

CAPÍTULO IV

LA REGULACIÓN DE LA EMPRESA PERIODÍSTICA

I. El marco jurídico de la prensa	113
Elementos de legislación extranjera	116
II. La normatividad de la dirección periodística	117
Elementos de legislación extranjera	118
III. Deberes administrativos de la empresa periodística	119
IV. Las ayudas del Estado a la prensa	122
V. El papel periódico y PIPSA	125
VI. Las restricciones a la libertad de información conforme a la Ley de Imprenta	131

CAPÍTULO IV

LA REGULACIÓN DE LA EMPRESA PERIODÍSTICA

I. EL MARCO JURÍDICO DE LA PRENSA

La prensa escrita en México tiene una regulación jurídica positiva con grandes dosis de polémica y de ineficacia, que afectan por ende el principio de seguridad jurídica que hubiese sido deseable en la legislación de la materia. Lo anterior se desprende de tres razones principales, a saber:

En primer término, porque se trata de una legislación previa a la Constitución Política de 1917, circunstancia que en principio implicaría la abrogación de dicho cuerpo normativo, en virtud de haber sido abrogada también su norma fundante básica; es decir, la Constitución Política de 1857, conforme a la cual pudo expedirse la Ley de Imprenta que, pese a todo, es la única referencia jurídica que existe a la fecha sobre la materia.

En segundo término, porque la Ley de Imprenta no fue expedida conforme al procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico (trátese conforme a la Constitución de 1857 o a la vigente de 1917), sino por una cuestionable competencia autootorgada por el jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, razón por la cual en el mejor de los casos equipara dicha ley a la figura de decreto del Ejecutivo con las limitaciones normativas que ello implica por lo que hace a su fuerza legal como norma reglamentaria de un artículo constitucional, aunque sólo sea en forma provisional, según reza en los considerandos de dicha ley.

En tercer término, porque la conducta contraria a la prevista como debida por la norma no ha sido sancionada con las penas establecidas por la propia legislación, toda vez que la evolución de la sociedad civil ha supuesto una reforma de actitud y comportamiento que no se ha visto reflejada en las hipótesis normativas que integran el articulado de la Ley de Imprenta, pero sí en los órganos jurisdiccionales que se han negado, en

la mayoría absoluta de las veces, a impartir justicia teniendo como fundamento legal a la referida Ley de Imprenta.

Esta discusión se comprenderá bien a bien si se analiza el contexto en el que fue creada nuestra legislación de imprenta. Una vez concluidos los trabajos del Congreso Constituyente de 1917, pero anterior a la entrada en vigor de la nueva carta magna (el primero de mayo de 1917) fue expedida la conspicua Ley de Imprenta por don Venustiano Carranza “entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República” .¹⁶¹

Al respecto ha habido una larga discusión en torno a la validez de la ley en cuestión.¹⁶² Y es que en estricto sentido formal, como ya se dijo, la Ley de Imprenta fue abrogada por la propia Constitución de 1917 al desaparecer la norma fundante conforme a la cual fue expedida. Desde el punto de vista del derecho positivo una norma requiere satisfacer dos condiciones para ser considerada válida; es decir, existente. Primero, que en su proceso de producción se hayan cumplido con todas las formas legales previstas por el ordenamiento normativo como debidas para producir normas jurídicas. Y, segundo, que tenga un mínimo de eficacia; es decir, que se aplique en los hechos, bien en sentido positivo, al acatar los sujetos sometidos al orden jurídico el deber ser contenido en la hipótesis normativa, o bien, en sentido negativo que opera cuando se impone la sanción a la conducta contraria a la prevista como debida por la norma.

Por lo que concierne a la Ley de Imprenta de 1917, cabe señalar que ha salvado una de las condiciones de validez relativa al origen de la norma en virtud de una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la cual, la legislación preconstitucional “tiene fuerza legal y debe ser cumplida, en tanto que no pugne con la Constitución vigente, o sea expresamente derogada” .¹⁶³ También en tesis de jurisprudencia, el máximo órgano jurisdiccional del país ha sostenido expresamente que:¹⁶⁴

La Ley de Imprenta, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 9 de abril de 1917, no puede estimarse como ley de carácter netamente preconstitucional, sino más bien, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la

161 Decreto 24 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 9 de abril de 1917.

162 *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *cit.*, pp. 363-365; y Castro, Juventino V., *cit.*, pp. 121-123.

163 Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, octava parte, p. 214.

164 *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXIX, p. 1525.

Constitución, puesto que ésta ya se había expedido cuando se promulgó la Ley, la cual hubiera carecido de objeto, si sólo se hubiera para que estuviera en vigor por el perentorio término de 17 días; y tan es así, que al promulgarse dicha Ley, se dijo que estaría en vigor “Entretanto el Congreso de la Unión (que debía instalarse el primero de mayo siguiente), reglamenta los artículos sexto y séptimo de la Constitución General de la República” y como no se ha derogado ni reformado dicha Ley de Imprenta, ni se ha expedido otra, es indudable que debe estimarse en todo su vigor.

Esta última tesis de jurisprudencia nos parece equivocada, en virtud de que si bien es cierto que la Constitución Política de 1917 había sido expedida, también lo es que no había iniciado su periodo de vigencia, requisito fundamental para considerar obligatoria y válida una norma jurídica. Es criticable también que dicha ley haya sido expedida como un decreto del Ejecutivo, sin observar el procedimiento jurídico de producción normativa, máxime tratándose de una ley reglamentaria de un derecho fundamental.

Pero si la constitucionalidad de la Ley de Imprenta es cuestionable, otro problema de la ley en cuestión reside en su falta de eficacia duradera, habida cuenta que ni los sujetos del orden jurídico han constreñido su conducta al deber ser de la norma ni, tampoco, los órganos jurisdiccionales han impuesto sanciones con fundamento en dicha legislación. Si bien es cierto que el artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal dispone que “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”, también lo es que una norma jurídica que carece de eficacia no es útil para la sociedad porque incumple su finalidad esencial: regular la conducta humana.

El derecho debe servir como instrumento de reforma y de cambio social. He aquí el argumento más importante para sostener que la reforma de la Ley de Imprenta y su consecuente actualización se impone como asignatura prioritaria que no debería admitir demora. La reglamentación correspondiente debe estar orientada a satisfacer las formas nuevas de percepción y de gestión cultural que han permeado en este periodo de transición democrática caracterizada por la irrupción de la sociedad civil en los asuntos de interés general. Por ello debe traducirse en derecho positivo la libertad de información fáctica que, sin duda, ha rebasado los

límites acotados previstos en la polémica Ley de Imprenta de 1917, toda vez que sólo la norma jurídica puede darle objetividad a los actos subjetivos con los que se alienta y promueve la libertad de información en la actualidad.

Y, es que al transcurso de estos años la sociedad civil ha ido cobrando cuerpo y presencia cada vez más relevante en las cuestiones públicas, merced al proceso acumulativo de conocimiento que experimenta un número creciente de ciudadanos, preocupados y ocupados por su destino en común. Esta circunstancia ha sido un factor de peso para que la prensa, o al menos un sector de ella, se encuentre en tránsito entre el sistema que privilegia las verdades unívocas de inspiración gubernamental y el que abre sus páginas a la crítica que señala errores y reconoce aciertos, con lo que se enriquece el proceso social de toma de decisiones.

Por todo ello —como sostiene el profesor Juventino V. Castro—¹⁶⁵ “no deja de ser llamativo el que una ley reglamentaria tan importante [...] no haya sido reglamentada directamente por el Congreso de la Unión, sin que pueda valorarse la razón desconocida de esta inactividad legislativa cuya trascendencia es obvio que resalta”.

Elementos de legislación extranjera

En el derecho comparado es importante subrayar que si bien cada país tiene particularidades, puede señalarse que, salvo los países que practican el sistema de derecho anglosajón, la mayoría de las naciones cuentan con una legislación de prensa.

Por ejemplo, en Iberoamérica se puede documentar este aserto con la siguiente relación de leyes:¹⁶⁶ Bolivia, Ley de Imprenta del 19 de enero de 1925; Brasil, Ley número 2.083, de 12 de noviembre de 1953 sobre la regulación de la prensa; Colombia, Decreto Legislativo número 271, del 29 de octubre de 1957, por el cual se dictan disposiciones sobre prensa; Costa Rica, Ley de Imprenta, de 18 de diciembre de 1934; Ecuador, Ley del Ejercicio Profesional del Periodista, del 30 de septiembre de 1995; El

¹⁶⁵ *Op. cit.*, p. 123.

¹⁶⁶ Es importante señalar que diversas leyes que aquí se citan han sufrido reformas y, en algunos casos, han sido sustituidas por nuevos cuerpos jurídicos. Lo que se quiere destacar es, sobre todo, que existe una tendencia general en Iberoamérica a contar con normas de derecho vigente en materia de prensa.

Salvador, Ley de Imprenta, del 7 de octubre de 1950; Guatemala, Ley de Emisión del Pensamiento, del 24 de marzo de 1956; Haití, Ley sobre la Prensa, del 13 de junio de 1950; Honduras, Ley de Emisión del Pensamiento, del 26 de julio de 1958; Nicaragua, Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social, del 27 de abril de 1989; Panamá, Ley de Medios de Comunicación Social y Publicación de Material Impreso, del 10 de febrero de 1978; Paraguay, Ley de Prensa, del 10 de junio de 1940; República Dominicana, Ley de Prensa, del 12 de marzo de 1949; Venezuela, Ley del Ejercicio del Periodismo, del 22 de diciembre de 1994; y Uruguay, Ley 16.099 de Prensa, de abril de 1988.

II. LA NORMATIVIDAD DE LA DIRECCIÓN PERIODÍSTICA

La regulación jurídica de la directiva de los periódicos y publicaciones es un aspecto de gran importancia en las legislaciones nacionales sobre medios, toda vez que el asunto en juego es el sentido que se le imprime a la información que se proporciona a la sociedad civil. A nadie escapa que la dirección de un medio puede constituir un instrumento de transmisión de determinadas pautas conductuales que eventualmente puede implicar cambios de conducta, de percepción y de criterio de la sociedad sobre los más distintos tópicos de la vida nacional.

Es por este poder tentativo de gran impacto social que las leyes reglamentarias de las libertades de expresión e información de diversos países han establecido como requisito imprescindible para ser director de un medio de comunicación la acreditación de la ciudadanía nacional y el pleno uso de los derechos civiles y políticos. En México esta inquietud está tutelada en la carta magna en el artículo 33, que a la letra dice en la parte conducente: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. De igual forma, de manera correlativa, el artículo 35 constitucional, fracción III, dispone que: “Son prerrogativas del ciudadano: asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

Ni duda cabe que la dirección de la prensa no puede permanecer al margen de los asuntos políticos del país, en virtud de la naturaleza periódica de informar y de generar opinión pública a través del análisis de los grandes problemas nacionales. Es así como un razonamiento lógico supo-

ne que la legislación secundaria prescriba el requisito de que el director de un medio sea ciudadano en pleno uso de sus derechos civiles y políticos en arreglo a lo dispuesto en los artículos 33 y 35, fracción III, de la Constitución Política. No es, sin embargo, el caso de la legislación vigente en México.

En flagrante violación a las disposiciones constitucionales sobre la materia, la ley de Imprenta permite que un extranjero pueda ser director de un medio de prensa, según se desprende de lo que establece el artículo 26 de la referida ley, que a la letra dice: “En ningún caso podrán figurar como directores, editores o responsables de artículos o periódicos, libros y demás publicaciones, personas que se encuentren fuera de la República o que estén en prisión o en libertad preparatoria, o bajo caución, por delito que no sea de imprenta”. Más aún, el hecho de que la Ley de Imprenta introduzca sanciones con una deficiente técnica jurídica permite el eventual incumplimiento de este ordenamiento, pues su infracción está sancionada con la simbólica multa que va de veinticinco a cien pesos.

Elementos de legislación extranjera

En el derecho comparado el bien jurídico protegido es la integridad de la nación. Ello se deduce del contenido normativo de las disposiciones análogas al tema que nos ocupa. Así, por ejemplo, en España la franquista Ley de Prensa e Imprenta de 1966 establece en su artículo 35 que: “Para desempeñar el cargo de director serán requisitos imprescindibles: tener la nacionalidad española, hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, residir en el lugar donde el periódico se publica o donde la agencia tiene su sede y poseer el título de periodista inscrito en el Registro Oficial”. Lo mismo ocurre en Panamá, en donde el decreto de gabinete 343 dispone en el artículo 10 que: “todo periódico debe tener un director responsable. El director deberá ser persona que no goce de inmunidad, ser panameño, mayor de edad y se encuentre en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos”. En Honduras, la regulación legal de la dirección periodística es todavía más exigente, por dos razones: primero, porque está prevista dentro del texto de la Constitución, y segundo, porque establece como requisito no sólo la ciudadanía, sino que ésta provenga de la nacionalidad por nacimiento. En efecto, el artículo 73, último párrafo de

la Constitución de Honduras, a la letra dice: “La dirección de los periódicos impresos, radiales o televisados, y la orientación intelectual, política y administrativa de los mismos, será ejercida exclusivamente por hondureños por nacimiento”.

III. DEBERES ADMINISTRATIVOS DE LA EMPRESA PERIODÍSTICA

Además de establecer restricciones informativas para salvaguardar el derecho a la privacidad individual y el respeto a la moral y el orden público, el derecho positivo introduce una serie de obligaciones administrativas con el propósito de contribuir también a preservar los derechos en cuestión, así como a fomentar la educación y la cultura a través de las publicaciones.

Las obligaciones administrativas de la prensa se encuentran reguladas tanto en la Ley de Imprenta como en el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas que regula a detalle, sin alterar ni modificar, el contenido de los artículos 2o., 4o. y 14 de la Ley Federal de Educación.

Es de llamar la atención que el órgano competente para aplicar el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas sea la Secretaría de Gobernación y no el despacho de Educación Pública, habida cuenta que se trata de un instrumento reglamentario de la Ley de Educación Pública con propósitos de difusión y preservación de la cultura, y no de medio represivo y limitativo de la libertad de información. Sobre el particular, empero, los considerandos del Reglamento de referencia sostienen que los integrantes de la Comisión Calificadora

serán designados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, con objeto de mantener congruencia en la sucesión de normas protectoras a la educación y la cultura, y tomando en consideración además la redistribución de competencias que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que asigna a la Secretaría de Gobernación la facultad de vigilar que las publicaciones impresas se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

Así pues, las publicaciones deben cumplir tres tipos de obligaciones, a saber:

1. La derivada de la Ley de Imprenta y conocida como “pie de imprenta”. Esta obligación se encuentra prevista en el artículo 15 de la Ley de Imprenta, y consiste en que todo escrito susceptible de ser distribuido y/o exhibido al público debe “forzosamente contener el nombre de la imprenta, litografía, taller de grabado u oficina donde se haya hecho la impresión, con la designación exacta del lugar donde aquélla está ubicada, la fecha de la impresión y el nombre del autor o responsable del impreso”, pues de lo contrario, el dueño de la imprenta u oficina en que se hizo la publicación habrá de hacerse acreedor a una sanción, consistente en una multa “que no bajará de veinticinco pesos ni excederá de cincuenta, sin perjuicio de que si la publicación contuviere un ataque a la vida privada, a la moral o a la paz pública se castigue con la pena que corresponda”;

2. De igual forma, el artículo 20 de la citada Ley de Imprenta prescribe que en toda publicación periódica “deberá expresarse el lugar en que esté establecida la negociación o administración del periódico y el nombre, apellido y domicilio del director, administrador o regente, bajo la pena de cien pesos de multa”, y

3. Las provenientes del Reglamento de Publicaciones y Revistas Ilustradas cuya Comisión Calificadora tiene la atribución de expedir los “certificados de licitud de título y contenido” de las publicaciones periódicas. Para la obtención de los certificados de licitud de título y contenido las publicaciones deben observar las siguientes restricciones en sus contenidos, según lo dispuesto en el artículo 6o. del Reglamento, a saber:

a) Contener escritos, dibujos, grabados, pinturas, impresos, imágenes, anuncios, emblemas, fotografías y todo aquello que directa o indirectamente induzca o fomenta vicios o constituya por sí mismo delito;

b) Adoptar temas capaces de dañar la actitud favorable al trabajo y al entusiasmo por el estudio;

c) Describir aventuras en las cuales, eludiendo las leyes y el respeto a las instituciones establecidas, los protagonistas obtengan éxito en sus empresas;

d) Proporcionar enseñanza de los procedimientos utilizados para la ejecución de hechos contrarios a las leyes, la moral o las buenas costumbres;

e) Contener relatos por cuya intención o por la calidad de los personajes, provoque directa o indirectamente desprecio o rechazo para el pueblo mexicano, sus aptitudes, costumbres y tradiciones;

f) Utilizar textos en los que sistemáticamente se empleen expresiones contrarias a la corrección del idioma.

El Reglamento establece sanciones pecuniarias y penales a quienes incumplan o hagan mal uso de los certificados de licitud de título y contenido previamente otorgados. En efecto, el artículo 9o. del Reglamento prescribe como sanción máxima la multa de cien pesos o arresto hasta de 36 horas, según las circunstancias personales del infractor, los móviles de su conducta y la gravedad del hecho. La reincidencia puede ser sancionada con el doble de la multa inicial.

La sanción más efectiva, sin embargo, para el editor que carezca en su publicación de los correspondientes certificados de licitud de título y contenido, reside en que dichos certificados son requisitos imprescindibles para el registro del título, de la cabeza o del contenido de las publicaciones periódicas en la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. El propio reglamento también establece en los artículos 5o., fracción VI, y 12, que “la Dirección General de Correos sólo permite la circulación postal de las publicaciones periódicas, siempre que a la solicitud correspondiente se acompañe los certificados de licitud”.

Para ello, el Reglamento invoca el artículo 441 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; sin embargo, es de hacerse notar que ese precepto legal ha sido derogado, en virtud de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la Ley del Servicio Postal Mexicano, que a la letra dice: “Se derogan el libro sexto ‘Comunicaciones postales’ de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a esta Ley”. No por esta razón, sin embargo, la prescripción reglamentaria pierde fuerza, habida cuenta que la propia Ley del Servicio Postal Mexicano dispone en su artículo 6o. que: “El correo y los servicios diversos se rigen por esta ley, por los tratados y convenios internacionales y por las demás leyes y reglamentos aplicables”.

IV. LAS AYUDAS DEL ESTADO A LA PRENSA

En México, uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a la empresa periodística. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega a derecho; antes bien, se trata de un convenio de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información.

El uso patrimonial del presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos, recompensas y sanciones para la prensa mexicana, mediante el cual los órganos del Estado han intentado orientar la formación de la opinión pública, en algunos casos con éxito, en otros no tanto. El manejo para fines privados de los recursos públicos ha formado un contexto propicio para alejar a la prensa al menos a un importante segmento de ella de su verdadera función social: informar con veracidad a los ciudadanos sobre hechos de interés público.

Con todo, el hecho de que se viva en un Estado de naturaleza hobbesiano en materia de ayudas estatales a la prensa no significa que se carezca en el país de un marco normativo aplicable. En efecto, a nivel federal, la base legal sobre la ayuda del Estado a la prensa reside implícitamente en los “Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social”, emitido el 22 de diciembre de 1992 por la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, el cual permanece aún en vigor.

De acuerdo con los lineamientos de referencia, los recursos destinados a publicaciones, inserciones, anuncios, discursos, menciones y demás erogaciones relacionadas deben:

- Limitarse exclusivamente al desarrollo de los programas de difusión e información o promoción interna o externa de las dependencias o entidades (artículo cuarto).
- Seleccionar diarios o revistas de amplia circulación y cobertura, de tal manera que se garantice que la información respectiva llegue a las personas que está destinada (artículo sexto).

- Evitar erogaciones para sufragar los gastos de reporteros y periodistas, los que en su caso deberán correr a cargo de los medios de comunicación correspondientes (artículo octavo).
- Evitar traspasos a las partidas 3601 (gasto de propaganda), 3602 (impresiones y publicaciones oficiales), 3603 (espectáculos culturales), 3604 (servicios de telecomunicación) y 3605 (otros gastos de difusión e información) de otras partidas (artículo noveno).
- Abstenerse de autorizar la aplicación de recursos asignados al pago de viáticos y pasajes para sufragar gastos de terceras personas o de actividades ajenas al servicio oficial (artículo decimosegundo).
- Efectuar los pagos en cheques nominativos por cualquier concepto de las partidas citadas independientemente del monto de los mismos.

Los objetivos de estos lineamientos fueron debidamente ponderados en su oportunidad por el gobierno mexicano, en voz del vocero de la Secretaría de Gobernación, quien en su oportunidad señaló que:

Los lineamientos publicados el 22 de diciembre pasado (1992), junto con otras medidas puestas en práctica con anterioridad son, sin duda, un paso más en el diseño de un nuevo marco en el que convergerán y encontrarán acomodo los intereses gubernamentales, los de los propios medios y los de los ciudadanos. Corresponden a la necesidad de poner en práctica una nueva política de comunicación social abierta, al margen de autocomplacencias, que contribuya a formar una opinión pública actuante e informada. La cultura del boletín, de la publicidad o propaganda disfrazada de información, no puede seguir teniendo espacio entre nosotros. Pero tampoco pueden imperar tendencias manipuladoras disfrazadas de información. Estas perversiones o desviaciones son las que se deben cancelar como condición para iniciar una nueva etapa en la relación gobierno-medios.¹⁶⁷

No obstante, el alcance de estos lineamientos se redujo, en los hechos, a una lista de buenos propósitos, sin mayores niveles de eficacia normativa, por varias razones, entre las que se podrían destacar las siguientes:

167 Medina Viedas, Jorge, director general de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación. "Hacia un nuevo rumbo", en *Segundo Simposio Internacional de Editores de Periódicos Diarios*, noviembre de 1993.

a) Los lineamientos en cuestión constituyen un ejemplo de normas jurídicas del menor nivel jerárquico normativo; por esa virtud pueden ser reformados, adicionados o abrogados discrecionalmente por los órganos del Ejecutivo Federal que las acordaron;

b) Por el motivo anterior, los lineamientos no introducen sanciones a las conductas contrarias a las previstas como debidas en el propio articulado, por lo que dichas instrucciones tienen más un carácter declarativo que imperativo;

c) De igual forma, no se establecen criterios objetivos para seleccionar las publicaciones susceptibles de recibir publicidad institucional, circunstancia que permite una amplia interpretación por parte de los responsables de comunicación social de los órganos de la administración pública federal.

Por estas razones, la adopción de criterios de selección de publicaciones, montos, periodicidad y autorización de inserciones sigue siendo desde hace tiempo una de las principales atribuciones fácticas de los directores de comunicación social de los entes públicos y en última instancia del presidente de la República,¹⁶⁸ fincada en una arraigada costumbre de valores entendidos, ajena por entero a la normalidad democrática, habida cuenta que los criterios de ventaja política son los que determinan en última instancia qué publicaciones no y cuáles sí deben ser objeto de apoyo económico vía inserciones publicitarias.¹⁶⁹

Este ejercicio discrecional del presupuesto público en materia de difusión y publicidad oficial explica en buena medida la amplia cobertura periodística que suelen tener los candidatos a cargos de elección popular del gobernante Partido Revolucionario Institucional¹⁷⁰ en detrimento de

168 Son elocuentes las palabras del ex presidente José López Portillo sobre el criterio patrimonial del poder que impera en México, al sostener el 7 de junio de 1982, que: “¿Una empresa mercantil, organizada como negocio profesional, tiene derecho a que el Estado le dé publicidad para que sistemáticamente se le oponga? Ésta, señores, es una relación perversa, una relación morbosa, una relación sadomasoquista...Te pago para que me pegues ¡Pues no faltaba más!” Julio Scherer García, *op. cit.*, p. 152.

169 *Cfr.* el reporte de México en *Freedom in the World, 1993-1994*, pp. 399-402.

170 Cabe señalar, como ejemplo, lo publicado en la revista *Proceso*, el 23 de mayo de 1983, sobre el tema en cuestión: “Detrás de las labores de información que cumplen como canales de difusión, del gobierno, las oficinas de prensa, bajo rubros como ‘partidas especiales’, ‘partidas confidenciales’, ‘atenciones a periodistas’, ‘gastos imprevistos’ o ‘publicidad’, corrompen y mediatizan a instituciones periodísticas y reporteros [...] Precisamente en las jornadas electorales del actual Presidente de la República, la Secretaría de Prensa y Propaganda del PRI, encabezada por el hoy jefe del control político del Senado, Miguel González Avelar, distribuyó dinero a raudales a título de ‘gratificación’

los candidatos presentados por los partidos opositores, tanto en elecciones federales¹⁷¹ como en comicios locales.¹⁷²

V. EL PAPEL PERIÓDICO Y PIPSA

Una de las críticas frecuentes que se suele formular en México es aquella que sostiene que a través del abastecimiento de papel periódico, el Ejecutivo Federal ha venido ejerciendo un control indirecto sobre las empresas periodísticas. Si bien es cierto que estas críticas tienen dosis de verdad, también lo es que habría que matizar el alcance de la afirmación en aras de ser precisos.

Ciertamente, la producción y la distribución del papel periódico no puede ser —no ha sido— un asunto ajeno a las empresas periodísticas desde tiempo atrás; por el contrario, se trata de un rubro de importancia capital al tratarse de la materia prima esencial para hacer de las libertades de expresión y de información una práctica habitual. Ésta es la razón de fondo que motivó al Ejecutivo Federal para intervenir en este rubro de la economía en la década de los treinta de cara a un entorno altamente especulativo por parte de las empresas productoras nacionales, y a la existencia de grandes aranceles para la importación de papel que hacía prácticamente imposible acudir a esta vía de abastecimiento.

Uno de los primeros antecedentes de la intervención gubernamental fue el conflicto suscitado, en 1932, entre el diario *El Universal* y la empresa

entre la mayoría de los informadores integrada a la comitiva del candidato". Rafael Rodríguez Castañeda, *Prensa vendida*7, p. 229.

171 En las más recientes elecciones presidenciales de 1994, es sugerente que, por ejemplo, el periódico *La Prensa* —de mayor tiraje en el país— haya dedicado entre el 25 y el 29 de julio de 1994, 17 notas al candidato priísta Ernesto Zedillo, a Cuauhtémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática, 10 y a Diego Fernández de Cevallos, del Partido Acción Nacional sólo 8 notas, según el análisis de contenido efectuado por el organismo independiente Academia Mexicana de Derechos Humanos A. C.

172 Así, por ejemplo, en las más recientes elecciones para elegir gobernador en el estado de Tamaulipas de 1992, el candidato del PRI obtuvo 74.1% de la cobertura periodística (301 notas), mientras el candidato del PAN recibió el 13% (53 notas) y el del PRD sólo consiguió el 4% (16 notas) del total de notas informativas publicadas entre el 1o. al 15 de octubre de 1992 en los diarios *El Mercurio*, *El Sol de Tampico* y *El Bravo de Matamoros*, según refiere el *Informe final sobre la forma en que tres periódicos de Tamaulipas cubrieron las elecciones de 1992*.

San Rafael y Anexas, donde el periódico acusaba a la empresa de encarcer injustificadamente el precio de papel so pretexto de los aranceles para la importación. Para 1935, la situación se torna más complicada, por los altos precios del papel, el cual propició que un grupo de editores se dirigieran al secretario de Hacienda y le solicitaran la exención de aranceles para la libre importación de papel. En el texto de la petición los editores hacían una nítida radiografía del estado de cosas:¹⁷³ “La carestía del papel estorba la propagación de la cultura, impide el libre desarrollo del periodismo mexicano, limita a la industria librera, estanca la industria gráfica y desalienta y restringe la producción literaria y científica del país”.

Hubo voces que incluso señalaban la conveniencia de que la producción del papel se sujetara a precios máximos al público de control oficial y/o se incorporara al texto constitucional como artículo de primera necesidad y en dentro del artículo 28 de la Constitución que prohíbe la formación de monopolios. El problema así planteado presentaba una grave disyuntiva para el Ejecutivo Federal: si se eliminaban los aranceles para la libre importación del papel habría un colapso económico en las empresas nacionales productoras, con el desempleo y las repercusiones políticas y sociales que ello implicaba; por otra parte, si no se ofrecían soluciones, el Ejecutivo Federal habría de tener una prensa permanentemente en contra, circunstancia que tampoco era admisible.

La alternativa de solución que encontró el presidente de la República fue crear una empresa gubernamental que, sin afanes de lucro, tuviera como principal atribución, abastecer de papel periódico a la prensa del país. Fue así como surgió a la vida jurídica en 1935 la empresa denominada Productora e Importadora de Papel S. A. (PIPSA) La exposición de motivos del Acuerdo por el que se creó PIPSA tiene un importante valor doctrinal para valorar los objetivos iniciales que inspiraron al presidente Lázaro Cárdenas a crear esta empresa, por lo que conviene reproducirla:¹⁷⁴

Desde que me hice cargo del Poder Ejecutivo he venido considerando cuidadosamente la cuestión referente al precio del papel destinado a la impresión de

173 Lombardo, Irma, “La PIPSA en sus orígenes”, en *Connotaciones* 2.

174 Acuerdo de Creación de la Productora e Importadora de Papel S. A. (PIPSA) expedido por el presidente de la República el 21 de agosto de 1935.

libros y periódicos, pues guarda estrecha relación con el desarrollo de la obra educativa impulsada tenazmente por el Gobierno Revolucionario, así como también influye en la vida normal de los periódicos del país, que cuando están bien orientados, coadyuvan al programa cultural y económico de los pueblos.

Los precios del papel en México dependen, en cierta medida, de los aranceles existentes, que sin duda fueron implantados y se mantienen hasta hoy, con la mira de hacer posible el establecimiento de una industria nacional capaz de abastecernos de las diversas clases de papel, no dejándonos expuestos a las contingencias que pueden sufrir, en este como en otros aspectos de la vida económica, los países que carecen de sus propias industrias.

No se escapa al Ejecutivo Federal el hecho de que en estos momentos, tanto por inconvenientes derivados de la situación privilegiada que guarda el monopolio del papel, como por las condiciones de los precios en el mercado mundial a consecuencia de la depresión, sería posible, si se suprimieran los derechos arancelarios, importar papel extranjero a un precio inferior al que alcanza el de producción nacional; pero semejante consideración no basta para decidirse a permitir la libre importación de ese producto, mediante abandono liso y llano del proteccionismo aduanal, ya que si se limitare el Gobierno de la Federación, obrando precipitadamente, a facilitar la importación del papel extranjero sin cuidar los intereses permanentes y superiores de la República, que exigen la integración armónica de la economía nacional, más tarde podríamos encontrarnos, quizá, incapacitados para reimplantar con éxito la industria papelera entre nosotros.

Con toda justificación, las empresas editoras de periódicos han venido solicitando que el Gobierno Federal intervenga para corregir los inconvenientes de la situación actual, que deja por completo en manos del monopolio productor de papel, la fijación del precio de ese artículo, en términos de que para elevarlo, no se atiende a otras consideraciones que las dictadas por el espíritu de lucro de los productores. No es posible permitir que subsista semejante estado de cosas, ya que con él en nada se favorecen los intereses nacionales, sino antes bien se detiene el adelanto de nuestra cultura. El Gobierno Federal, en tales condiciones, está obligado a buscar la forma de poner coto a los excesos de un monopolio industrial, cuidando al mismo tiempo de no contrariar, por actos impremeditados, el principio básico de la política económica que inspira el Plan Sexenal y que radica fundamentalmente en la conveniencia de equipar a la República con todas aquellas industrias que son esenciales a la colectividad.

El Ejecutivo considera que cuando las tarifas arancelarias tienen por objeto coadyuvar al establecimiento de tales industrias, no sólo está justificada la política de protección, sino que debe tenérsela como principio salvador, de

ineludible cumplimiento. En casos semejantes, el papel del Estado consiste en no permitir que las industrias establecidas o sostenidas mediante la ayuda del arancel abusen de su condición y sobrecarguen más allá de su justo límite el precio que los consumidores se ven obligados a pagar. El manejo adecuado del arancel, con un criterio social superior a los intereses comerciales de los particulares, es en tales casos el camino de mayor acierto.

He considerado la posibilidad de limitar la intervención del Gobierno en este problema, a una revisión de las actuales cuotas arancelarias que pesan sobre la importación de papel y he llegado a decidir que en definitiva no es ese el camino, pues el manejo de los aranceles no es lo suficientemente flexible y expedito para atender mediante él, con oportunidad, al curso cambiante del mercado nacional del producto, si resulta provechoso mover los impuestos al compás de las altas o bajas que sufre el precio del papel.

La intervención reguladora del Estado puede lograr sus objetivos más eficazmente, en este caso, mediante la formación de una entidad no animada de espíritu de lucro, dentro de la cual tenga hegemonía el Gobierno de la República, y la cual por las características de su organización interior, permita, sin embargo, intervenir en forma oportuna regulando los precios de las diversas clases de papel.

Con este propósito deberá formarse una institución capacitada para llevar a cabo las operaciones comerciales de importación y compraventa que se requieren para impedir los abusos del monopolio existente, sin más propósito que el de fomentar, mediante el abaratamiento del papel, los diversos aspectos de la obra cultural que con la imprenta cabe realizar.

Es posible que más tarde el organismo regulador se vea en el caso de acoger en su seno a aquellos productores que deseen limitar sus ganancias a los márgenes que justamente les corresponde. En previsión de un evento de esta naturaleza, se deberá dejar abierta la posibilidad de que ingresen a la entidad reguladora, con el carácter de accionistas, los industriales del papel, e igualmente deberá establecerse que la sociedad estará capacitada para efectuar las operaciones comerciales e industriales que en tales casos sean oportunas. Lo que sí importa dejar establecido claramente, es que nunca podrá obtener ganancias el Gobierno Federal como resultado de las operaciones de importación o elaboración de papel que la Compañía lleve a cabo, ya sea que se trate de operaciones practicadas sin que los productores de papel formen parte de la sociedad, ya de operaciones hechas cuando éstos se hayan incorporado a la Compañía. La intervención del Gobierno Federal nunca podrá estar animada de propósitos de lucro, pues aun cuando se adopte el camino de organizar una sociedad de economía mixta, ello sólo implica el deseo de alcanzar permanentemente los más bajos precios para un artículo que debe ser considerado en

la sociedad moderna como de primera necesidad, pero nunca la mira de obtener ganancias por medio de la intervención del Estado en el campo de la industria papelerera.

Si en papel y en proyecto el propósito de crear PIPSA era laudable, en el terreno de los hechos esta empresa gubernamental vino a convertirse en un instrumento de control de las propias empresas editoras por parte del Ejecutivo Federal, durante décadas, en virtud de tres razones principales, a saber:

a) El uso del presupuesto público previsto por el Acuerdo de creación de PIPSA para utilizarlo “íntegramente para abatir el precio del papel importado”¹⁷⁵ propició una competencia desleal con las empresas nacionales dedicadas a la producción de papel periódico, circunstancia que hizo que éstas se alejaran paulatinamente de ese nicho de mercado para explorar oportunidades en otras áreas de la producción papelerera. Lo anterior hizo que PIPSA se convirtiera, en los hechos, en una empresa monopolizadora de abastecimiento de papel periódico.

b) Si bien el propio Acuerdo de creación consideraba la posibilidad de que la empresa privada de producción de papel participara dentro de PIPSA, como accionista, la finalidad de no obtener ganancia alguna fue razón suficiente para desincentivar toda iniciativa en esa dirección, por lo que el Ejecutivo Federal mantuvo en su poder no sólo la mayoría de las acciones, sino la totalidad de ellas.

c) Las dos primeras premisas constituyeron el contexto ideal para que el Ejecutivo Federal estuviera en condiciones de poder utilizar el abastecimiento de papel periódico como una eficaz arma de presión para disuadir a las expresiones periodísticas más críticas al gobierno y sus instituciones, pues el dilema para los medios impresos no era menor: o reducir el nivel de crítica o condenarse a la inexistencia ante la ausencia de oportunidades viables de abastecimiento de papel periódico.¹⁷⁶ Por supuesto, hubo casos excepcionales, en donde optó por conseguir papel a precios sensiblemente

175 Artículo tercero del Acuerdo que crea la Productora e Importadora de Papel S. A. (PIPSA).

176 Así, por ejemplo, el respetado periodista Julio Scherer García, fundador de la revista *Proceso* —conocida por su independencia editorial frente al Ejecutivo Federal— recuerda que al crear su publicación “La PIPSA, inportadora única de papel en la República, se negó a vendernos un gramo de las 15 toneladas que necesitábamos para lanzar a la venta los cien mil ejemplares del primer número”. *Los presidentes*, p. 233.

superiores a los registrados por la empresa del gobierno, con tal de mantener irrestricto el ejercicio de las libertades de expresión e información.¹⁷⁷

En abril de 1990 —en el contexto de la globalización económica— inicia una segunda etapa de PIPSA al dejar de ser la única fuente de abastecimiento de papel para los medios impresos, por virtud de la reducción de los aranceles aduaneros en el papel periódico para llegar al 15%, cifra que por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá los principales productores de papel con los que México tiene tratos comerciales, habrá de ir reduciéndose hasta llegar a cero en 1999.

La apertura de las fronteras no se ha traducido, sin embargo, en una solución de fondo, toda vez que si bien es cierto que existen fuentes alternas de suministro de papel periódico, también lo es que con las políticas comerciales de bonificaciones y descuentos iniciadas a partir de 1991 por PIPSA se puede razonablemente pensar que existen las posibilidades fácticas para maximizar las ventajas comerciales para los diarios leales al gobierno y ajustarlas a las prácticas corrientes a quienes disienten de él, habida cuenta que no existen los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar una administración imparcial y equitativa en dicha empresa gubernamental. Si bien es verdad que en fechas recientes se ha incorporado a las empresas periodísticas a participar dentro del consejo de administración de PIPSA,¹⁷⁸ y que ésta sigue con vida jurídica debido a la petición *ex profeso* de los empresarios periodísticos,¹⁷⁹ lo cierto es que el

177 Además de la revista *Proceso*, el propietario del diario *El Norte* señalaba que “antes con Luis Echeverría (presidente de México durante el periodo 1970-1976) una pugna fue aprovechada para que PIPSA nos disminuyera la dotación de papel [...] Sabemos que ejercer la libertad de expresión no va a ser gratis. Corremos el riesgo y pagamos costos. Con lo único que contamos es con nuestros lectores”. Citado por Rafael Rodríguez Castañeda, *op. cit.*, p. 261.

178 El 17 de octubre de 1989, en sesión extraordinaria del Consejo de Administración de PIPSA se acordó reformar la base accionaria de la empresa, quedando en manos del Ejecutivo Federal el 80% de ellas y el 20% como propiedad de los editores.

179 El 18 de octubre de 1989 se hizo público un comunicado de prensa firmado por los editores mexicanos, que decía lo siguiente: “Frente a una recurrente campaña de descrédito que afecta a la prensa mexicana, proveniente más de fuera que de dentro del país, mediante la cual se cuestiona la relación entre PIPSA y el pleno ejercicio de las libertades, los editores hemos resuelto señalar públicamente que carecemos de datos o experiencia directas que confirmen la especie de que PIPSA es instrumento para limitar o coartar las libertades de expresión que consagra la Constitución. Si así fuera, la opinión pública puede estar segura de que los editores seríamos los primeros en protestar y exigir el cabal cumplimiento de los objetivos que sustentan la existencia de PIPSA [...] Los editores afirmamos que la presencia de PIPSA es indispensable como instrumento abastecedor y regulador del mercado papelero y consecuentemente como garante de la libertad de prensa [...] Por las anteriores

control directo de la empresa sigue siendo ejercido directamente por el Ejecutivo Federal, quien tiene atribuciones legales para designar y remover libremente a su director general. En todo caso, cabe recordar que tampoco una eventual auditoría al manejo operativo de PIPSA podría arrojar resultados convincentes, pues, por un lado, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es también una dependencia directa del propio Ejecutivo Federal, y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados tiene facultades *ex post*, de naturaleza restringida, lo que reduce en buena medida su oportunidad y pertinencia fiscalizadoras, pues en efecto, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; *así como revisar la cuenta pública del año anterior*”. Merced a esta disposición constitucional, el examen y revisión de la Cuenta Pública es terminado por la Contaduría Mayor de Hacienda 15 meses después de haberlo recibido, en el mes de junio del año posterior a que fue ejercido el presupuesto federal.

VI. LAS RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN CONFORME A LA LEY DE IMPRENTA

Con el propósito de tutelar el derecho a la privacidad, la moral y el orden público, la Ley de Imprenta ha previsto un catálogo de restricciones informativas a la prensa, en el cual, sin embargo, se han introducido algunos aspectos anacrónicos explicables por la época en que fue promulgada la legislación vigente. De esta suerte, el artículo 9o. de la ley en cuestión establece de forma taxativa que queda prohibido:

I. Publicar los escritos a actas de acusación en un proceso criminal antes de que se dé cuenta con aquellos o éstas en audiencia pública;

razones, C. Presidente de la República, le ratificamos nuestra convicción y nuestro compromiso para que PIPSA se mantenga y desarrolle como lo que es, una empresa eficiente y productiva del sector público y una institución que garantiza, en la práctica, la existencia de la prensa nacional, libre y plural, que demanda la sociedad mexicana [...]”. Rafael Rodríguez Castañeda, *op. cit.*, pp. 319-320.

II. Publicar en cualquier tiempo, sin consentimiento de todos los interesados, los escritos, actas de acusación y demás piezas de los procesos que se sigan por los delitos de adulterio, atentados al pudor, estupro, violación y ataques a la vida privada;

III. Publicar en cualquier tiempo, sin consentimiento de todos los interesados, las demandas, contestaciones y demás piezas de autos en los juicios de divorcio, reclamación de paternidad, maternidad o nulidad de matrimonio, o diligencias de reconocimiento de hijos y en los juicios que en esta materia puedan suscitarse;

IV. Publicar lo que pase en diligencias o actos que deban ser secretos por mandato de la ley o por disposición judicial;

V. Iniciar o levantar públicamente suscripciones o ayudas pecuniarias para pagar las multas que se impongan por infracciones penales;

VI. Publicar los nombres de las personas que formen un jurado, el sentido en que aquéllas hayan dado su voto y las discusiones privadas que tuvieren para formular su veredicto.

Esta prohibición al transcurso del tiempo se ha convertido en anacrónica, pues si bien es cierto que durante todo el siglo XIX y los primeros años del XX, el jurado popular era la instancia paradigmática de la impartición de justicia, también lo es que ahora la figura del juzgador de derecho ha ganado la partida en México, pese a lo que dispone el artículo 20, fracción VI de la Constitución Política, que reza:

En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o un jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometa el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

Ante la posibilidad de elegir entre el juez de derecho y la figura del jurado popular, desde 1929 el legislador ordinario optó por atribuir al juez de derecho la competencia para conocer de todos los delitos, con la obvia excepción del previsto en la última parte del artículo 20, fracción VI. Es por esta razón que la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal tiene prevista la existencia formal del jurado popular (artículos 52 a 63), cuyas reglas establece el Código Federal de Procedimientos Penales (artículos

308 a 350). Con todo y que formalmente la figura del jurado popular se conserva dentro del orden jurídico positivo ha caído en desuso, pues no hay antecedentes conocidos de que se haya integrado para impartir justicia en ninguno de los rubros donde todavía guarda competencia.

VII. Publicar los nombres de los soldados o gendarmes que intervengan en las ejecuciones capitales. Al igual que en lo relativo a la restricción anterior, es importante apuntar que en México la pena de muerte está prevista en la carta magna, pero en sentido facultativo. El artículo 22 constitucional en su último párrafo a la letra dice: “Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a lo demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagia-rio, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar”.

Es de señalarse que el proyecto presentado por el Primer Jefe Constitucionalista del artículo 22 retomó las causales previstas en la carta magna de 1857, pero las extendió al delito de violación, el cual, sin embargo, fue separado y rechazado por el pleno.

En el dictamen sobre el particular, los abolicionistas, representados por el diputado Gaspar Bolaños, además de presentar las objeciones universales a la pena de muerte, introdujeron al debate un nuevo argumento: debe abolirse porque “quien menos sufre con la aplicación de esa pena es el delincuente; a quien afecta principalmente es a su familia y, por tanto, es injusta aquélla porque castiga con rigor implacable a quien no tiene culpa”. Con todo, el dictamen optó por preservar la pena capital por razones de seguridad social; empero, reconoció que desaparecería “con el progreso de la razón, la dulcificación de las costumbres y el desarrollo de la reforma penitenciaria”.¹⁸⁰

El carácter facultativo, más que obligatorio que prescribe el artículo 22 constitucional ha sido una de las razones para que la pena de muerte haya prácticamente desaparecido de la legislación penal del orden común, por lo que únicamente existe en el orden militar.¹⁸¹

180 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*, t. II, pp. 239-258.

181 Artículos 203, 204 y 205 del Código de Justicia Militar.

VIII. Publicar los nombres de los jefes u oficiales del Ejército o de la Armada y Cuerpos Auxiliares de Policía Rural, a quienes se encomiende una comisión secreta del servicio;

IX. Publicar los nombres de las víctimas de atentados al pudor, estupro o violación;

X. Censurar a un miembro de un jurado popular por su voto en el ejercicio de sus funciones;

XI. Publicar planos, informes o documentos secretos de la Secretaría de Guerra (hoy de la Defensa Nacional) y los acuerdos de ésta relativos a movilización de tropas, envíos de pertrechos de guerra y demás operaciones militares, así como los documentos, acuerdos o instrucciones de la Secretaría de Estado, entre tanto no se publiquen en el Periódico Oficial de la Federación o en boletines especiales de las mismas secretarías;

XII. Publicar las palabras o expresiones injuriosas u ofensivas que se viertan en los juzgados o tribunales, o en las sesiones de los cuerpos públicos colegiados.