Versión Pública

“Versión pública elaborada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la LAIP: “En caso que el ente obligado deba publicar documentos que en su versión original contengan información reservada o confidencial, deberá preparar una versión que elimine los elementos clasificados con marca que impidan su lectura, haciendo constar en nota una razón que exprese la supresión efectuada”. Para el caso, algunos documentos emitidos por esta institución contienen datos personales relativos a números de Documento de Identidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), firmas y otros datos que en aplicación del artículo 24 letra “a” de la LAIP es información que debe protegerse de difundirse pues pertenecen a su titular”.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial
HORA: 8:42
Recibido el: 14 OCT 2020
Por:

GOBIERNO DE EL SALVADOR

San Salvador, 13 de octubre de 2020.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día dos de octubre del año en curso, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N° 743, aprobado el día uno de octubre del presente mes y año, el cual contiene la **"LEY DE TÍTULOS VALORES ELECTRÓNICOS".**

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso tercero, por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa, el citado Decreto Legislativo N° 743, con **OBSERVACIONES**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I. ANTECEDENTES

El Decreto Legislativo N° 743, busca modernizar la legislación aplicable a los títulos valores, para que los mismos puedan emitirse y circular a través de medios electrónicos, cumpliendo con los requisitos establecidos en el Código de Comercio, en concordancia con los principios de neutralidad tecnológica y equivalencia funcional.

En razón de lo anterior, el Decreto Legislativo N° 743, tiene como objeto regular los títulos valores electrónicos, su emisión, circulación, aceptación, aval y demás actos cambiarios, los cuales serán creados en un mensaje de datos, cumpliendo los requisitos particulares de cada título valor regulados en el Código de Comercio, los cuales, utilizando firma electrónica, gozarán de equivalencia funcional con los títulos valores y producirán sus mismos efectos jurídicos.

Al respecto, es necesario mencionar que el suscrito comparte y reconoce que el desarrollo tecnológico ha impulsado a una verdadera y nueva era en el desarrollo mundial, razón por la cual, como país debemos de crear, adaptar e implementar las nuevas tecnologías, con el objeto que el Estado promueva el desarrollo económico y social, según lo dispone el artículo 101 de la Constitución de la República, y de esta manera adaptarnos a las nuevas tendencias de la globalización económica, como lo es el comercio electrónico, el cual es una nueva herramienta para los comerciantes, ya que en el mismo se encuentran múltiples oportunidades para la expansión y crecimiento de sus empresas; en ese sentido los títulos valores toman un papel fundamental, ya que estos tradicionalmente a lo largo del tiempo han constituido el mecanismo idóneo para agilizar la transferencia de los activos entre los diferentes actores del intercambio comercial.

No obstante lo anterior, se estima que existen aspectos que deberían ser valorados y modificados, a efecto de dotar de una mayor eficacia al articulado del Decreto Legislativo N° 743, por lo que en ese sentido se hace necesario observar por las razones establecidas en el apartado siguiente.

II. DETALLE DE LAS OBSERVACIONES

La Asamblea Legislativa debe considerar en el Decreto Legislativo N° 743 las observaciones siguientes:

- **Observaciones al Art. 1**

De manera general, se sugiere que el Art. 1 sea reformulado y separado en diferentes disposiciones, en el sentido de que el mismo, tal cual se encuentra redactado, regula diferentes temas que pueden desarrollarse en otras partes de la Ley. **En ese sentido, la sugerencia del suscrito es que el primer inciso relativo al objeto, sea el único inciso de la**

disposición y separar en otro artículo, que podría ser el Art. 2, lo regulado en los incisos segundo y tercero, atinente a los títulos valores, y finalmente, en la parte final del decreto establecer la aplicación supletoria que se regula en los incisos cuarto y quinto del artículo 1, con el objeto de seguir con el cumplimiento de la técnica legislativa en ese aspecto.

Adicionalmente, en relación con el inciso cuarto del Art. 1, en el cual se establece que, en lo no regulado por la ley se aplicarán las disposiciones del Código de Comercio, Ley de Firma Electrónica, Ley de Anotaciones Electrónicas de Valores en Cuenta, Ley de Comercio Electrónico y Ley del Mercado de Valores, **se sugiere incorporar expresamente la relación a la Ley de Garantías Mobiliarias,** ya que de acuerdo con dicha ley los Títulos Valores son considerados Garantías Mobiliarias y de esta manera lograr armonía en el ordenamiento jurídico, ya que en el Art. 4 de la Ley de Garantías Mobiliarias, además de desarrollar el concepto de Garantía Mobiliaria, establece que estas serán las constituidas, entre otros, por el endoso en garantía de todo género de títulos valores.

En razón de lo anterior y respecto al registro de gravámenes según la Ley de Títulos Valores Electrónicos, estos, se perfeccionarían mediante una anotación electrónica que realice la Central de Registro Electrónico (ente creado en la Ley de Títulos Valores Electrónicos), de lo cual resulta que es necesario su registro en dicho ente para su perfeccionamiento, no obstante, dicha situación no excluye la competencia que ostenta el Registro de Garantías Mobiliarias y la Ley de Garantías Mobiliarias, ya que en su art. 41 literal d) establece que en el Registro de Garantías Mobiliarias deberán centralizarse e inscribirse las garantías otorgadas sobre bienes muebles definidos por esa ley, por lo que su registro sirve como publicidad frente a terceros.

De igual manera en el inciso final del Art. 1, se establece que, para acción judicial, en materia procesal, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Procesal Civil y Mercantil; sin embargo, es necesario señalar que además de la aplicación del referido Código

será necesario aplicar la Ley de Garantías Mobiliarias, específicamente el Título VI "Procedimientos de Ejecución", cuando el titulo valor se haya constituido como Garantía Mobiliaria.

- **Observaciones al Art. 2**

En el Art. 2 que desarrolla las "definiciones", en lo referente a la letra a), es necesario tomar en cuenta que el Código de Comercio no regula los mensajes de datos ni las anotaciones electrónicas, ante lo cual **se considera que se debe referir únicamente a los títulos valores electrónicos** que ya se regulan más adelante.

En la letra c) se sugiere analizar la **inclusión de la opción de "pago total o quita parcial"** para darle cumplimiento al Art. 634 inciso segundo del Código de Comercio.

Por otro lado, en la letra d) tiene una redacción que da a entender que es el mensaje de datos el que debe de cumplir los requisitos del Código de Comercio, cuando es el título valor el que debe de cumplir dichos requisitos, por lo que para dicha letra se sugiere incorporar la conjunción "y" en la frase siguiente: **"(...) contenido en un mensaje de datos y que cumple con los requisitos exigidos por el Código de Comercio(...)"**

En la letra h) se sugiere adicionar al concepto de título valor el requisito de validez de estar registrado en una Central de Registro Electrónica, por lo cual, se sugiere incorporar al final de la letra h) la frase siguiente: (...) **"siempre y cuando sean registrados en una Central de Registros Electrónica".**

Por otro lado, se advierte que resulta necesario **incorporar la definición de "usuario"**, con el objeto de dar claridad al Art. 5 de la misma Ley, así como **incorporar la**

definición de "Proveedor de Servicios de Almacenamiento de Documentos Electrónicos" para facilitar la comprensión de la normativa.

- **Observaciones al Art. 3 letra d)**

El artículo 3 letra d) regula lo relativo a la equivalencia funcional de firma, donde se dispone que cuando cualquier norma exija la existencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si se utiliza firma electrónica simple. Al respecto, se considera oportuno **modificar dicho requerimiento al uso de "firma electrónica certificada"** con el objeto de proveer de mayor validez probatoria a los títulos valores que se emitan, así como dotar de mayor certeza jurídica los actos cambiarios realizados con los títulos valores electrónicos.

- **Observaciones al Art. 4**

Se recomienda que una Central de Registros Electrónicos no sea un Proveedor de Servicios de Almacenamiento de Documentos Electrónicos, por las razones que se advierten en las observaciones al Art. 6.

Adicionalmente, en el inciso final del artículo 4 se advierte que para la creación de un título valor es necesario establecer el momento específico en el cual éste cobra validez, puesto que a diferencia de los títulos valores, hay un tercero involucrado (la Central de Registros Electrónicos), por tanto, las reglas aplicables a ambos tipos de títulos valores no pueden ser las mismas, de esta manera se establece una función medular para las Centrales antes mencionadas. Dicha Función no podría ser realizada por un Proveedor de Servicios de Almacenamiento de Documentos Electrónicos dado que éstos son creados y diseñados con la función de almacenamiento de documentos electrónicos y no de la creación y

administración (registrar actos cambiarios, emitir certificaciones, entre otros) de títulos valores. De no hacer diferencia, intervendría un solo actor en calidades diferentes en un mismo acto, lo cual genera un claro conflicto.

En virtud de las consideraciones anteriores, se sugiere que una Central de Registro Electrónico, sea diferente a un Proveedor de Servicio de Almacenamiento de Documentos Electrónicos, debiendo realizar los cambios pertinentes en el Decreto.

- **Observaciones al Art. 6**

En relación con el Art. 6, en el cual se mencionan a las entidades autorizadas, no se establece expresamente cual será la autoridad que autorizará el inicio de operaciones de las Centrales de Registro Electrónico, ni cuál será la entidad encargada de supervisar su funcionamiento y emitir la respectiva normativa técnica, ya que en el referido artículo, únicamente establece como condición, haber sido previamente autorizado como Proveedor de Servicios de Almacenamiento de Documentos Electrónicos, por parte de la Unidad de Firma Electrónica, en virtud de lo cual **se sugiere que la norma desarrolle expresamente esos elementos indispensables para la eficacia de la misma, por principio de legalidad y atendiendo en ese asunto la sugerencia establecida a lo largo de este escrito.**

Asimismo, es oportuno manifestar que la Unidad de Firma Electrónica del Ministerio de Economía, está diseñada para acreditar y vigilar el funcionamiento de dichos Proveedores de Servicio Electrónicos, por ende, carece de los recursos y capacidades para controlar la operación de las Centrales de Registro Electrónico, quienes, según el Decreto en análisis, podrían ser los mismos Proveedores, por lo que, se sugiere que una Central de Registro Electrónico, tal cual se ha expresado anteriormente, sea diferente a un Proveedor de Servicio de Almacenamiento de Documentos Electrónicos, debido a que podría generar conflicto si el dador de fe de un documento electrónico es la misma organización encargada de crear el

título valor electrónico, generando por tanto, que exista un ente privado que podría ser su propio almacenador y registrador, sin mayor supervisión. **En virtud de lo anterior, es la sugerencia que se evalúe que sea otra entidad pública la que acredite y vigile a dichos Centros de Registro Electrónico, así como se sugiere que sean diferentes personas la Central y el Proveedor antes mencionados.**

De igual manera **se sugiere establecer los requisitos y el procedimiento a seguir por la entidad supervisora** para aprobar el funcionamiento de una Central de Registro Electrónico, dentro de lo cual se deberá de incluir los procedimientos y requerimientos, reglas de recepción, envío y acuse de recibo, medidas de seguridad pertinentes, políticas de tratamiento de datos, pautas de registro y almacenamiento, uso y métodos para garantizar la trazabilidad, especificaciones técnicas y de seguridad mínima para los equipos utilizados y según el art. 11 de la Ley de Títulos Valores Electrónicos, la periodicidad con que se dará a los usuarios una relación detallada de los valores que aparezcan registrados, entre otros aspectos.

- **Observaciones al Art. 9**

En relación al Art. 9, en su inciso final, se le otorga a la Unidad de Firma Electrónica, atribuciones adicionales establecidas en la Ley de Firma Electrónica, y no establece mecanismos de financiamiento que permitan dotar a la Unidad de Firma Electrónica de recursos para cumplir con las nuevas atribuciones que le serían encomendadas y de esta manera la capacidad operativa de dicha unidad se podría ver en dificultades al momento de realizar la implementación de los servicios de supervisión de la infraestructura de las Centrales de Registro Electrónico, **por lo que se sugiere evaluar otra autoridad pública que sea competente para ejercer la supervisión de las mismas.**

- **Observaciones al Art. 14**

Se sugiere eliminar la frase **"o por quien almacene el título valor electrónico que corresponda"**, dado que la responsabilidad de expedición de certificaciones es una responsabilidad directa de la Central de Registro. En caso de ser requerida una copia electrónica con todo el respaldo que da la Ley de Firma Electrónica, debería de ser la Central de Registro Electrónica quien se lo solicite a su proveedor de servicios de almacenamiento.

- **Observaciones al Art. 15**

En el Art. 15 relativo a la "Titularidad", se establece regulación sobre las certificaciones que serán expedidas por la Central de Registro Electrónico, ante lo cual, se recomienda adicionar, que dentro de la información que se identifique en las certificaciones, **se adicione el "número de inscripción de garantía mobiliaria o afectación que recae sobre el título valor"**, si fuere aplicable, con el objeto de dar armonía en lo relativo a la Ley de Garantías Mobiliarias, ya advertido en observación al artículo 1 del presente escrito.

Adicionalmente, se sugiere **eliminar en el primer inciso la frase "o quien almacene el título valor electrónico"**, para guardar coherencia con el resto del articulado, especialmente el Art. 5 donde se dispone que para realizar cualquier actividad relacionada con títulos valores electrónicos es requisito previo, suscribir un contrato de usuario de servicios con una central de registro electrónico, por lo que, se entiende que es la única autorizada para la recepción, registro, marginación electrónicamente de los actos cambiarios y por ende debería ser la entidad que expida las certificaciones a que se refiere dicho artículo.

- **Observaciones al Art. 24**

Finalmente, es importante mencionar, que en el artículo 24 del Decreto, establece que la misma, entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, sin embargo, la implementación de la infraestructura y normativa necesaria para el funcionamiento de las Centrales de Registro Electrónico requeriría de un plazo superior para su correcta aplicación.

En ese sentido, el suscrito sugiere retomar legislación similar en la materia, dado que el tiempo de vigencia establecido no es suficiente. Al respecto, por ejemplo cuando se emitió la Ley de Firma Electrónica se estableció una *vacatio legis* de 180 días después de su publicación en el Diario Oficial, así como resulta oportuno mencionar el ejemplo sobre la Ley de Comercio Electrónico, la cual se estableció su vigencia para un año después de su publicación en el Diario Oficial. Sobre esta última es importante destacar que es una normativa supletoria a aplicar mencionado en el Decreto en análisis y aun no se encuentra vigente.

En virtud de lo anterior, es sugerencia del suscrito la redacción siguiente:

"Vigencia

Art. 24.- El presente decreto entrará en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial"

- **Observaciones sobre omisión de regulación de un Régimen Sancionatorio**

La Ley de Títulos Valores Electrónicos carece de un Régimen Sancionatorio, el cual, por principio de legalidad, si existiere alguna falta a la ley, no se podría sancionar al infractor,

para lo cual se sugiere incorporar como artículo 24 y 25, modificando con ello el correlativo que tiene el Decreto, siendo la sugerencia la siguiente:

"Sanciones

Art. 24.- Las Centrales de Registro Electrónico serán sancionadas con multa entre 50 y 100 salarios mínimos mensuales del sector comercio y servicio, cuando incurran en las infracciones siguientes:

a) No registrar títulos valores electrónicos, o no efectuar las anotaciones o marginaciones electrónicas que correspondan, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

b) No registrar la constitución de gravámenes o transferencia de títulos valores electrónicos, solicitada por los usuarios o titulares, en los casos establecidos en la presente Ley.

c) No llevar la teneduría de los libros de registro de valores nominativos que las entidades emisoras hayan solicitado.

d) Expedir certificados y constancias conteniendo información incorrecta acerca de las operaciones realizadas con los títulos valores electrónicos registrados.

e) No inscribir las medidas cautelares que recaigan sobre los títulos valores registrados.

f) No brindar la colaboración requerida por la autoridad supervisora para la ejecución de las funciones establecidas en la presente Ley.

Para el establecimiento de las sanciones se tomará en cuenta la gravedad de las infracciones, así como el daño causado al usuario de los servicios, la intencionalidad de la

conducta constitutiva de infracción y la finalidad inmediata o mediata perseguida con la imposición de la sanción.

Procedimiento y Recurso

Art. 25.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a la presente Ley, la autoridad supervisora instruirá el expediente respectivo mediante resolución razonada, el que contendrá la descripción de la conducta sancionable, la identificación del supuesto infractor y la relación de las pruebas con que se cuenta para determinar la correspondiente responsabilidad.

La resolución a la que se hacer referencia en el inciso anterior será notificada al supuesto infractor, quién deberá, dentro de los diez días hábiles siguientes a dicha notificación, expresar su inconformidad con los hechos atribuidos, presentando las pruebas de descargo que correspondan, o solicitando la verificación de las mismas.

El procedimiento se abrirá a pruebas por el término de diez días hábiles. Transcurrido dicho plazo, se pronunciará la resolución que corresponda.

Será aplicable lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos para el ejercicio de la potestad Sancionadora y los recursos administrativos."

- Omisión de otros elementos que se consideran necesarios sean regulados

Se somete a la consideración de la Asamblea Legislativa, la discusión sobre los siguientes elementos y la incorporación de disposiciones al respecto:

1) Disposiciones relativas a aquellas personas que tuvieren sus títulos valores en físico y deseen incorporar los mismos a las disposiciones de esta Ley, así como el caso contrario, donde se deje la posibilidad de emitir títulos en físico, o el cambio, en caso se tuviere en electrónico.
2) Aclarar expresamente sobre la referencia de la representación legal de la Central de Registro Electrónico.
3) Disposiciones relativas al cobro de tarifas por emisión de las certificaciones a las que se hace relación los artículos 14 y siguientes del Decreto.
4) Mayor desarrollo de los requisitos que deben cumplir las Centrales de Registro Electrónico a fin de cumplir con la obligación de recibir y registrar los títulos valores electrónicos y perfeccionar jurídicamente los actos cambiarios que se realicen con ellos, según lo establecido en el Art. 8.
5) Establecer disposiciones para dotar de mayor claridad sobre cual documento tendrá valor probatorio en juicio, dado que el Art. 19 regula únicamente cuando se trata de instituciones financieras, omitiendo que el uso de dichos títulos valores no se restringe a dichas instituciones.
6) Establecer parámetros para que por la vía reglamentaria respectiva se establezcan mecanismos de atención a los usuarios, incorporando elementos para establecer el procedimiento que tendrá para recibir reportes por pérdida, destrucción o sustracción de la certificación emitida por la Central de Registro Electrónico.
7) Establecer expresamente mayores mecanismos de control y vigilancia adecuados para garantizar a la población el resguardo de sus intereses.
8) Evaluar las reformas que se consideren necesarias a normativas como el "Código de Comercio", "Ley de Garantías Mobiliarias" y la "Ley de Firma Electrónica".
9) Incluir requisitos para poder acreditar a una Central de Registro Electrónico y en la medida de lo posible, establecer estándares o mejores prácticas sobre esta materia.

III. CONCLUSIONES

Existen ciertos aspectos de carácter técnico en la redacción del Decreto Legislativo N° 743, que deben mejorarse con el objeto que las disposiciones sean más claras, por lo que se sugiere con base en las observaciones antes señaladas que la redacción del mismo se modifique en los términos antes expuestos, sin perjuicio de reiterar el apoyo del suscrito en el avance tecnológico y en la constante evolución que debe tener la normativa para lograr dichos avances.

Por lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede **OBSERVANDO** el Decreto Legislativo N° 743, por las razones ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito, por lo que me permito devolverles el cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de observar los Decretos Legislativos.

-----Firma ilegible-----
Pronunciado por Nayib Armando Bukele Ortez,
Presidente de la República

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO,
E.S.D.O.