

GOBIERNO DE



EL SALVADOR



San Salvador, 11 de mayo de 2021

SEÑORES SECRETARIOS:

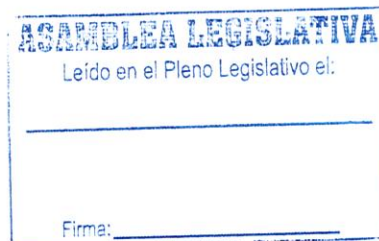
El día 29 de abril del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa el Decreto Legislativo N.º 874, aprobado por ese órgano del Estado, el día veintidós de abril del año en curso, a través del cual se decreta la “**Ley de Fomento de la Economía Creativa**”.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, devuelvo el Decreto Legislativo N.º 874 a esa Honorable Asamblea Legislativa, en el ejercicio de la facultad constitucional antes citada, por considerarlo **INCONVENIENTE**, en virtud de las razones que más adelante se dirán.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El Decreto Legislativo No. 874, tiene como finalidad desarrollar, fomentar, incentivar y proteger la creatividad e innovación de todos los sectores productivos de la nación, que son aquellos que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.

Al respecto, este gobierno reconoce lo estipulado en el Art. 101 inciso 2º de la Constitución de la República, en cuanto a que el Estado deberá de promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y la productividad de los diversos sectores.



Por otro lado, la creatividad e innovación se han convertido en una nueva forma de organización e interrelación entre varios actores de los sectores productivos no tradicionales del país, impulsando de esta manera el emprendimiento, desarrollo y crecimiento económico, con lo cual se generan nuevos puestos de empleos, ayudando también a las exportaciones que puedan realizar emprendedores locales y de esta manera dinamizar la Economía, que el gobierno debe de apoyar.

En ese sentido, el concepto de economía creativa, entendida como una nueva corriente económica, busca estudiar la aportación de la cultura y la creatividad a la economía global, es por eso que la misma, está siendo reconocida por casi todos los gobiernos del mundo, ya que permite la comercialización de bienes y servicios derivados de las ideas y las actividades culturales, tales como artes visuales, sectores de diseño, así como grupos de edición y del espectáculo, arquitectura, gastronomía, video juegos, cine y teatro, con lo cual se puede verificar que la misma es multidisciplinaria, convirtiéndose así en una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de las personas, a partir de actividades con un alto componente tecnológico y que facilitan la inclusión y la inserción de talento joven en las mismas. (v. Meyer, Claudia Reneé y Chuchillac, Víctor Miguel. (2018). “La economía creativa como ecosistema de innovación. Caso salvadoreño”, Revista Realidad y Reflexión No. 48).

Aunado a lo anterior, la UNESCO señala la necesidad de “Integrar la cultura en los marcos de desarrollo sostenible” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Repensar las Políticas Culturales. Creatividad para el Desarrollo. 2018, págs. 173 y siguientes), reconociendo para ello las nuevas vetas y derroteros que plantean los servicios y los productos de la economía creativa, así como sus bondades para coadyuvar a un desarrollo sostenible, tanto así que las Naciones

Unidas han designado el año 2021 como el Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible.

Los considerandos del Decreto Legislativo N.º 874, objeto del presente, aseveran que de acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, la economía creativa en América Latina juega un papel muy importante, ya que produce al menos 177,000 millones de dólares cada año, es así como la ONU, en enero de 2021 publicó que la economía creativa representa alrededor del 3% del PIB mundial.¹

No obstante, lo anterior y luego del análisis del mencionado decreto se ha podido constatar que de entrar en vigor el mismo, sería Inconveniente por las razones que se expondrán en el apartado correspondientes.

Consideraciones en torno al veto por inconveniencia al contenido del Decreto N.º 874.

Respecto al veto por Inconveniencia, la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente:

“... IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

1. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1º Cn.). Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe o lo vete (art. 137 incs. 1º y 3º Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. “La economía creativa tendrá su momento en el año 2021”. Disponible en: <https://unctad.org/es/news/la-economia-creativa-tendra-su-momento-en-el-ano-2021>.

la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad. Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno, mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución...”.²

Adicionalmente, en cuanto al tema de políticas públicas Josep Vallés, citado por Jaime E. Valle, en su artículo “La Formulación de Políticas Públicas en El Salvador” (2011), establece que, las políticas públicas son: “un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”.

De lo anterior vale resaltar que la extensión de actores que se comprende en las políticas públicas, incluye no sólo a los actores políticos y públicos, sino aquellos otros que participen formal o informalmente en ese proceso de toma de decisión.

Laura Bonafont (2004) señala que una política pública es “un conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno para alcanzar un objetivo en relación a un problema o conflicto social”. Esta definición pone de relieve, sin duda, el proceso de respuesta “a un problema o conflicto social” por parte del gobierno.

² Controversia 1-2021, Sentencia de las doce horas con veinticuatro minutos del día diecisiete de marzo de dos mil veintiuno

De lo anterior, el mencionado autor sintetiza que, para la formulación de las políticas públicas, el gobierno o instituciones públicas, intervienen con la finalidad de buscar una solución a los problemas sociales o colectivos que enfrentan las personas del país, respondiendo a un juego político de presiones y descompresiones de distintos actores que poseen interés en que un hecho objetivo sea incluido en la agenda política y sea tratado como “problema público”, siendo los actores o responsable de generar dichas políticas, según el contexto temporal y geográfico, los partidos políticos, la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República, el Órgano Judicial y el Gabinete de Gobierno, y de manera informal el empresariado y los medio de comunicación, sindicatos, movimientos sociales y la academia, sectores que deben de ser tomados en cuenta al momento de formular una ley como la que se pretende que sea sancionada.

Es así, que para para hacer referencia al proceso de formulación de políticas públicas, es necesario hacer un breve acopio de la herramienta para el análisis de las políticas públicas adoptada por Jones (retomado por Röth Deubel, 2006): el clásico “policy cycle”.

Según esta herramienta, para analizar una política pública es necesario descomponerla en una serie de etapas o secuencias lógicas. Así, se distinguen fundamentalmente cinco fases en el desarrollo de una política: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación de la política.

De lo anterior se puede decir que, al momento de elaboración de la “Ley de Fomento a la Economía Creativa”, no se tomaron en cuenta varios de los aspectos necesarios para generar políticas públicas, es así que en los artículos 3, 4, 5 y 6 de la mencionada Ley, se faculta al Ministerio de Economía como ente rector, para que por

medio del Consejo Nacional de la Economía Creativa, del cual forma parte, desarrolle y apruebe políticas públicas, perteneciendo tal facultad al Presidente de la República por medio de Reglamentos, decretos u otra fuente de derecho, según el artículo 168 Ord. 14°, de la Constitución de la República. De igual manera, dentro de dicho Consejo, sería pertinente incluir al Centro de Nacional de Registros, ya que es el Registro de la Propiedad Intelectual, la autoridad nacional que administra la Propiedad Intelectual y derechos de autor en El Salvador, y no como erróneamente se puede interpretar de la lectura y redacción del Art. 13 del Decreto Legislativo.

Como puede colegirse de lo expuesto, el Decreto Legislativo en cuestión, y sin menoscabo de la valoración positiva que podría tener para El Salvador fomentar el desarrollo de los emprendimientos basados en la creatividad y la innovación, no obedece a la realidad actual de nuestro país, ya que, del cuerpo normativo del mismo, se han identificado estrategias idénticas a las reguladas en la Ley 1834 de la República de Colombia, por lo que es necesario adecuar dichas disposiciones a la realidad de nuestro país y a nuestro propio ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, además de los motivos expresados anteriormente, por los cuales el presente Decreto es vetado por inconveniencia, es por el hecho que, actualmente el Registro de la Propiedad Intelectual en conjunto con el Ministerio de Economía y la Secretaría de Innovación de la Presidencia, se encuentran trabajando en conjunto con la finalidad de identificar estrategias para el fomento de las industrias creativas, todo dentro de la política del gobierno, la cual busca incentivar a los sectores que desarrollen la economía creativa.

Asimismo, se advierte que ni dentro de los considerandos del mismo, ni en el artículo que desarrolla el objeto de la ley, se define expresamente qué deberá de

entenderse por economía creativa o economía naranja, lo cual hace que, el decreto en análisis sea imposible de ejecutar, haciendo necesario que se establezca un concepto por medio del cual el intérprete logre comprender a qué se le podrá denominar economía creativa o economía naranja; En igual sentido y siempre respecto al objeto de la misma, es oportuno que se excluya del texto del decreto lo relacionado a la protección de la creatividad e innovación, ya que ambos campos se encuentran al amparo de los derechos de la propiedad intelectual, por lo que cualquier regulación al respecto crea una innecesaria duplicidad de normas.

En relación con el ámbito de aplicación, de la referida Ley, se considera que la misma carece de certidumbre, definición, alcance y determinación de los sujetos que se encuentren obligados a la misma, por lo que en ese sentido podría vulnerarse la seguridad jurídica reconocida en el Art. 1 de la Constitución de la República; asimismo es importante señalar que dicho ámbito de aplicación no es proporcional con el objeto de regulación, debido a que, la economía creativa es una combinación de aspectos económicos, culturales y sociales en interacción con la tecnología, la propiedad intelectual y los objetos turísticos (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD 2008)), con especial énfasis en las industrias que se basan en el derecho de autor (metodología de la OMPI), pero no puede decirse que dentro de la economía creativa se incluya al sector financiero, ya que este, posee su propio ámbito y finalidad. En ese mismo orden de ideas, es necesario indicar que el sector Fintech (Industria Financiera que aplica nuevas tecnologías a actividades financieras y de inversión, comprendiendo dentro de este sector las nuevas aplicaciones, procesos, productos o modelos de negocios en la industria de los servicios financieros, compuestos de uno o más servicios financieros complementarios y puestos a disposición del público en general de manera digital), posee sus propios postulados y respuestas de parte de los


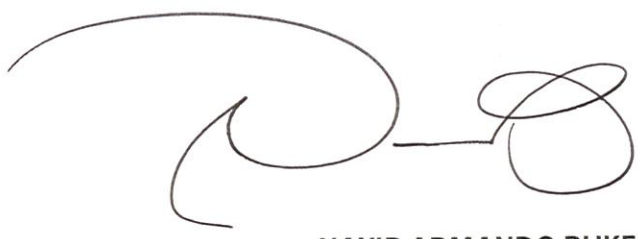
hacedores de política pública, por lo que no es concordante con la finalidad de la Ley objeto del presente veto.

De igual manera, en el artículo 7 de la referida ley, se regula lo relativo a la estrategia para la gestión pública, disponiéndose así a través del literal a) de dicho artículo, que la información a que se refiere el referido literal, estará limitada a los datos que pueda proveer la Dirección General de Estadística y Censos – DIGESTYC-, relacionada con el levantamiento de información constante, confiable y comparable sobre los sectores de la economía creativa, considerándose al respecto, que debería establecerse el tipo de información que se debe de generar, es decir, si lo que se espera es que se proporcionen estudios, mapeos y diagnósticos, ya que podría incluirse a otras entidades que analicen la información provista por la DIGESTYC. Asimismo, es de señalar respecto de dicho artículo, que ninguna de las estrategias establecidas en el mismo, establece que se crearán los mecanismos para dar asistencia técnica o financiera para impulsar este tipo de economía, lo cual se considera relevante por cuanto sobre la base de las siete estrategias indicadas en dicho artículo, se formulará la política de economía creativa.

En virtud de lo anteriormente expuesto, finalizo por reconocer la atribución del legislador para crear la normativa idónea, dentro de los límites que la Constitución de la República impone, por ello considero necesario que responsablemente se atiendan los motivos de este veto por inconveniencia al Decreto emitido, dejando constancia del compromiso del Órgano Ejecutivo de buscar las formas de otorgar beneficios y prestaciones a todos aquellos sectores que se dediquen a la creatividad e innovación; y reitero la necesidad de tomar en cuenta la información brindada por todos los sectores e instituciones que se pueden ver beneficiadas por medio de la aprobación de una ley que regule la economía creativa.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede **VETANDO** el Decreto legislativo N°. 874, por las razones de inconveniencia 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 haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



NAYIB ARMANDO BUKELE ORTEZ,
Presidente de la República.

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