EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Guillermo FUNES RODRÍGUEZ

En la década de los 70 México, al igual que otros países, inicia un ejercicio tendente a regular el traspaso de la tecnología proveniente del exterior, en virtud de que la salida de divisas por concepto de pago de tecnología venía impactando negativamente en sus balanzas de pagos y también para evitar las prácticas comerciales restrictivas que se imponían a los adquirientes de tecnología. Por estas razones en diciembre de 1972 se promulga la Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas, persiguiendo como objetivos fundamentales la erradicación de prácticas comerciales restrictivas y una disminución de la salida indiscriminada de divisas del país.

Una vez superada la etapa regulatoria se realizan modificaciones importantes a la ley que regula el traspaso de tecnología, buscando fundamentalmente hacer trascender los beneficios de la tecnología a los adquirientes de la misma a fin de ampliar su infraestructura tecnológica, fortalecer su capacidad negociadora y hacer llegar los conocimientos adquiridos al interior de la planta productiva, sistematizando la información e iniciando un trabajo metódico de investigación y desarrollo. De esta manera se promulga en 1982 la Ley sobre el control y registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas, la cual centra su atención en la fijación de políticas conforme a las cuales deba admitirse o no la tecnología foránea, estableciendo los mecanismos necesarios para una correcta evaluación de los contratos y favorecer la concertación de acciones que vinculan los centros de investigación y desarrollo, la universidad y los núcleos de producción.

Con este espíritu se promulga también durante 1984, la Ley para coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico, cuya orientación básica puede ser centrada en los siguientes objetivos:

"Coadyuvar, en la esfera de su competencia a fortalecer la infraestructura tecnológica del sector productivo y a propiciar una adecuada

selección, adaptación, asimilación e innovación de las tecnologías importadas y su gradual transformación en propias."

Es así que la Dirección General de Transferencia de Tecnología, basándose en lo antes mencionado y en los criterios y lineamientos expuestos en el Plan nacional de desarrollo, delimitados en el Programa nacional de fomento industrial y comercio exterior 1984-1988 y el Programa nacional de desarrollo tecnológico y científico, se torna en un instrumento del Estado para alcanzar la autodeterminación en la identificación, selección y adaptación de las opciones tecnológicas más adecuadas para el desarrollo de la planta productiva nacional, en función de la dotación de recursos naturales, físicos y humanos con que cuenta el país en su concepto más amplio de la empresa, como unidad de incidencia directa, así como para vigilar el cumplimiento cabal de las disposiciones legales vigentes en materia de transferencia de tecnología.

El proceso de traspaso tecnológico en nuestro país debe ser analizado, para su debida comprensión, desde un punto de vista histórico-evolutivo, de tal suerte que sea posible relacionarlo con la problemática socioeconómica del país.

Es evidente que las instituciones gubernamentales, encargadas del manejo y control de la transferencia de tecnología, deben encuadrarse en un marco jurídico capaz de responder a los requerimientos tecnológicos imperantes en la actualidad, que permitan garantizar, en beneficio del país, el compromiso de una transferencia adecuada de conocimientos que se orienten hacia un proceso de selección, adaptación y desarrollo local de tecnología, de modo tal que México reduzca, en la medida de lo posible, su dependencia del exterior y fortalezca su soberanía.

En este contexto, el 11 de enero de 1982, se expidió la Ley sobre el control y registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas, que sustituye a la ley de 1973, y pretende sentar las bases en las que se apoye un verdadero mecanismo de desarrollo y asimilación de tecnología.

México, al igual que otros países tradicionalmente importadores de tecnología, no tuvo, en principio, ningún instrumento normativo que regulara las transacciones de traspaso tecnológico. Sin embargo, dadas las circunstancias económicas prevalecientes en la década pasada y adoptando la tendencia internacional de esos momentos, en 1973 crea el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, de acuerdo a lo previsto en la Ley expedida en el mismo año.

Es bien sabido que el flujo tecnológico se presenta fundamentalmente entre empresas privadas con distinto poder económico: consecuentemente, ello provoca un desequilibrio de fuerzas en la concertación de acuerdos respectivos. De esta manera, son frecuentes los casos en que empresas pequeñas y medianas se ven presionadas a celebrar contratos no siempre ventajosos para la economía del país receptor, ni para ellas mismas.

En este orden de ideas, el gobierno mexicano diseñó un marco jurídico mediante el cual se pretende propiciar un libre flujo de tecnología con todas sus implicaciones para el desarrollo, pero sobre bases equitativas.

Es importante plantear las diferencias fundamentales que surgen a raíz de la expedición de la nueva Ley de transferencia de tecnología, en relación al ordenamiento publicado en 1973.

La primera regulación que se dio en México sobre la materia, fundamentalmente tendía a proteger al empresario nacional, tanto por lo que se refiere al nivel de pagos y su incidencia en la balanza comercial como en lo relativo a la exclusión de las cláusulas restrictivas. Así, en una primera etapa de intervención del Estado, el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología desempeñó básicamente el papel de revisor y registrador de contratos determinando únicamente si los mismos incurrían o no en violaciones a la ley.

La norma de 1973, respondió, dentro de sus límites, a las finalidades principales previstas en su contenido; esto es, limitar el flujo indiscriminado de regalías al exterior y la eliminación de cláusulas comerciales restrictivas a los usuarios de tecnología.

En este sentido, y considerando la dinámica del desarrollo tecnológico, resultaba urgente para el país definir estrategias que permitieran a la industria nacional alcanzar determinados grados de autonomía tecnológica en su desarrollo. Consecuentemente, el gobierno mexicano, tuvo a bien expedir en 1982 la ley que actualmente regula la transferencia de tecnología.

Es así que el nuevo ordenamiento, indudablemente, se ha convertido en un instrumento eficaz que permite no sólo un control de pagos y eliminación de condiciones restrictivas, sino también permite hacer más selectivo el proceso de traspaso tecnológico y, al mismo tiempo, buscar una real asimilación y futuro desarrollo de los conocimientos transferidos, pretendiendo con ello una mayor autodeterminación e independencia económica.

Dentro de este marco general, resulta conveniente señalar cuáles son los acuerdos que la nueva Ley de transferencia de tecnología regula.

La citada ley señala como casos de inscripción obligatoria, los siguientes:

a) Concesión de uso y autorización de explotación de marcas.
b) Concesión de uso y autorización de explotación de patentes de invención y de mejoras y de los certificados de invención.
c) Concesión de uso y autorización de explotación de modelos y dibujos industriales.
d) La cesión de marcas.
e) La cesión de patentes.
f) La concesión de uso de nombres comerciales.
g) La transmisión de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas, modelos, instructivos, formulaciones, especificaciones, formación y capacitación de personal y otras modalidades.
h) La asistencia técnica, en cualquier forma que ésta se preste.
i) La provisión de ingeniería básica o de detalle.
j) Servicios de operación y/o administración de empresas.
k) Servicios de asesoría, consultoría y supervisión, cuando se presten por personas físicas y morales extranjeras, o sus subsidiarias, independientemente de su domicilio.
l) La concesión de derechos de autor que impliquen explotación industrial, y
m) Los programas de computación.

Esta lista limitativa, prevista en la nueva legislación, resulta más amplia que la contemplada en su antecesora, toda vez que en ella no se incluía los incisos *k), l)* y *m),* relativos a la asesoría, supervisión y consultoría prestados por empresas extranjeras o sus subsidiarias, la explotación industrial de derechos de autor y los programas de computación.

Es particularmente importante señalar e insistir en el hecho de que la nueva ley en vigor extiende su ámbito de competencia no sólo a la revisión de los contratos, sino que, además, hace factible que la autoridad aplicadora de la ley pueda fijar políticas de regulación para la transferencia de tecnología y promover el desarrollo tecnológico nacional a través de diversos mecanismos y condiciones que resulten aplicables, de acuerdo a los sectores y actividades que los diversos planes y programas del gobierno federal han considerado como prioritarios.

Los criterios previstos en la ley para el logro de las políticas en materia de transferencia de tecnología contenidos en el artículo 9º, son los siguientes:

1. Adecuada selectividad tecnológica.
2. Determinación de límites máximos de pago, de acuerdo con el precio más razonable de las alternativas disponibles a nivel mundial, ajustados a los intereses particulares de México.
3. Incrementar y diversificar la producción de bienes y actividades prioritarias.
4. Promover el proceso de asimilación y adaptación de la tecnología adquirida.
5. Compensar pagos a través de exportaciones y/o sustitución de importaciones.
6. Orientar, contractualmente, la investigación y el desarrollo tecnológico nacional.
7. Propiciar la reorientación progresiva de la demanda tecnológica hacia fuentes internas y fomentar la exportación de tecnología nacional.
8. Propiciar la adquisición de tecnología innovadora y útil al país.
9. Ausencia de cláusulas restrictivas, mismas que se encuentran señaladas en los artículos 7º, 15 y 16 de la ley.

En la medida que un acuerdo de traspaso tecnológico reúna estos requisitos será posible su aprobación y validez jurídica.

Es importante destacar que el ordenamiento que se analiza, se vio complementado con la expedición de su reglamento el 25 de noviembre de 1982, el cual permite a los particulares conocer los criterios de aplicación utilizados por la autoridad en la evaluación de los acuerdos de traspaso tecnológico.

En términos generales, la legislación de 1982 en materia de traspaso tecnológico, amplía el ámbito de su aplicación hacia aspectos tendentes al lograr un óptimo desarrollo industrial y al establecimiento de condicionantes que permitan garantizar un proceso de desarrollo y asimilación de los conocimientos adquiridos.

Marco administrativo de la transferencia de tecnología

La propia Ley de Transferencia de Tecnología de 1973 crea el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, cuya operación quedó a cargo de la Dirección General de Transferencia de Tecnología, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio; situación que quedó debidamente formalizada con la publicación en el *Diario Oficial* el 17 de agosto de 1973 del reglamento interior de la citada Secretaría de Industria y Comercio, en donde se establecieron, en su artículo 35, las funciones de la Dirección General de Transferencia de Tecnología.

Con la publicación de la Ley orgánica de la administración pública federal, en el año de 1976, las atribuciones correspondientes a la transferencia de tecnología, pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y las atribuciones mencionadas, se asignaron en esa dependencia a la Dirección General de Transferencia de Tecnología.

Dentro de esa misma Secretaría, en el año de 1979, se crea una Dirección General con el propósito de fusionar, en un solo órgano administrativo, las funciones de las Direcciones Generales de Inversiones Extranjeras y de Transferencia de Tecnología, mismas que se encontraban operando, hasta ese momento, en la mencionada dependencia. La fusión dio origen a la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

Con motivo de la publicación en el *Diario Oficial* de fecha 29 de diciembre de 1982, en el que se establece la incorporación de las actividades orientadas al fomento industrial en favor de esta Secretaría, la mencionada Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, de manera inicial es adscrita a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la Subsecretaría de Fomento Industrial. Posteriormente, por la importancia y trascendencia que ha adquirido la regulación de la inversión extranjera y la transferencia tecnológica, se consideró conveniente asignar a dos unidades administrativas distintas cada una de estas funciones. Tal separación es formalizada con la expedición, en el *Diario Oficial* de fecha 12 de diciembre de 1983, del reglamento interior en vigor para esta Secretaría, mismo que en su artículo 32 establece las atribuciones correspondientes para la Dirección General de referencia.

De esta manera, la actual Dirección General de Transferencia de Tecnología, se encuentra adscrita a la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología y está integrada por la Dirección General, la Delegación Administrativa, tres subdirecciones de área y diez departamentos operativos, que desarrollan las funciones propias de evaluación, manejo del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y las de asesoría y apoyo a personas y entidades públicas y privadas interesadas en la materia.

Atribuciones

Las atribuciones de la Dirección General de Transferencia de Tecnología, como unidad administrativa del gobierno federal para aplicar la legislación vigente en la materia, adquiere como propios los fines y

objetivos de la Ley sobre el control y registro de la transferencia de tecnología y uso y explotación de patentes y marcas, del 29 de diciembre de 1982, ya indicados previamente.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,* las atribuciones de la Dirección General de Transferencia de Tecnología, son las siguientes:

1. Aplicar las políticas de regulación y registro de la transferencia de tecnología en el país conforme a los criterios que se fijan.

2. Operar el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y dictaminar sobre la inscripción en el mismo de actos, convenios o contratos y sus modificaciones, conforme lo previenen las leyes y reglamentos correspondientes.

3. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de transferencia de tecnología e imponer las sanciones que correspondan por incumplimiento a las mismas.

4. Formular las resoluciones, conforme al procedimiento fijado en las disposiciones legales aplicables, relativas a la nulidad, caducidad, revocación, cancelación de registro o cualquier otro acto administrativo tendente a privar de eficacia jurídica a las autorizaciones, registros, convenios, contratos o cualquier otro acto que implique contravención a las disposiciones vigentes sobre transferencia de tecnología, o que se haya llevado a cabo sin la autorización, así como imponer las sanciones que corresponden.

5. Solicitar a las autoridades competentes la cancelación de los beneficios, estímulos, ayudas o facilidades de toda índole que prevén las leyes o reglamentos sobre transferencia de tecnología, a las personas que estando obligadas a solicitar la inscripción de los diversos actos contemplados en dichos ordenamientos no lo hubieren hecho, o en los demás casos previstos por dichas disposiciones legales.

6. Asesorar a las empresas en materia de negociación de contratos de transferencia de tecnología, así como en la selección, desarrollo y adaptación de la misma.

7. Sustanciar los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones que emita, relativos a los actos de aplicación de la Ley sobre el control y registro de transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas y su reglamento, excepto aquellos que se interpongan contra sanciones.

* Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (*D.O.* 12-XII-83), y sus modificaciones de 20 de agosto de 1985 y de 12 de febrero de 1986.

8. En general, realizar aquellas funciones que sean necesarias para ejecutar las señaladas en las fracciones que anteceden, conforme a los lineamientos que le sean fijados.

Funciones

Dirección General:

— Planear, dirigir y evaluar la aplicación de políticas para la regulación y registro de transferencia de tecnología.

— Suscribir y notificar las resoluciones de las solicitudes para la inscripción de actos, convenios y contratos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

— Establecer los mecanismos para el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales en la materia.

— Llevar a cabo las acciones correspondientes para que las autoridades competentes cancelen los beneficios, estímulos, ayudas o facilidades a quienes contravengan las disposiciones de las leyes y demás ordenamientos en materia de transferencia de tecnología.

— Para cumplir con las funciones y atribuciones encomendadas, la Dirección General de Transferencia de Tecnología cuenta con el siguiente organigrama:

— Dirigir y supervisar la asesoría e información que se proporcione en materia de transferencia tecnológica a las dependencias y entidades del sector público, empresas y organismos privados, y personas interesadas sobre el particular.

— Establecer la coordinación con las Unidades Administrativas de la Secretaría, así como con las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que tengan por objeto el estudio y promoción del desarrollo tecnológico.

—Expedir copias certificadas de los documentos que obren en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y en los archivos de la Dirección, cuando se formule la solicitud correspondiente debidamente fundamentada.

— Imponer las sanciones que procedan, así como resolver y sustanciar, a excepción de aquellos que se interpongan contra sanciones, los recursos administrativos que se promuevan contra las resoluciones que emita.

— Acordar con el subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, la resolución de asuntos que son competencia de la Dirección General de los órganos a su cargo,

así como proponer las promociones del personal adscrito a esta unidad administrativa.

— Formular los dictámenes, opiniones e informes que le sean solicitados por los superiores jerárquicos.

— Vigilar que se cumpla con las políticas y lineamientos para la elaboración de los proyectos de programas, presupuestos y de reestructuración administrativa de los órganos a su cargo.

Por último se presenta una breve descripción de las principales funciones sustantivas encomendadas a cada una de las subdirecciones que integran la Dirección General.

Subdirección de Evaluación de Transferencia de Tecnología:

— Supervisar y coordinar el análisis y evaluación de los actos, convenios y contratos que tengan por objeto la transferencia de tecnología a nuestro país.

— Proponer al director general la instrumentación de políticas y lineamientos para la revisión y evaluación de los actos, convenios y contratos en materia de transferencia tecnológica.

— Establecer los condicionamientos por efectos de la incorporación de tecnología extranjera a nuestro país.

— Coordinar los estudios tendentes a definir los criterios de evaluación legal, económica y técnica de la transferencia de tecnología.

— Aprobar las opiniones y dictámenes referentes a aspectos técnicos, económicos y legales, comprendidos en la transferencia de tecnología al país.

— Supervisar que se cumpla con la evaluación física a empresas que hayan contratado la asistencia de tecnología con organismos extranjeros.

— Elaborar y presentar los informes sobre el desarrollo de los programas de su área y sugerir las recomendaciones a que haya lugar.

— Atender las demás funciones encomendadas por el director general.

Para su operación esta Subdirección cuenta con tres departamentos:

— Departamento de Evaluación Legal.
— Departamento de Evaluación Económica.
— Departamento de Evaluación Técnica.

Subdirección de Registro de Transferencia de Tecnología:

— Inscribir los actos, convenios y contratos, para la adquisición de tecnología extranjera, en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

— Supervisar que el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, se mantenga permanentemente actualizado y que la operación de su manejo se realice adecuadamente.

— Coordinar la recepción, análisis, clasificación, distribución y registro de documentación para la inscripción de actos, convenios y contratos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

— Validar las constancias de registro de los contratos para transferencia de tecnología.

— Resolver las solicitudes de modificación de los actos, convenios y contratos inscritos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, y de la privación de eficacia jurídica cuado se cotravengan las disposiciones vigentes en la materia o se hayan celebrado sin la autorización correspondiente.

— Vigilar que la aplicación de sanciones, se realice de acuerdo a las políticas establecidas.

— Resolver sobre los recursos de reconsideración que presenten los solicitantes al Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

— Supervisar que la documentación por pago de derechos y obligaciones sea entregada con oportunidad a la Dirección General de Recursos Financieros.

— Elaborar y presentar los informes sobre el desarrollo de los programas de su área y sugerir las recomendaciones a que haya lugar.

— Realizar las demás funciones que le encomiende el director general.

A cargo de esta Subdirección están tres departamentos:

— Departamento de Recepción.
— Departamento de Trâmite y Control.
— Departamento de Registro de Transferencia de Tecnología.

Subdirección de Verificación y Apoyo:

— Llevar el control y verificar el cumplimiento de los condicionamientos a los que se sujetan los contratos para la transferencia de tecnología, así como de aquellos requeridos por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE).

— Fomentar la promoción del desarrollo tecnológico nacional, así como la difusión de información que al respecto genere la Dirección General, con objeto de canalizar las demandas tecnológicas hacia oferentes nacionales.

— Supervisar que se otorgue adecuadamente la asesoría que soliciten empresas interesadas en la adquisición de tecnología.

— Atender las solicitudes relativas a la autorización de venta de divisas al tipo de cambio controlado, para el pago en el extranjero de contraprestaciones derivadas de contratos de transferencia de tecnología.

— Proponer las estrategias de coordinación entre la Dirección General y las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que tengan por objeto la promoción del desarrollo tecnológico.

— Aprobar y supervisar que se mantenga actualizada la información y los análisis estadísticos que maneja la Dirección General.

— Apoyar la coordinación con las áreas que integran la Dirección General, para la realización de estudios que requieren los niveles superiores.

— Evaluar el cumplimiento de las condiciones a que son sujetos los contratos de transferencia de tecnología, así como de aquellos que disponga la Comisión nacional de inversiones extranjeras.

— Elaborar y presentar los informes sobre el desarrollo de los programas de su área y sugerir las recomendaciones a que haya lugar.

— Realizar las demás funciones que le encomiende el director general.

A cargo de esta subdirección están los siguientes departamentos:

— Departamento de Verificación y Seguimiento.
— Departamento de Control de Divisas.
— Departamento de Asesoría y Apoyo.
— Departamento de Estadística.