías Generales de Comunicación [en lo sucesivo LVGC].
- c) Ley del Servicio Postal Mexicano [en lo sucesivo Lsepomex].
- d) Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano [en lo sucesivo Eosepomex]; y
- e) Reglamento para la Operación del Organismo Servicio Postal Mexicano [en lo sucesivo Rosepomex].

¹⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1986.

¹⁹ Véase nota 15.

Las dos primera leyes se ocupan del servicio postal en forma genérica: conforme con el artículo 36, LOAPF, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el despacho de los asuntos relacionados con la regulación, inspección y vigilancia del servicio público de correos y sus servicios diversos. Por su parte, el artículo 11, LVGC, señala que la prestación del servicio público de correos queda reservada exclusivamente al gobierno federal o a los organismos descentralizados que se establezcan para dicho fin.

El contenido de estos artículos se reitera en diversas ocasiones en los restantes ordenamientos que son específicos del servicio público de correos.

Por otra parte, temporalmente la Sepomex es de 1986,²⁰ el mismo año del decreto de creación del Sepomex.²¹ El roSepomex es de 1988,²² y el Eosepomex es de 2006.²³

V. EL SERVICIO PÚBLICO DE CORREOS

El reconocido profesor Jorge Fernández Ruiz señala que:

servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.²⁴

El servicio de correos constituye un claro ejemplo del servicio público, acorde con la anterior definición.

A continuación nos ocupamos de señalar los aspectos más notables del servicio público de correos en México.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1986.

²¹ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1986.

²² *Diario Oficial de la Federación* del 31 de octubre de 1988.

²³ *Diario Oficial de la Federación* del 4 de septiembre de 2006. Este nuevo estatuto orgánico dejó sin efecto el aprobado por la junta directiva del Sepomex en sesión del 11 de abril de 2002, con la salvedad de que continuaron vigentes los manuales y normas diversas expedidas por el organismo siempre y cuando no se opusieran al nuevo Eosepomex.

²⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa-UNAM, 1995, p. 165.

1. *Naturaleza jurídica y funciones del servicio postal mexicano*

De acuerdo con el artículo 1o. del Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano,²⁵ la prestación del servicio público de correos se encomienda a un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Postal Mexicano.

Señala Jiménez Bautista que el Servicio Postal Mexicano es un órgano descentralizado, “lo cual implica que se trata de una institución gubernamental, que si bien es cierto no se halla supeditada jerárquicamente a ningún otro órgano estatal sí mantiene una relación con éste, y cuyo objeto es el realizar actividades o servicios públicos bajo el control y vigilancia de la autoridad central”.²⁶

Conforme con dicho decreto, el Servicio Postal Mexicano tiene entre sus funciones las siguientes: prestar el servicio público de correos; programar, ajustándose a los programas sectoriales respectivos, organizar, operar y controlar la prestación de los servicios de correos y diversos a su cargo, que se encuentren establecidos en las leyes y convenios internacionales vigentes, así como en dicho decreto; realizar los estudios técnicos y económicos para proponer a la secretaría correspondiente, los montos de los derechos aplicables a los servicios que proporciona; aportar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la formulación de los decretos en que se ordenen las emisiones de estampillas postales, todos los datos y elementos a su disposición; administrar el museo y la biblioteca postales, así como los servicios filatélicos; proponer la normatividad que se requiera para el cumplimiento de los convenios postales internacionales; expedir y mantener actualizado el código de encaminamiento y distribución; autorizar a particulares, mediante contratos de servicios, el uso de máquinas de franqueo; administrar los ingresos generados por los servicios que presta, hasta por el monto que se señale en el presupuesto de egresos que le sea autorizado; establecer y mantener actualizado el sistema de información postal; y, en general, realizar y celebrar los actos

²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1986. Fue modificado en su numeral sexto el seis de enero de 1997.

²⁶ Jiménez Bautista, “Servicio público de correos”, *cit.*, nota 1.

jurídicos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables (artículo 3o.).²⁷

También debe atenderse el contenido del Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano, que en parte reitera el contenido del artículo antes mencionado, al referirse a las funciones del Sepomex (artículo 2o.).

La propia Lsepomex, al definir la naturaleza jurídica del órgano encargado de la prestación del servicio público, como organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, lo vincula directamente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En términos del artículo 5o. del mencionado ordenamiento, esta Secretaría de Estado “tendrá a su cargo la regulación, inspección y vigilancia del servicio público de correos y de los servicios diversos”.

La vinculación del Sepomex con el gobierno federal y sólo con éste, se ve reflejada en el contenido del artículo 4o. de la Lsepomex, que señala que “El Gobierno Federal, por conducto del Organismo, tendrá su cargo la recepción, transportación y entrega de la correspondencia, así como la planeación, establecimiento, conservación, operación, organización y administración” de los otros servicios que se reconocen en el mencionado ordenamiento, y que veremos más adelante.

2. Organización del Servicio Postal Mexicano

El Servicio Postal Mexicano, como organismo público descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuenta con una estructura orgánica definida, según su decreto de creación en dos sectores: órganos de administración y órganos de vigilancia, a los cuales nos referiremos a continuación:

Respecto de los *órganos de administración*, debe decirse que de acuerdo con los artículos 3o. y 5o. del Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano, la dirección y administración del mismo corresponderá a la junta directiva y al director general.

En el primer caso, la junta directiva es el órgano superior de gobierno del Servicio Postal Mexicano. De acuerdo con la normativa, ésta podrá acordar con base en los lineamientos y prioridades que establezca el Eje-

²⁷ Estas funciones se encuentran también contenidas en el segundo artículo del Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de septiembre de 2006, pp. 43-59.

cutivo federal, la realización de todas las operaciones inherentes al objeto del organismo, con sujeción a las disposiciones aplicables, y delegar discrecionalmente en el director general sus facultades, salvo las que sean indelegables legalmente, y en general, de todos aquellos que se refieran al aspecto financiero, administrativo, de organización y políticas generales del organismo. Tratándose del director general, éste es la persona designada por el presidente de la República, quien será el representante de la institución, y que además estará bajo su cuidado la conducción técnica y administrativa del Servicio Postal Mexicano.

El Eosepomex señala que la junta directiva y el director general serán auxiliados por las siguientes áreas: a) Dirección General Adjunta de Operación; b) Direcciones de área: i) Operación regional, ii) Logística, iii) Comercial, iv) Información y tecnología, v) Administración y finanzas, vi) Recursos humanos, vii) Asuntos jurídicos y seguridad postal, y, viii) Planeación estratégica; c) subdirecciones regionales y, d) el órgano interno de control. Este último constituye el órgano de vigilancia de la institución.

El Eosepomex establece que las áreas del Sepomex conducirán sus actividades en forma programada y de conformidad con las normas vigentes y las políticas, estrategias y prioridades que señale el Ejecutivo Federal y las que se deriven de los programas sectoriales e institucionales (artículo 4o.). Ello permite afirmar la estrecha vinculación entre la prestación del servicio público en el esquema de un Estado interventor, aunque, como veremos, con amplios márgenes de colaboración y coordinación.

El funcionamiento de la junta directiva se encuentra regulado en los artículos 5o. al 9o. del Eosepomex, mientras que lo relativo al director general se encuentra establecido en los artículos 10 al 13 del mismo ordenamiento; las facultades de las diversas direcciones y subdirecciones se encuentran en los artículos 14 a 27.

Por cuanto hace a los órganos de vigilancia, debe decirse que la vigilancia, en lo que respecta al funcionamiento de la institución, corresponde al denominado Órgano Interno de Control, conforme con lo establecido en los artículos 28 y 29 del referido Estatuto Orgánico.

De acuerdo con dicha normatividad, el órgano interno de control desarrolla sus funciones conforme al reglamento interno y lineamientos que emite la Secretaría de la Función Pública, de la cual depende jerárquica y funcionalmente el titular del Órgano Interno de Control. De igual

manera, dicha dependencia jerárquica y funcional se da respecto de los titulares de las áreas de Auditoría Interna, Responsabilidades y Quejas y Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno; lo anterior en términos del artículo 37, fracción XII, de la LOAPF.

De acuerdo con el numeral 29 del Eosepomex, y siguiendo el modelo esbozado en el párrafo anterior, las facultades de este Órgano Interno de Control se encuentran señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, sin que sea esto óbice para que en la propia Lsepomex, el Rosepomex u otros ordenamientos estén establecidas otras.

Se enfatiza en el Eosepomex, que para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, el titular del Órgano Interno de Control, así como los titulares de las áreas arriba mencionadas, se auxiliarán del personal adscrito a dicho órgano fiscalizador, para la cual podrán proponer al director general del Sepomex, el ingreso, la remoción, promociones y demás movimientos relativos al personal adscrito en sus áreas, quien acordará lo conducente. Sobre este particular, hay que mencionar que resulta interesante observar de cerca este modelo de intervención y fiscalización y los resultados que puede presentar, precisamente por la dependencia que se observa en el establecimiento de relaciones laborales con el órgano que se fiscaliza y la relación jerárquica y funcional con otra.

3. *Coordinación y colaboración*

Si bien el servicio postal se presta en exclusiva por el Estado mexicano a través del Sepomex, la normatividad vigente permite que en determinadas circunstancias se pueda coordinar la prestación del servicio con otros entes gubernamentales o incluso con particulares. En cualquier caso, la Lsepomex enfatiza que los actos relativos a la prestación del servicio público de correos, así como de los servicios diversos que se reconocen en la misma ley, son de competencia federal (artículo 3o.).

El artículo 52 de la Lsepomex establece que el organismo podrá autorizar el funcionamiento de expendios de estampillas a cargo de particulares, previo el cumplimiento de diversos requisitos. En el artículo 53 se señalan las causas en que se pierde tal autorización.

El Rosepomex señala dos supuestos más en los cuales se da esta colaboración. El artículo 8 establece que “en los lugares en donde no haya

oficina postal, el organismo podrá convenir con las autoridades municipales la entrega de correspondencia y envíos ordinarios a fin de hacerlos llegar a los destinatarios, sin retribución por parte de los mismos”. Se agrega en el mencionado numeral que “también podrán realizar este servicio sin retribución de los destinatarios, las personas o instituciones que obtengan autorización del organismo”.

La Lsepomex reconoce la existencia de empresas y contratistas de transporte que realizan actividades de conducción de correspondencia y envíos, lo que habla de otro nivel de coordinación institucional para el cumplimiento de sus funciones (artículos 67 y 68). El capítulo IX del Ropomex (artículos 54 a 60) señala los lineamientos y condiciones para la contratación con personas físicas o morales, del recibo, transporte y entrega de la correspondencia o envíos. En estos casos, a las personas físicas o morales se les reconoce el carácter de agentes del organismo.

Esta situación deviene necesaria si se piensa que las 1,535 oficinas que contaba en marzo de 2007 el Sepomex son insuficientes para atender las 187,938 localidades ubicadas en el territorio nacional. De hecho, también resultan insuficientes los 33,888 puntos que establece el Sepomex con terceros para la prestación del servicio. La prestación del servicio aparece complicada por el hecho de que cerca de 185 mil localidades (98.3%) tienen menos de 2,500 habitantes.

Estas dificultades operativas dan cuenta de la necesidad de que el servicio postal se mantenga como un área reservada por el Estado, pues de otra manera se corre el riesgo de que no se preste dicho servicio en las mencionadas localidades ante lo oneroso que pudiera resultar.

En el rubro de los servicios diversos al postal, la propia Lsepomex, en su artículo octavo, señala que las personas físicas o morales que los proporcionen estarán sujetas a la misma Lsepomex y a la LVGC.

Ahora bien, también se señalan los casos en los cuales la reserva que tiene el Estado no es vulnerada por los particulares a pesar de que se trate de las actividades propias del servicio postal. Tales supuestos son: a) cuando se reciba y transporte la correspondencia entre lugares en que no haya servicio de conducción postal, para depositarla en la oficina de correos más próxima, o recogerla de la misma para su entrega a los destinatarios; b) cuando una persona física o moral envíe su correspondencia utilizando sus propios vehículos y empleados, pero sin transportar la de otras personas, y c) cuando se conduzcan exhortos y toda clase de documentos judiciales (artículo 12).

Otro rubro de importante atención lo constituye la obligación legal que se impone a las autoridades en el ámbito de su respectiva competencia para proteger y auxiliar a los empleados, agentes, conductores y contratistas que transporten correspondencia o envíos; para facilitar el transporte de correspondencia y envíos y evitar que se interrumpa o retarde su conducción, y para investigar y proceder en aquellos casos en que se presume que la pérdida o extravío de la correspondencia y los envíos se debe a la comisión de un delito (artículo 18, Lsepomex). Esto se ve reforzado por disposiciones como las del artículo 20, que señala que los conductores de correspondencia y de envíos y los medios de transporte que utilicen para su conducción tendrán preferencia de paso en el tránsito de las calles, caminos, vados, puentes y otras vías públicas, a no ser que se trate del cuerpo del bomberos, policía, ambulancias de instituciones médicas o de beneficencia.

Para asegurar la continuidad en la prestación del servicio, la propia Lsepomex señala que cuando alguna autoridad ordene la detención de empleados, conductores o contratistas de correspondencia o de envíos en servicios, proveerá lo necesario para que aquélla y éstos continúen su curso (artículo 19), y por otra parte, se establece que las empresas y contratistas de transporte que conduzcan correspondencia y envíos estarán obligados en los casos de accidentes de sus vehículos, a que la correspondencia y envíos continúen su curso.

VI. LOS SERVICIOS DIVERSOS QUE PRESTA EL SEPOMEX

El Sepomex ofrece servicios diversos al postal, aunque estrechamente relacionados con éste, de dos tipos: corporativos e individuales, según se trate. Estos servicios aparecen dentro de la normatividad del organismo.

Los servicios más comunes son:

a) *La caja de apartado*. Este servicio se presta a aquellas personas que no cuentan con dirección permanente y requieren asegurar sus envíos. De acuerdo con el artículo 47, Lsepomex, este servicio consiste en el alquiler de casillas en donde se depositan la correspondencia y los envíos dirigidos a las personas que tengan derecho a recibirlos en ellas. Asimismo, el derecho al uso de las cajas de apartado se otorgará mediante contrato celebrado por escrito con el usuario (artículo 48).

Los datos de los últimos años muestran una disminución en el número de cajas de apartado de que dispone el Sepomex, pues de 2002 a marzo de 2007 hubo una disminución de aproximadamente 45 mil cajas de apartado, pasando de 308,682 en 2002, a 261,583 en 2007. Estos datos son más preocupantes al observar que mientras en 2002 estaban alquiladas 128,641 cajas, para marzo de 2007 la cantidad de cajas alquiladas era de 49,612.

b) *La lista de correos*. Para la entrega de correspondencia y envíos a aquellas personas que no cuentan con una dirección fija o que permanecen en un lugar por periodos cortos, se diseñó el servicio de la lista de correos. En una lista que se elabora y publica diariamente en las ventanillas de las oficinas postales, se consignan el nombre de la persona a la cual se le ha remitido algún envío y/o correspondencia, que pueden recogerse con una identificación vigente.

c) *El acuse de recibo*. Con este servicio se tiene la certeza de recepción de los envíos. A través del mismo se expide una constancia del momento de la persona que recibió la correspondencia. El servicio se solicita oportunamente al momento de presentar y franquear la correspondencia; tiene costos diferenciados según se trate de envíos nacionales o internacionales.

La Lsepomex regula lo relativo al acuse de recibo en sus artículos 42 y 43, mientras que el Rosepomex se ocupa del mismo servicio en sus numerales 31 a 33.

d) *Giros y vales postales*. El servicio de giros y vales postales, en términos del artículo 37, Rosepomex, consiste en la situación de dinero por medio de libramientos a favor de beneficiarios determinados. Este servicio es en esencia la transferencia de dinero de una población a otra dentro del territorio nacional.

Este servicio se regula extensamente en los artículos 49 a 57 de la Lsepomex y en los artículos 37 a 51 del Rosepomex.

e) *Almacenaje*. El servicio de almacenaje consiste en la conservación y guarda de la correspondencia y envíos, a petición del remitente o del destinatario, por hasta un plazo de veinte días contados a partir del undécimo de su depósito.

Este servicio está regulado en el numeral 46 de la Lsepomex y en los artículos 34 a 36 del Rosepomex.

f) *Identificación postal*. Este servicio consiste en la expedición de una cartilla a nombre de una persona física determinada, en la que se certifica que la firma y demás datos asentados en ella corresponden a dicha persona (artículo 58, Lsepomex).

Dichas cartillas de identidad postal tienen una vigencia de cinco años contados a partir de la fecha de expedición. Su finalidad principal es la de ofrecer mayor protección a los usuarios en casos de cobro de giros postales, recepción de cartas y paquetería certificada, así como en el uso del servicio de lista de correos.

g) *Reembolso*. El servicio de reembolso, en términos del artículo 32 de la Lsepomex, consiste en la aceptación y conducción de correspondencia y envíos para entregarse al destinatario, previo pago de la cantidad que señale el remitente.

h) *El servicio acelerado de correspondencia y envíos*. Este servicio consiste en el manejo especial de correspondencia y envíos, a efecto de apresurar su transporte y entrega (artículos 44 y 45, Lsepomex).

El servicio postal ofrece otros servicios, como el de venta de emisiones filatélicas de colección, el servicio de paquetería nacional, por citar apenas algunos.

VII. DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO POSTAL

En el servicio postal se identifican tres sujetos: el remitente, el destinatario y el prestador del servicio. En este caso, el prestador del servicio público de correos, como se ha señalado desde el principio, es el Servicio Postal Mexicano. El remitente es quien envía la correspondencia; el destinatario es a quien se le envía y, se espera, la recibe.

Los derechos, tanto de los remitentes como de los destinatarios del servicio postal, aparecen descritos en la Ley del Servicio Postal Mexicano, ordenamiento donde encontramos directrices de la prestación del servicio postal.

En efecto, el artículo octavo de la Lsepomex señala que la correspondencia estará libre de todo registro, y no deberá ser violada. Se establece una prohibición dirigida a quienes intervienen en la prestación del servicio de correos y de los servicios diversos para evitar que proporcionen informes acerca de las personas que los utilizan (artículo 9o.).

1. *Los derechos de los remitentes*

De acuerdo con el artículo 59, Lsepomex, los remitentes de correspondencia y envíos tienen, entre otros, los siguientes derechos:

- a) que la correspondencia y envíos se entreguen a sus destinatarios;
- b) obtener la devolución de la correspondencia y envíos que no sean entregados a los destinatarios;
- c) obtener que se reexpidan a distinto lugar de su primer destino;
- d) cambiar de destinatario;
- e) modificar las condiciones de su entrega;
- f) ampliar o reducir el plazo de conservación para la entrega de su correspondencia y envíos en los términos que fijen las disposiciones reglamentarias, y
- g) obtener informes sobre los envíos realizados.

El mismo numeral 59, Lsepomex, señala como un derecho de los remitentes el percibir las indemnizaciones siguientes:

1) Tratándose de seguros postales: a) por pérdida: el importe total en que se haya asegurado la pieza; b) por faltante: el importe de lo que falte, y, c) por avería: el importe del daño causado, y

2) tratándose de reembolsos o de registrados: a) por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento.

El artículo 60 señala que los remitentes se considerarán propietarios de la correspondencia y envíos, mientras éstos permanezcan en poder de la oficina postal, por lo que debe entenderse que una vez entregados a sus destinatarios será éste el propietario.

2. *Los derechos de los destinatarios*

Los destinatarios, en términos del artículo 61, Lsepomex, tienen los siguientes derechos:

- 1) a recibir la correspondencia y los envíos que le sean destinados;
- 2) a obtener su reexpedición;
- 3) ampliar el plazo de su conservación dentro de los límites fijados en esta Ley, cuando el remitente no haya dado órdenes en contrario;
- 4) obtener informes sobre los datos a su consignación, y
- 5) percibir las indemnizaciones a que se refiere la Lsepomex cuando el remitente haya renunciado a ellas.

En la Lsepomex se regula (artículo 31) el límite de responsabilidades. De igual manera, en el Rosepomex se establece lo que podríamos considerar como limitantes a los derechos arriba mencionados. Así, por ejemplo, el derecho a la entrega de la correspondencia y envíos en el domicilio queda sujeto a ciertas excepciones, contenidas en este caso en el artículo 6o. del mencionado Reglamento, que señala:

La entrega de la correspondencia y envíos se hará de conformidad con la naturaleza del servicio y dirección de las piezas, como sigue:

I. En domicilio:

A que señale el nombre de la calle número de la casa y lugar de destino con las excepciones que señala la fracción siguiente.

II. En ventanilla:

- a) La dirigida a lista de correos.
- b) La enviada a poste restante.
- c) La destinada a lugares donde no exista reparto a domicilio.
- d) La devuelta por carteros con expresión de las causas que impidieron su entrega en domicilio.
- e) La de envíos conteniendo mercancías, salvo en aquellos lugares en que se halla establecido el reparto a domicilio.
- f) La de reembolso.
- g) La asegurada.
- h) La amparada con boleta aduanal, la sujeta a permisos o al pago de impuestos o derechos en el momento de entrega.
- i) La irregular, como la no franqueada o insuficientemente franqueada.
- j) La que por su peso o volumen no sea posible entregar en domicilio.

III. Por medio de cajas de apartado:

La que señale ese medio de entrega y exprese el número de la casilla en que tenga derecho a recibirla el destinatario.

VIII. EL VOTO POSTAL

Las elecciones federales de 2006 serán recordadas porque por primera vez en la historia mexicana se implementó el ejercicio del derecho de voto desde el extranjero,²⁸ y aquí el servicio postal mexicano tuvo un papel relevante.

²⁸ El texto constitucional pionero en el reconocimiento del derecho de sufragio de los ciudadanos que se encuentren fuera del territorio de su país es el español. En efecto, la

En junio de 2005, al plantearse el debate sobre el tema, el secretario de Comunicaciones y Transportes señaló que “el voto de los mexicanos residentes en el extranjero por la vía postal es viable y para ello, el Servicio Postal Mexicano está en absoluta capacidad de manejar el volumen de piezas de correo certificado que le sean requeridas, en caso de ser aprobada la minuta al respecto”.²⁹ El 30 de junio de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos al voto de los mexicanos en el extranjero para la elección presidencial del 2 de julio de 2006.

En los informes de diagnóstico se advirtió que al menos 11.6 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos; de ellos al menos ocho millones en forma permanente. De igual manera, aproximadamente 4.2 millones de mexicanos residentes en Estados Unidos obtuvieron su credencial para votar.

Para hacer frente a la probable demanda de los ciudadanos, se distribuyeron cinco millones de formatos de registro. Después de los procesos de inscripción sólo 40,876 ciudadanos se inscribieron para votar desde el extranjero.

Del 21 al 29 de abril y del 1o. al 19 de mayo se enviaron los paquetes electorales postales³⁰ a los ciudadanos inscritos. Al final del conteo de la

Constitución española de 1978 en su numeral 68.5 establece que la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. Hay experiencias sobre este mecanismo de participación en numerosos países. Por ejemplo, el voto postal en Austria presenta la característica de que fue en 1989, cuando la Corte Constitucional austriaca decretó que los ciudadanos residentes en el extranjero tenían los mismos derechos que los austriacos residentes en el país, de ahí que se ordenara la garantía de su derecho al voto. Véase *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 1998.

²⁹ Comunicado núm. 61, del 22 de junio de 2005, de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En <http://www.sct.gob.mx>

³⁰ El paquete electoral postal se aprobó en la 14a. Sesión Ordinaria de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, del 22 de febrero de 2006. Dicho paquete contenía una boleta electoral; un sobre con porte pagado; un mensaje del consejero presidente del IFE, en DVD (video) y CD (audio); un cuadernillo con la ficha curricular y propuestas de los candidatos a la Presidencia de la República; una pulsera conmemorativa con la leyenda “Con mi voto México está completo”, y un instructivo donde se detallaban los pasos a seguir para el envío de la boleta electoral de regreso al IFE.

elección presidencial fueron 32,621 votos los emitidos por mexicanos residentes en el extranjero.³¹

Esta nueva modalidad del voto permite advertir cómo en el caso particular el servicio público de correos estuvo a la altura de las circunstancias tratándose de las innovaciones del sistema electoral mexicano y, a pesar de los magros resultados, hizo evidente la participación de diversas entidades gubernamentales en la consecución de una decisión de naturaleza fundamental.

Por último, no estrictamente en el renglón del voto postal, pero relacionado con el tema electoral, queremos dejar señalada la preocupación que generan las normas que establecen franquicias a instituciones gubernamentales y a partidos políticos. En tales condiciones, el otorgamiento del servicio de correos de manera gratuita genera pérdidas millonarias. Baste decir que de acuerdo con algunas estimaciones, durante el proceso electoral federal de 2003, el Sepomex dejó “de recibir 500 millones de pesos por el envío de más de 85 millones de piezas de propaganda política por el goce de las franquicias postales de los diferentes partidos políticos”.³²

IX. LA CULTURA FILATÉLICA Y EL SERVICIO DE CORREOS

La historia del servicio de correo puede válidamente dividirse en dos etapas: una prefilatélica y otra filatélica. Esta división atiende al momento en que la prestación del servicio cambia de manera trascendental al iniciarse con el cobro anticipado del costo de envío, mediante lo cual se hacía adhiriendo al sobre una estampilla que indicaba que ya se había pagado el importe correspondiente, y que luego sería cancelado o sellado para evitar que se volviera a utilizar.³³

³¹ Datos tomados de http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf

³² Rojas, Rubén, “Servicio de correos en México”, *cit.*, nota 6.

³³ La historia está también matizada por las leyendas. Una de ellas sirve para explicar la solución que se da con la emisión de las estampillas: en 1835, durante un viaje por Escocia, Rowland Hill fue testigo de cómo un cartero entregaba una carta a una mujer. Ésta tomó el sobre en sus manos, lo examinó, y luego lo devolvió al cartero, diciéndole que por ser muy pobre no podía pagar el importe del envío. Hill pagó el importe al cartero para que la mujer pudiera leer la carta, y aunque ella aceptó, después le dijo apenada que le agradecía su detalle, pero que en realidad no había nada escrito dentro del sobre, pues para saber que sus familiares estaban bien se escribían cartas teniendo cuidado de

La primera estampilla postal fue emitida en Gran Bretaña, hacia 1840, con la imagen de la reina Victoria. El servicio de correos se configuraba en forma completa, según lo conocemos ahora.

En México, por decreto del presidente Ignacio Comonfort, del 21 de febrero de 1856, se ordenó emitir una serie de cinco estampillas con la imagen de Miguel Hidalgo en el centro. La impresión se hizo a partir de un grabado de cobre de Vicente Villegas, y la fecha de emisión es el primero de agosto de ese año. Los valores de las estampillas eran de medio real, un real, dos reales, cuatro y ocho reales.³⁴

Éste resulta ser un cambio trascendente en la prestación del servicio de correos, puesto que desde entonces se han emitido una gran cantidad de estampillas con toda suerte de motivos: héroes nacionales, monumentos históricos, personajes importantes, entre otros temas. En tal sentido, puede afirmarse que la emisión de estampillas cambió al servicio público de correos, al dotarlo de un aspecto cultural sumamente relevante.

Con la emisión de estampillas comenzó la historia de la filatelia y, por supuesto, de los filatelistas. Millones de hombres y mujeres de todo el mundo que se han apasionado por el pasatiempo de estudiar y coleccionar estampillas postales que se convierten en especiales, ya sea por su calidad gráfica, errores de impresión, escasez, colorido y contexto en el que fueron creados. En nuestro país, el servicio de correos ha emitido estampillas que rinden homenaje a diferentes creadores, sobre todo plásticos y literarios, entre los que se encuentran Juan Rulfo, Amado Nervo, Octavio Paz, Juan O'Gorman, Rufino Tamayo, Diego Rivera, Frida Kahlo, Jorge González Camarena, David Alfaro Siqueiros, el doctor Atl,

que cada línea de la dirección estuviera escrita por diferente mano. Así, si aparecía la letra de todos, significaba que todos están bien, y entonces devolvían la misiva al cartero diciendo que no podían pagarla. Esto generaba enormes pérdidas al servicio de correos, que con el pago anticipado podían evitarse. Ello explica el surgimiento de las estampillas. Se puede señalar que una estampilla es un comprobante del pago previo de los envíos efectuados por correo en forma de etiqueta, generalmente engomada. Este comprobante se pega en el sobre, lo cual indica que la persona que realiza el envío pagó el servicio. No puede dejar de mencionarse que junto al concepto de estampilla se utilizan como sinónimos las expresiones *sello* o *timbre postal*. En nuestro país, como en la gran mayoría de los miembros de la Unión Postal Universal, se acepta por consenso el término *estampilla*, que se diferencia de la denominación “timbre”, de origen francés y connotación fiscal, así como la de “sello” utilizada en España, y que en México corresponde más a una marca de acero o goma, que se coloca sobre la carta con la fecha de envío o recepción.

³⁴ Fernández Terán, Carlos, *Catálogo de estampillas postales de México...*, cit., nota 3, p. 3.

José Clemente Orozco,³⁵ por citar algunos y, por supuesto, a toda la pléyade de héroes nacionales.

El primer catálogo de estampillas se publicó en París en 1861. Este hecho permitió ordenar la colección y brindar información a los coleccionistas sobre aquellos ejemplares que debían adquirir para completar su colección. Sería en 1922 cuando la Real Academia Española incorporaría la voz *filatelia* en su diccionario.

De acuerdo con el artículo 64 de la Lsepomex, las emisiones de estampillas postales se harán, retirarán, sustituirán o resellarán en los términos en que lo disponga, por decreto, el presidente de la República. Dicho decreto deberá contener las características de las estampillas y las condiciones que deban cumplirse para la vigencia, retiro o caducidad.

La propia Lsepomex establece que el presidente de la República podrá decretar emisiones extraordinarias de estampillas.

En nuestro país se han emitido desde 1856 alrededor de cuatro mil estampillas, entre series permanentes y conmemorativas. Algunas de estas estampillas alcanzan precios altísimos en el mercado filatélico, y en ocasiones han generado distintas polémicas.³⁶

La cultura filatélica aparece ligada a la percepción y uso del servicio público. En nuestro país, en términos cuantitativos se establece un promedio de 12 piezas postales por habitante al año; mientras que en Estados Unidos dicha cantidad aumenta a 21 piezas, y en Canadá se llega a la casi increíble cantidad de 221 piezas por habitante.

X. EL RÉGIMEN LABORAL EN EL SEPOMEX

El doce de noviembre de cada año se estableció en nuestro país para rendir un homenaje a los conocidos como carteros, es decir, los empleados del servicio postal encargados de entregar en el domicilio de los des-

³⁵ Ceballos, Miguel Ángel, “Timbres postales mexicanos, 150 años de recorrer el mundo”, *El Universal*, México, 6 de agosto de 2006. Véase <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=26348&pagina=51>. Consulta del 21 de abril de 2007.

³⁶ Recuérdese el caso de la serie de estampillas dedicadas a personajes de caricatura mexicana, especialmente el caso de las de *Memín Pinguín*. Véase “Ma’ Linda: Roce diplomático con EU por Memín Pinguín”, *La Crónica de Hoy*, México, 1o. de julio de 2005. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=189714. Consulta del 22 de abril de 2007.

tinarios la correspondencia, y por extensión es el día en que se festeja a todos los servidores del Servicio Postal Mexicano.³⁷

Sin embargo, más allá de esta conmemoración, que tiene su origen cuando en 1931 se estableció que el 12 de noviembre será el *Día del Cartero y del Empleado Postal*.³⁸

De acuerdo con el Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, “las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado ‘B’ del

³⁷ En la página web del Servicio Postal Mexicano se encuentra la información relativa a que en las Ordenanzas de Correos de 1762 se estableció el uso de los “buzones”, puestos en todas las hijuelas y veredas de las diferentes rutas postales; y consignan, por primera vez en la historia del correo, la figura del *cartero*, personaje imprescindible en el medio urbano, como parte del surgimiento de las grandes ciudades. En la mencionada página se lee: “No pudiendo despacharse las cartas al público enteramente por la reja de los oficios (buzones) —dicen las mencionadas Ordenanzas— a causa de no acudir sus dueños a sacarlas, se ha hecho preciso destinar sujetos determinados, que las lleven a las casas, los cuales se llaman carteros’. Al parecer, según relatos de la época, el primer cartero de oficio en la Nueva España, se llamó Joseph Lazcano y era su obligación anotar los cambios de domicilio, indagar los nuevos y dejar las cartas en manos del destinatario, salvo que conociera a sus parientes y criados. Cuando la carta era certificada, recogía el recibo y lo entregaba al administrador. Toda correspondencia debía repartirse en un plazo de doce horas. Las Ordenanzas de 1762, señalaban como motivo de despido el retraso en el reparto y la modificación al precio marcado en la envoltura. Por lo demás, de acuerdo con lo dispuesto en las mismas, Lazcano obtenía, para él, un cuarto de real de sobre porte por cada carta entregada”, en <http://www.sepomex.gob.mx/Sepomex/Cultura+Postal/Breve+Historia+del+correo+en+México>. Consulta del 20 de abril de 2007.

³⁸ En la página web de Habana Radio se lee como información adicional: “Cómo se originó el día del cartero en México // En 1922 el ingeniero Luis G. Franco vio un tren que transportaba cincuenta millones de pesos en oro, además de correspondencia militar y como era dinamitado por los revolucionarios mexicanos. // Luego de la terrible explosión un grupo de carteros recogió el dinero y la correspondencia que no se destruyó para entregársela a las autoridades. // Nueve años más tarde, a comienzos de 1931, el ingeniero Franco pudo ver a través de una ventana como un cartero se quitaba su gorra y su chaqueta para proteger la correspondencia que llevaba en un saco. // Pocos días después diría a su compadre el presidente mexicano Pascual Ortiz Rubio que a aquel cartero no le importó mojarse y luego le relató la escena que había presenciado en 1922 y le sugirió que debía celebrarse en México el Día del Cartero. Los políticos de entonces se opusieron porque creyeron que Franco quería que lo nombraran director de Correos y obstaculizaron la iniciativa. // Franco solicitó al director de la penitenciaría de Lecumberri, León Lobato, una de las salas para realizar el festejo. // Así el 12 de noviembre de 1931 los empleados postales fueron agasajados por primera vez en México”. http://www.habanaradio.cu/singlify/?secc=16&subsecc=16&id_art=20070907200543

artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Debe señalarse que el mencionado decreto estableció en su artículo tercero transitorio, como medida de protección y garantía de los derechos laborales adquiridos, que “el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que en virtud de los dispuesto en este decreto pase al organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, en ninguna forma resultará afectada en sus derechos laborales”.

De ahí que pueda señalarse que el régimen de los empleados del Sepomex sea el régimen general de los servidores públicos al servicio del Estado, y que no se trata de un régimen especial que atienda las características intrínsecas del servicio público al que el organismo se dirige a satisfacer.

El total de trabajadores del Sepomex ha oscilado entre los 19 y 20 mil, de acuerdo con la siguiente tabla:³⁹

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Carteros	8,778	9,151	9,417	9,777	9,715	9,619
Auxiliares postales	5,866	5,238	5,110	5,108	5,159	5,095
Confianza	2,956	3,015	3,216	3,117	3,145	3,108
Administrativo	653	558	505	481	492	484
Mexpost	707	500	326	307	146	140
Conductores	259	109	88	80	82	82
Otros	1,024	976	1,078	1,097	1,146	1,137
Total	20,243	19,547	19,740	19,967	19,885	19,665

Estas cantidades resultan significativas cuando se le comparan con las de otros países, atendiendo a la calidad del servicio que se presta. En este caso el Sepomex sale perdiendo, comparándolo con los integrantes del TLCAN, según la tabla siguiente, con datos de 2001:⁴⁰

³⁹ Tomada de la página web institucional: <http://www.sepomex.gob.mx> Consulta del 19 de abril de 2007.

⁴⁰ Datos tomados de Rojas, Rubén, “Servicio de correos en México”, *cit.*, nota 6.

<i>País</i>	<i>Piezas por año</i>	<i>Piezas por habitante al año</i>	<i>No. de buzones por habitante</i>	<i>Carteros por habitantes</i>
Canadá	7,300.000,000	221	1 por cada 35	1 por cada 501
Estados Unidos	6,000.000,000	21	1 por cada 800	1 por cada 340
México	730,000,000	12	1 por cada 4,000	1 por cada 11,100

Se advierte así una disparidad enorme en la prestación del servicio, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.⁴¹

De igual manera, estas disparidades se observan en las prestaciones que obtienen los empleados postales. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el ingreso promedio mensual de los carteros y mensajeros es de 4 mil 235 pesos (alrededor de mil 059 pesos semanales).⁴²

La misma institución señala que, tratándose de cartero y mensajeros, es decir, no sólo personal de Sepomex,

... De acuerdo con la duración de la jornada de trabajo semanal, su remuneración tiende a disminuir: los que laboran de 15 a 34 horas ganan en promedio 33.5 pesos por hora, en cambio los que trabajan más de 48 horas, perciben en promedio 18.8 pesos por hora. Lo anterior se relaciona con la posición en la ocupación, ya que los trabajadores por su cuenta

⁴¹ Un estudio publicado en septiembre de 2006, realizado por el Grupo Reforma, concluyó que en una comparación con los servicios de correos de Argentina, Estados Unidos, Francia y España, el correo mexicano resultó ser el más tardado y caro. Los costos más económicos fueron en España y Argentina, cuyo valor fue triplicado en la prestación del servicio en México. De igual manera, los tiempos de entrega en Francia (un día), Estados Unidos (dos días) y España (tres días) son prácticamente inalcanzables en México, donde la entrega de la correspondencia se demora entre diez y dieciocho días. Consulta del 12 de mayo de 2007. En http://www.expreso.com.mx/PortalNovo/sitio/interiores.php?s=vernota&id=52118&cod_canal=. Sin embargo, debe señalarse que en la encuesta realizada por Parametría se encontraron los siguientes resultados sobre estos aspectos: “En la percepción de algunos usuarios el servicio de Sepomex es lento o muy lento (37%); no obstante 26% lo considera rápido o muy rápido, y 29% lo califica de normal. Los precios que ofrece Sepomex se consideran competitivos o normales (32%), inclusive un considerable porcentaje (31%) los considera bajos. Sólo el 24% de los usuarios los considera altos”. En Rojas, Rubén, “Servicio de correos en México”, *cit.*, nota 6.

⁴² INEGI, *Estadísticas a propósito del Día del Cartero. Datos nacionales*, México, 12 de noviembre de 2006, en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/cartero06.pdf>

laboran jornadas completas y sobrejornadas ganando 28.7 pesos por hora, mientras los asalariados con jornadas de 15 a 34 horas perciben 33.5 pesos por hora.

Los mensajeros y carteros que laboran en el sector de los transportes, comunicaciones, correos y almacenamiento perciben en promedio 22.3 pesos por hora, mientras los que laboran en el Gobierno ganan en promedio 30.7 pesos por hora.

Por otra parte, siete de cada diez carteros y mensajero (74.2%) cuentan con contrato escrito y tres (25.8) son contratados en forma verbal. En cuanto a las prestaciones laborales, 83.9% reportaron tener prestaciones laborales y 16.1% no cuenta con éstas; mientras que 76.6% cuenta con acceso a los servicios de salud por parte de su trabajo, 23.4% no tiene acceso a los mismos.

Del total de carteros y mensajeros, 5.3% tiene un segundo trabajo, ya sea vendiendo productos, ayudando en el negocio familiar o desempeñando algún otro empleo asalariado. Solamente 7.0% busca otro empleo, ya sea para cambiar el actual o contar con uno adicional...⁴³

XI. REFLEXIÓN FINAL

En el recorrido que hemos ofrecido en este breve trabajo ha sido nuestra intención destacar los diversos tópicos que interesan en el estudio de uno de los servicios públicos que presta el Estado mexicano. Cada servicio público presenta caracteres especiales, no cabe duda de ello, y precisamente de ahí que resulte importante dedicar estudios al tema de los servicios públicos.

El Estado mexicano, para satisfacer las necesidades de la población, ha construido instituciones como el servicio postal, que si bien tiene caracteres similares a los servicios que se prestan en otros Estados, adquiere matices particulares tratándose de los aspectos cuantitativos y cualitativos de la prestación.

Ninguna duda cabe que hoy día, hablar del correo mexicano exige profundizar en el papel que desarrolla ante los fenómenos de globalización y ante la competencia que representan los múltiples servicios de paquetería y mensajería privados, que han desplazado al Sepomex en casi la mitad de envíos que se realizan en el país, ello a pesar del alto costo que tienen.

⁴³ *Idem.*

El diagnóstico de la situación y el estudio de las estrategias del Sepomex resultan necesarios para construir un mejor servicio. Máxime que el Estado mexicano destina importantes recursos para el mantenimiento y eficaz prestación del servicio.

La búsqueda de una mayor cultura postal y la disminución de franquicias que merman la capacidad de gestión del servicio postal son pasos ineludibles en la construcción de un mejor servicio público. Ojalá y mejores estudios sobre éste y otros servicios públicos sean consecuencia mediata de la obra en la que se inscribe esta sencilla colaboración.