

EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL DERECHO DE AUTOR

Adolfo LOREDO HILL

Desde los albores del nacimiento de nuestra República federalista, la Constitución de 1824, en su título III, sección quinta, del Poder Legislativo, establece: "Artículo 50. Las Facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: I. Promover la ilustración: asegurado por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras. . ."

El 3 de diciembre de 1846, bajo el gobierno del general de brigada José Mariano Salas, presidente provisional de México, se publica el Decreto sobre propiedad literaria, de 18 artículos, que asimila los derechos de autor, con el derecho de propiedad. En su texto se manifiesta un reconocimiento por los creadores intelectuales al afirmar: "una apreciable ocupación digna de la más firme y decidida tutela jurídica. . . Que en todos los países civilizados, los trabajos que son obra del talento y de la instrucción, han merecido la protección de los gobiernos."

En sus artículos 6º y 14 se confiere al Ministerio de Instrucción Pública la rectoría del derecho autoral.

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y el decreto del general José Mariano Salas, representan dos instancias fundamentales en el derecho de autor patrio, que marcan el reconocimiento de una incipiente disciplina jurídica, autónoma, con perfiles propios, que busca la protección del autor y de su obra. Cuando en México no se había promulgado el Código civil, ya existía reconocimiento constitucional y un ordenamiento autoral, que para su tiempo, representa un avance importantísimo.

El Código civil de 1870, primero en esta materia en la capital de la República, promulgado el 8 de diciembre del mencionado año, después de 24 años de existencia y observación del decreto del presidente Salas, incorpora el derecho de autor a su articulado, en su título octavo, capítulos II al VII inclusive, artículos 1247 al 1387, derogando el precitado decreto. En la Comisión que redactó el proyecto del Código civil de 1870, se encontraban hombres prominentes por su vasta cultura

y conocimientos jurídicos, como el doctor Justo Sierra, Jesús Terán, José María Lacunza, Mariano Yáñez, José María La Fragua y Rafael Dondé. De este ambiente destacado, surgió la idea de un derecho autoral nuevo, testimonio de que aún existían estudiosos que se preocupaban por evolucionar y engrandecer las instituciones jurídicas. Es tal la influencia de este ordenamiento, que trasciende hasta nuestros días en la actual Ley federal de derechos de autor. También confiere al Ministerio de Instrucción Pública la tarea de proteger el derecho de autor.

El Código civil de 1884, publicado en el *Diario Oficial* número 128, de 28 de mayo de ese año, por Decreto 176, del presidente Manuel González, únicamente introdujo pequeños cambios elaborados por la Comisión de la que fue secretario el licenciado Miguel S. Maceo. Reglamentó en su título octavo, lo concerniente a los autores y sus obras, así como su protección, artículos 1132 al 1271. El Ministerio de Instrucción Pública continúa con la tutela de las obras del espíritu.

Tanto el Código civil de 1870, como el de 1884, consideran los derechos de autor como derecho real de propiedad, que era el criterio que regía en el siglo XIX.

La Constitución de 1917, inspiración de don Venustiano Carranza y realización de la asamblea de Querétaro, octavo Congreso Constituyente, estableció en su artículo 28:

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 radio-telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco que controlará el Gobierno Federal y los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras. . .

Por la reforma publicada en el *Diario Oficial* de 3 de febrero de 1983, que adicionó al artículo 28 constitucional, el párrafo transcrito quedó en octavo lugar. Por disposición de nuestro código político se otorga ahora un privilegio a los autores y artistas por un plazo fijo. Los vocablos autores y artistas, deben entenderse como sinónimos en su connotación de creadores de obras del ingenio.

El Código civil de 1928, que fue encargado por la Secretaría de Gobernación a una comisión encabezada por el ínclito maestro Francisco H. Ruiz y los licenciados Ignacio García Téllez, Ángel García Peña y Fernando Moreno, en tres capítulos, regula lo concerniente a

la disciplina autoral, artículos 1181 al 1280 inclusive, y la Secretaría de Educación Pública es la encargada de vigilar la correcta aplicación de estas normas. Todas las disposiciones de este código se consideraron como federales y reglamentarias de la parte relativa de los artículos 4 y 28 de la Constitución de 1917.

En la Conferencia interamericana de expertos para la protección de los derechos de autor, Unión Panamericana, celebrada en la ciudad de Washington, D.C., del 1º al 22 de junio de 1946, en la que México fue parte, conjuntamente con 20 países del continente americano, se firmó la Convención interamericana sobre el derecho de autor en obras literarias, científicas y artísticas, en los idiomas español, inglés, portugués y francés. Esta convención fue publicada en el *Diario Oficial* de 24 de octubre de 1947, cuando era presidente el licenciado Miguel Alemán Valdés y secretario de Relaciones Exteriores el doctor Jaime Torres Bodet.

Para concordar el derecho de autor mexicano a los compromisos contraídos en la Convención de Washington, se expidió el 31 de diciembre de 1947, la Ley federal sobre el derecho de autor, publicada en el *Diario Oficial* de 14 de enero de 1948; se integraba de 134 artículos y 5 transitorios, y estaba dividida en 6 capítulos.

El primero, referente al derecho que tenía el autor sobre una obra literaria, didáctica escolar, científica o artística, de usarla exclusivamente y autorizar su uso, en todo o en parte, de disponer de ese derecho a cualquier título, total o parcialmente y de transmitirla por causa de muerte. La protección que la Ley otorgaba a los autores se confería con la simple creación de la obra.

En su artículo segundo transitorio, se deroga el título octavo, del libro segundo del Código civil vigente y todas las disposiciones que se le opongan.

Este ordenamiento fue criticado por carecer de metodología, falta de claridad en su articulado, confusión en su redacción gramatical, conceptos jurídicos impropiaamente manejados.

Cabe notar que el derecho de autor, que era parte del Código civil, se separa de éste para formar una ley federal autónoma.

Bajo la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, se expide el 29 de diciembre de 1956, la segunda Ley federal sobre el derecho de autor, publicada en el *Diario Oficial* el 31 del mismo mes y año.

Esta ley trata de corregir los errores y llenar las lagunas de la anterior, y está compuesta de 151 artículos, distribuidos en 8 capítulos y 7 artículos transitorios. En lo general sigue los lineamientos de la ley de

1947. Como característica principal bajo el imperio de esta ley, se crea la Dirección General del Derecho de Autor, en el capítulo IV, misma que tenía a su cargo el Registro del Derecho de Autor, con mayores atribuciones que las concedidas en el anterior ordenamiento. La Secretaría de Educación Pública continúa con la directriz del derecho de autor.

El 4 de noviembre de 1963, el presidente Adolfo López Mateos, expidió el Decreto que reforma y adiciona la Ley federal de derechos de autor, publicado en el *Diario Oficial* el 21 de diciembre del mismo año. Fungía como secretario de Educación Pública el doctor Jaime Torres Bodet. Es opinión unánime de los estudiosos de esta disciplina, que este decreto constituye una nueva legislación autoral.

La ley de 1963, actualmente en vigor es, de acuerdo con su artículo primero, reglamentaria del 28 Constitucional, de orden público e interés social. Tiene por objeto la protección de los derechos que se otorgan en favor del autor, como creador de una obra intelectual o artística. Asimismo, tutela al intérprete y ejecutante, y su finalidad es la salvaguarda del acervo cultural de la nación.

De acuerdo con la ordenación jerárquica de las leyes que establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna, se encuentra en grado superior la Constitución política, le siguen en el mismo rango las leyes federales que emanen de ella y los tratados internacionales aprobados por el Senado. Como ya se había mencionado, el derecho de autor, primero sale del Código civil, que es una ley ordinaria y se convierte en materia federal, ahora, sus normas son elevadas a la categoría de reglamentarias de nuestro código político, pocos casos hay en la historia de las instituciones de México, en que se haya presentado este fenómeno jurídico. Esto por sí sólo evidencia la importancia de esta rama del derecho.

En este orden jerárquico normativo la ley autoral tiene el mismo nivel de la Ley federal del trabajo, reglamentaria del artículo 123 de la Constitución general de la República.

El jurisconsulto argentino Hugo Alsina, definió al orden público, como el conjunto de normas en que reposa el bienestar común y ante el cual ceden los derechos de los particulares.

Consideramos como interés social, la necesidad que tiene el Estado de que se respete y proteja a una determinada clase desvalida, del abuso de otra.

Siguiendo este raciocinio llegamos al campo del derecho social, expuesto por el profesor alemán de Heidelberg, Gustavo Radbruch (1878-1950), en su obra *Introducción a la filosofía del derecho*, basada en un cursillo que el maestro profesó en 1947. Para Radbruch, la

idea del derecho social no es simplemente la idea de un derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mucho mayor. Se trata en realidad de una nueva forma estilística del derecho, en general.

Hasta la Constitución de 1917, las constituciones contenían sólo los derechos del ciudadano frente al Estado, la división de poderes y las funciones de cada uno de ellos. Con el Constituyente de Querétaro nace el derecho social, al establecer disposiciones imperativas, irrenunciables —sin que queden sujetas a la autonomía de la voluntad de los particulares—, en que el Estado tiene interés en que se cumplan. O sea, el derecho social, es un conjunto de normas imperativas, que garantizan los derechos de bienestar y regulan aquellas relaciones entre grupos sociales, de los cuales uno se encuentra en condiciones de inferioridad.

Definimos al derecho autoral, como un conjunto de normas de derecho social, que protegen el privilegio que el Estado otorga por determinado tiempo, a la actividad creadora de autores y artistas, ampliando sus efectos en beneficio de intérpretes y ejecutantes. El derecho de autor pertenece al extenso mundo de las ideas. Es un derecho dinámico, activo, en constante acción renovadora, que evoluciona con los cambios sociales y los avances de la técnica.

La actual Dirección General del Derecho de Autor, tiene como antecedentes lejanos los artículos 1349 al 1358, del capítulo VII, de disposiciones generales del Código civil de 1870, al establecer en el primero de los numerales citados que: "Para adquirir la propiedad, el autor, o quien le represente, debe ocurrir al Ministerio de Instrucción Pública, a fin de que sea reconocido legalmente su derecho." (sic).

La Ley federal sobre el derecho de autor de 1947, en su capítulo IV, artículo 95, crea el Departamento del Derecho de Autor, a cargo de la Secretaría de Educación Pública, que se encargaba de la aplicación de la ley y de sus reglamentos en el orden administrativo.

La Ley orgánica de la administración Pública federal, en su artículo 38 prescribe:

A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

.....

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXVIII. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial.

De la transcripción anterior, se desprende que las atribuciones conferidas por el artículo 118 de la Ley federal de derechos de autor vigente, a la Dirección General del Derecho de autor no quedaron comprendidas entre los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de Educación Pública, como se estudiará a continuación.

La Dirección General del Derecho de Autor, constituye el órgano de la Secretaría de Educación Pública encargado de aplicar la Ley federal de derechos de autor, la función que desempeña está íntimamente ligada con los artículos de este Ordenamiento, que proporciona los medios legales de los que pueden valerse los creadores de las obras literarias, didácticas, científicas o artísticas para protección de sus intereses. Depende directamente de la Subsecretaría de Cultura.

De acuerdo con el numeral 118 ya mencionado, la Dirección General del derecho de autor, tiene las siguientes atribuciones:

I. Proteger el derecho de autor dentro de los términos de la legislación nacional, de los convenios o tratados internacionales;

II. Intervenir en los conflictos que se susciten:

a) Entre autores;

b) Entre las sociedades de autores;

c) Entre las sociedades de autores y sus miembros;

d) Entre las sociedades nacionales de autores o sus miembros y las sociedades extranjeras de autores o de los miembros de éstas;

e) Entre las sociedades de autores o sus miembros y los usufructuarios y utilizadores de obras.

III. Fomentar las instituciones que benefician a los autores, tales como cooperativas, mutualistas u otras similares;

IV. Llevar, vigilar y conservar el registro público del Derecho de Autor, y

V. Las demás que le señalen las leyes y sus reglamentos.

Funciones de la Dirección General

1. Registro de obras

Una de sus principales funciones la encontramos establecida en la forma siguiente:

Artículo 119. La Dirección General del Derecho de Autor tendrá a su cargo el Registro del Derecho de Autor, en el cual se inscribirán.

I. Las obras que presenten sus autores para ser protegidas;

II. Los convenios o contratos que en cualquier forma confieran, modifiquen, transmitan, graven o extingan derechos patrimoniales de autor o por los que se autoricen modificaciones a una obra;

III. Las escrituras y estatutos de las diversas sociedades de autores y las que los reformen o modifiquen;

IV. Los pactos o convenios que celebren las sociedades mexicanas de autores con las sociedades extranjeras;

V. Los poderes otorgados a personas físicas o morales para gestionar ante la Dirección General del Derecho de Autor, cuando la representación conferida abarque todos los asuntos que el mandante haya de tramitar en la Dirección y no esté limitado a la gestión de un sólo asunto;

VI. Los poderes que se otorguen para el cobro de percepciones derivadas de los derechos de autor, intérpretes o ejecutantes;

VII. Los emblemas o sellos, distintivos de las editoriales así como las razones sociales o nombres y domicilios de las empresas y personas dedicadas a actividades editoriales o de impresión.

El encargado del Registro Público del Derecho de Autor negará el registro de los actos y documentos que en su contenido o en su forma contravenga o sean ajenos a las disposiciones de esta Ley.

Se establece el registro para el solo efecto de protección, según dispone el artículo 120, de compendios, arreglos, traducciones, adaptaciones u otras modificaciones de obras intelectuales o artísticas, aun cuando no se compruebe la autorización concedida por el titular del derecho de autor. Esta inscripción no faculta para publicar o usar en forma alguna la obra registrada, a menos de que se acredite la autorización correspondiente. Este hecho se hará constar tanto en la inscripción como en las certificaciones que se expidan.

Las inscripciones en el registro establecen la presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario. Toda inscripción deja a salvo los derechos de terceros.

Para registrar una obra escrita bajo seudónimo, se acompañarán a la solicitud en sobre cerrado los datos de identificación del autor, bajo la responsabilidad del solicitante del registro.

Dispone el artículo 130 que, para solicitar el registro de una obra, el autor entregará al Registrador tres ejemplares de la obra producida, editada o reproducida. Uno de los ejemplares será devuelto al interesado con las anotaciones procedentes. Cuando se trate de películas, se entregarán solamente los ejemplares del argumento, de la adaptación técnica y fotografías de las principales escenas. Cuando se trate de pinturas, esculturas y obras de carácter análogo, se presentarán copias fotográficas de ellas.

El primer registro que existe en la Dirección General del Derecho de Autor, es de 20 de julio de 1867, otorgado a los señores Santiago White y Francisco Díaz de León, por la obra *Catecismo elemental de la historia de México*.

2. Publicidad

La dirección publicará, como lo dispone el artículo 134, un *Boletín* del derecho de autor, donde se incluirá periódicamente una lista de las inscripciones efectuadas. Las omisiones no afectarán la validez de las inscripciones ni perjudicarán la presunción de ser ciertos los hechos, ni impedirán la deducción ante los tribunales de las acciones y excepciones a que hubiere lugar.

3. Vigilancia

Sobre editores, reproductores, productores y empresas que mantengan centros o establecimientos de cualquier género donde se usen o exploten obras protegidas por la ley autoral (artículo 158).

4. Tarifas para el pago de derechos de ejecución pública

Cuando una obra musical, artística o literaria se ejecuta o representa públicamente o con fines de lucro, las personas que la explotan deben cubrir al autor o causahabiente de la obra, determinados derechos de carácter pecuniario, estos derechos se extienden a intérpretes y ejecutantes. Cuando no existe convenio que fije el monto de estos derechos, se aplican las tarifas expedidas por el titular de la Secretaría de Educación Pública, con la intervención de la Dirección General del De-

recho de Autor, que convoca a los sectores interesados para la instauración de una comisión mixta.

5. *Sociedades autorales*

La Dirección General vigila el funcionamiento de estas sociedades, dentro de sus atribuciones y propone medidas para su perfeccionamiento.

6. *Concesión de reservas*

En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 24 de la ley autoral, el título o cabeza de un periódico, revista, noticiero cinematográfico y en general de toda publicación o difusión periódica ya sea total o parcial será materia de reserva de derechos. Esta reserva implica el uso exclusivo del título o cabeza durante el tiempo de la publicación o difusión y un año, más a partir de la fecha en que se hizo la última publicación. Esta concesión de reserva la otorga la Dirección General del Derecho de Autor.

7. *Procedimientos conciliatorios*

Para el caso de que surja algún conflicto sobre derechos autorales, se establece en el artículo 133 fracción I de la Ley en estudio, un procedimiento administrativo que faculta a la Dirección General a convocar a una junta de avenencia. Si en un plazo de 30 días las partes no hubieren llegado a un acuerdo conciliatorio, la Dirección las exhortará a seguir el procedimiento arbitral, y si no aceptan dejará a salvo sus derechos para que los ejerciten como mejor convenga a sus intereses. En esta fase sólo interviene como amigable componedora. En la práctica ha dado óptimos resultados esta conciliación.

8. *Procedimiento arbitral*

Cuando las partes designan árbitro a la Dirección General, con fundamento en el numeral 133, fracción II, de la ley autoral, instauran convencionalmente el procedimiento a seguir y los puntos a resolver con el arbitraje; como norma supletoria se aplica el Código federal de procedimientos civiles. El laudo arbitral tendrá efectos de sentencia definitiva, admitiendo en su contra únicamente juicio de amparo seguido ante juez de distrito en materia administrativa.

9. *Actividades culturales*

La Dirección General cuenta con su propia biblioteca y fonoteca públicas, organiza conferencias, concursos literarios, publicaciones y otras actividades semejantes, en beneficio de los creadores intelectuales.

10. *Dominio público*

Controla la Dirección General la explotación de obras del dominio público.

11. *Relaciones internacionales*

Esta área es una de las más importantes de la Dirección General, a través de la cual México se proyecta internacionalmente en el campo autoral, donde se cuenta con merecido prestigio. Se asiste a reuniones especializadas convocadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), con domicilio en Ginebra.

La UNESCO merece especial conocimiento. Su nombre está formado por las siglas de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, con sede en la ciudad de París. Esta Organización instituida el 4 de diciembre de 1946, tiene como finalidad impulsar la cooperación internacional en los campos de la educación, la ciencia y la cultura con el propósito de coadyuvar al logro de una paz estable y a la elevación del bienestar de los pueblos.

Para cumplir estas tareas, en el marco de la UNESCO se celebran conferencias internacionales, asambleas y simposios; se presta ayuda a los Estados en desarrollo para construir centros docentes y crear instituciones de investigación científica; se realiza una actividad informativa, estadística y editorial. La UNESCO colabora con más de 400 organizaciones científicas y sociales internacionales no gubernamentales.

Los órganos principales de la UNESCO son: la Conferencia General, compuesta por delegados de los Estados miembros, órgano supremo, que se reúne cada dos años y marca el rumbo de la organización; el Consejo Ejecutivo, órgano dirigente en el periodo de intervalo entre sesiones de la Asamblea General, compuesto de 40 Estados elegidos con arreglo a dos criterios: debe estar reflejada la diversidad de culturas y la representación geográfica ha de ser equitativa; y un director general. La UNESCO desde 1947 viene trabajando en forma ardua

por la universalización del derecho autoral, a través de reuniones de expertos gubernamentales que tienen como objetivo la protección del autor. El señor doctor Jaime Torres Bodet (1902-1974), mexicano ejemplar —humanista, estadista y diplomático— ocupó el honroso cargo de director general de la UNESCO de 1948 a 1952.

La OMPI es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de la cooperación intergubernamental en materia de derechos de autor y derechos conexos, promueve la actividad creadora intelectual.

Me quiero referir al artículo 19 de la Ley Autoral, que establece:

El registro de una obra intelectual o artística no podrá negarse ni suspenderse bajo el supuesto de ser contraria a la moral, al respeto a la vida privada o al orden público, sino por sentencia judicial, pero si la obra contraviene las disposiciones del Código Penal o las contenidas en la Convención para la Represión del Tráfico y Circulación de Publicaciones Obscenas, la Dirección General del Derecho de Autor, lo hará del conocimiento del Ministerio Público para que proceda conforme a la Ley.

El espíritu de esta disposición es el respeto a las garantías que consagra nuestra Constitución en sus artículos 6º y 7º, libertad de expresión y de imprenta respectivamente. La libertad de escribir es una manifestación de la libertad de expresión. El artículo 19 mencionado, es una norma prohibitiva para la autoridad, evita que el director general del Derecho de Autor, se convierta en el gran censor del Estado, en agravio de autores, artistas y la cultura nacional. En la presente administración, jamás se ha negado un registro, ni se ha denunciado ninguna obra al ministerio público, actuamos con criterio de libertad, no somos inquisidores. Derecho de autor y totalitarismo son incompatibles. Tan nocivas y crueles son las dictaduras de derecha como las de izquierda. Lo primero que hacen es coartar la actividad de los creadores, para perseguirlos y encarcelarlos después.

Quiero terminar este trabajo, recordando las hermosísimas palabras del jurista uruguayo Eduardo J. Couture: "Hay algo de sagrado en la creación artística, que merece el más profundo respeto humano."