

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Número 14720

Santo Domingo
Distrito Nacional
16 de septiembre del 2002

Al Presidente del Senado
Ciudad.-

Señor Presidente:

Tengo a bien someter a la consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley Monetaria y Financiera, tal como resulta de las enmiendas introducidas por la Junta Monetaria mediante su Tercera Resolución del 12 de septiembre del 2002 al anteproyecto aprobado por dicho organismo el 20 de junio del 2002 y el cual sometiese como proyecto de ley en el mes de julio del presente año. Las enmiendas introducidas por la Junta Monetaria son resultantes de los acuerdos logrados entre los representantes del sector financiero nacional y el Banco Central y en modo alguno cambian la filosofía y la estructura de tan importante proyecto. Es por ello que aprovecho la presente para reiterarle los motivos que han movido a la presente Administración y a las autoridades monetarias a concebir este proyecto de Ley Monetaria y Financiera y que en ocasión del original sometimiento del mismo tuviese a bien comunicarle a esa Cámara Alta de nuestro Congreso Nacional.

Una de mis principales preocupaciones cuando asumí la Presidencia de la República, fue la de que se emprendiese la modernización del marco legal del sistema monetario y financiero, propósito externado en su oportunidad a las autoridades monetarias y compartido por éstas. El sometimiento que hoy hago al Senado de la República del presente **Proyecto de Ley Monetaria y Financiera**, aprobado por la Junta Monetaria mediante su Tercera Resolución del 12 de septiembre del 2002, conforme las disposiciones del Artículo 112 de la Constitución, es muestra fehaciente de nuestro interés de cumplir con una de las promesas de nuestro Programa de Gobierno.

La responsabilidad que me atañe como Primer Magistrado de la Nación y la trascendencia de dicho Proyecto para el devenir económico, social, político y jurídico del país, me obligan a poner de manifiesto los motivos que han movido esta propuesta y que han inclinado a las autoridades monetarias y al infrascrito a concebirla en sus actuales términos. De ese modo, se podrá aquilatar la razón, el contenido y el alcance de cada una de las providencias articuladas en el Proyecto.

El Proyecto de Ley Monetaria y Financiera es fruto no sólo del esfuerzo de los miembros de la Junta Monetaria, así como de los funcionarios del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos, sino también del consenso alcanzado con los más diversos sectores de la esfera financiera pública y privada de la comunidad nacional e internacional, tras un intenso proceso de consulta. Se trata de una de las más francas y amplias discusiones de un tema de la agenda pública, como puedo atestiguar por mi participación en algunas de las reuniones con sectores concernidos y como lo evidencian las noticias y comentarios expuestos en la prensa escrita, radial y televisiva en torno a un Ante-Proyecto que fue puesto en conocimiento de la ciudadanía mediante la colocación de su texto íntegro en la página del Banco Central en el Internet. Este proceso ha enriquecido, indudablemente, el contenido y la forma del presente Proyecto.

Durante más de medio siglo la legislación monetaria y financiera de la República Dominicana ha estado constituida por el marco normativo surgido de la reforma financiera de 1947, que incluyó la Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco Central, y la Ley General de Bancos, estatutos vigentes con algunas modificaciones introducidas en la década de 1960. Como es lógico, dicha legislación fue expresión del tiempo que la vio nacer y respondió a la concepción de un sistema monetario y financiero basado en la noción de un Banco Central entendido como un banco de bancos, proveedor de liquidez al sistema y orientado a la ejecución de políticas económicas sectoriales y desarrollistas, y a una concepción de la regulación bancaria que se correspondía con modelos paternalistas y cuasi-concesionales del negocio bancario. Por otro lado, la tipología de entidades de intermediación financiera se fundaba en el tipo de actividad crediticia, consolidándose así un sistema de banca especializada, hoy difícilmente compatible con un modelo eficiente de libre mercado.

Los esfuerzos reglamentarios realizados por la Junta Monetaria, ente regulador del sistema monetario y financiero en virtud de la Constitución, para adecuar la interpretación reglamentaria de los mandatos del legislador a las nuevas realidades y evitar así su obsolescencia, han permitido el desarrollo de dicho sistema durante décadas. Sin embargo, estos esfuerzos han encontrado en los últimos años su límite natural al agotarse y superarse el modelo conceptual al que respondía aquella legislación, dada la naturaleza extraordinariamente dinámica de las actividades financieras nacionales e internacionales.

Es por eso, señor Presidente del Senado, que se ha hecho imperativo la gestación de este nuevo texto legal cuyo objetivo es dotar al sistema monetario y financiero dominicano de un instrumento eficaz, moderno y flexible en el que se conjuguen perfectamente los contenidos mínimos que, por razones del principio constitucional de seguridad jurídica, no pueden dejarse al amparo de la mera iniciativa reglamentaria de la Junta Monetaria. Quedaría así reservada esta potestad para aquellos aspectos que, por su carácter esencialmente contingente y cambiante,

necesitan del empleo de la misma para dotar de flexibilidad al sistema regulatorio. Este Proyecto de Ley, hay que decirlo, perfecciona el ejercicio de la potestad reglamentaria y recobra para sí, con toda la fuerza y vigor posibles, el verdadero carácter de la norma reglamentaria como norma general y objetiva, subordinada a la Ley.

Para ello, este Proyecto de Ley hace acopio de los mejores avances en el terreno de la técnica jurídica tanto en el diseño de la potestad reglamentaria del regulador como en la definición de los instrumentos necesarios para lograr eficientemente los objetivos que se atribuyen hoy a esta potestad dentro del moderno Estado de Derecho. Además, dentro del diseño constitucional dominicano, que otorga un notorio grado de autonomía institucional y funcional al ente regulador del sistema monetario y financiero, la normativa propuesta se adscribe a las modernas doctrinas que demandan un adecuado control de la discrecionalidad de la Administración. El Proyecto responde a estas demandas mediante el establecimiento de un moderno recurso contencioso-administrativo de lo monetario y financiero que permite la revisión de la legalidad de los actos administrativos dictados por el regulador y que hoy se considera una de las piezas medulares de cualquier Estado de Derecho. Con todo, este Proyecto también es respetuoso con las tradiciones jurídicas propias del ordenamiento jurídico dominicano, pues forma parte de nuestro acervo legal el poder reglamentario de la Junta Monetaria, el cual, sin embargo, queda sujeto al desarrollo de la Ley. Con ello, al tiempo que se evitan peligrosas rupturas en la aplicación e interpretación normativa, se someten las disposiciones reglamentarias al eventual control jurisdiccional en caso de violación a la Ley.

Desde la perspectiva de los objetivos perseguidos, la propuesta se caracteriza por concebir por vez primera de forma unificada al propio sistema monetario y financiero, devolviendo al plano de la legislación ordinaria lo que el constituyente en su sabiduría ya anticipó mediante el uso unificado de dicho concepto en el Artículo 111 de la Carta Magna. Esta iniciativa asume, por tanto, que lo monetario y lo financiero no son dos sectores diversos e interrelacionados sino una misma área regulatoria que requiere un enfoque macro, el monetario, y otro micro, el financiero. La distinción podría parecer sutil, pero se revela de gran importancia en la propia sistemática del Proyecto de Ley que sometemos a su consideración.

Se parte, pues, de que ambos enfoques son categorías de un mismo objeto de conocimiento subordinadas a las exigencias del superior principio de coordinación administrativa. Por ello, el Proyecto integra en un sólo cuerpo normativo a las tres piezas legislativas anteriores, permitiendo la existencia de un cuerpo unificado de doctrina, lo que facilitará, con toda seguridad, la elaboración de una jurisprudencia sólida y cohesionada, así como el reforzamiento de la capacidad institucional indispensable para el correcto funcionamiento del sistema monetario y financiero.

Desde una perspectiva funcional, la propuesta representa un cambio significativo respecto a la normativa que deroga. Los aspectos más sobresalientes de esta nueva dimensión funcional se refieren a la articulación de los instrumentos de política monetaria y a la misma concepción de la regulación del negocio bancario. En el ámbito de la ejecución de la política monetaria, se destierran los denominados “instrumentos directos de política monetaria” que jurídicamente suponían una desproporcionada ingerencia pública en el ámbito decisorio propio del negocio bancario. El uso de estos instrumentos directos asumía una planificación regulatoria de dicho negocio más propia de los modelos jurídicos que ven en el desarrollo de la actividad bancaria una especie de concesión a particulares de un servicio público.

Este Proyecto, por el contrario, entiende el negocio bancario como una actividad privada sujeta a un régimen de previa autorización por la Administración. Por ello, se abandona el modelo de supervisión financiera inspirado tácitamente en la co-administración o franquicia estatal sobre el negocio bancario y en su lugar se establece un modelo de supervisión basado en un esquema de seguimiento permanente de las condiciones de liquidez y solvencia que se conciben como mínimas, para así evitar la insolvencia regulatoria. Esta propuesta, por tanto, distingue perfectamente entre el aspecto económico y el jurídico en lo que concierne a los denominados bienes y servicios públicos. Una cosa es que el funcionamiento efectivo del sistema financiero -que permite una adecuada distribución del crédito- se considere económicamente un bien general, y otra muy distinta es que la intermediación financiera pase a ser considerada un servicio público, con todas las consecuencias jurídicas que ello conlleva.

A partir de este nuevo enfoque se consagra un régimen organizado de autorización administrativa y se erradican conceptos basados en el modelo concesional anterior, como la tradicional figura de la intervención bancaria que ha aportado escasos resultados a la solución de problemas de instituciones financieras en dificultades. En su lugar, el Proyecto establece, cuando ello corresponda, un nuevo mecanismo de salida del sistema de las instituciones financieras basado, desde un punto de vista financiero, en una alineación de incentivos propios de mercado para evitar tanto la erosión del valor de los activos bancarios, como la debilitación de la cultura del pago y el mantenimiento del servicio al depositante. Con lo cual se minimizan los tradicionales riesgos de contagio asociados a las crisis bancarias. Este mecanismo de salida utiliza y potencia las estructuras naturales del mercado para permitir la correcta distribución de responsabilidades y cargas.

Desde el punto de vista estructural, la pieza ha optado deliberadamente por una continuidad institucional formal haciendo uso de las máximas de la experiencia que aconsejan aprovechar en su justa medida la capacidad institucional existente. La continuidad institucional es formal en tanto se ha procedido a una

redistribución interna de competencias al interior de la Administración sobre la base de las exigencias de los principios de economía y coordinación administrativa. Se ha buscado consolidar la eficiencia y erradicar arcaicos conceptos que hoy son incompatibles con la función de servicio público que ante todo corresponde a la autoridad reguladora.

En esta línea de pensamiento, dentro de la amplia gama de posibilidades ofrecida por nuestro flexible diseño constitucional, la propuesta de Ley, siguiendo el precedente de la consagración legal de la Administración Tributaria en 1992, acuña el concepto organizativo de la **Administración Monetaria y Financiera**, en la que se integra la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, y a la que de forma competencialmente ordenada se le atribuye con exclusividad la regulación del sistema monetario y financiero en todo el territorio nacional.

Esta Administración, la cual puede ser definida como el sector autónomo de la Administración Pública dotado de la organización y los medios materiales, personales y jurídicos para la regulación del sistema monetario y financiero de la Nación, tiene como órgano superior la Junta Monetaria. Tal concepto no es sino la expresión con la que el Proyecto desea enfatizar la necesidad de coordinación institucional entre los órganos y entidades que han venido desarrollando hasta el momento presente las distintas competencias atribuidas al regulador del sistema monetario y financiero. Además, la Ley que proponemos, al hablar por vez primera de una Administración Monetaria y Financiera, busca enfatizar el pleno sometimiento al Derecho de la Administración, lo que explica la calificación de los actos del regulador como verdaderos actos administrativos con todas las consecuencias que dicha calificación conlleva.

Esta importante innovación se revela en uno de los aportes más significativos del Proyecto: el sometimiento de las actuaciones de la Administración Monetaria y Financiera al control de un órgano judicial denominado **Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero**. Este Tribunal, emulación de la jurisdicción tributaria establecida a partir del Código Tributario de 1992, tendrá su asiento en Santo Domingo y se compondrá de un Juez Presidente, un Juez Vice-presidente y tres jueces, todos elegidos conforme determina la Constitución. Este Tribunal, ante el cual estará representada la Administración Monetaria y Financiera a través de un Procurador General Monetario y Financiero designado por la Junta Monetaria, conocerá de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los actos administrativos dictados por la Junta Monetaria, bien sea en sede de reconsideración o cuando resuelva recursos jerárquicos.

El funcionamiento del Tribunal y su procedimiento se regirán por la Ley 1494 del 1 de octubre de 1947 y por las disposiciones del Código Tributario relativas al

funcionamiento del Tribunal Contencioso Tributario. Es nuestra esperanza que las autoridades del Poder Judicial, tan pronto el Proyecto que sometemos sea convertido en Ley, emprendan el proceso de puesta en operación de este Tribunal, el cual es una pieza clave para el control de los actos de la Administración Monetaria y Financiera y para la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país.

Otra de las contribuciones de esta iniciativa legislativa son los requerimientos de una mayor profesionalización tanto en la Junta Monetaria como en el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Ello representa, a su vez, el contrapunto de la exigencia de una mayor profesionalización en el seno de los consejos de administración de las entidades de intermediación financiera.

El Proyecto de Ley se caracteriza por ser una **norma de ordenación** y una Ley ordinaria con reserva competencial de materia normativa. Es una típica norma de ordenación en cuanto no pretende reaccionar frente a comportamientos predeterminados. No busca solucionar problemas aislados ni responder a cuestiones muy concretas sino organizar un sistema completo y complejo en todos sus elementos. Por ello su articulado se encuentra íntimamente cohesionado, para así ordenar y organizar de un modo coherente el sistema monetario y financiero dominicano en el comienzo de un nuevo milenio. Y eso se consigue no cediendo a la tentación de hacer meras importaciones legislativas y trasplantando instituciones extrañas a nuestro ordenamiento. Muy por el contrario, se parte de la rica experiencia operativa acumulada a lo largo de la vida del modelo que se pretende superar.

Esta propuesta es pues, ante todo, fruto de la **maduración institucional dominicana**. Aprovecha lo positivo de la experiencia pasada, los aportes del Derecho Comparado y las modernas técnicas legislativas que hacen de las leyes verdaderos instrumentos de definición general de las políticas que deben seguir los administradores de la cosa pública. Con todo ello, al igual como aconteció con la normativa vigente que se propone reemplazar, se diseña un marco conceptual que garantizará a la Ley mantenerse en el tiempo. Esta visión de largo plazo permitirá asimilar los cambios que se generen en el futuro, garantizando la seguridad jurídica y la producción de efectos reflejos en otros sectores del ordenamiento jurídico dominicano.

Otra importante característica de la Ley que proponemos es su **carácter integral** plenamente compatible con el ordenamiento jurídico dominicano. De ahí, pues, que para cubrir las posibles lagunas de la Ley, se recurra al Derecho Administrativo como fuente supletoria primaria de las materias reguladas por la misma, o en su defecto se recurra al Derecho Común. El Proyecto presenta las ventajas de proporcionar un esquema interpretativo más sencillo tanto para el jurista como para el práctico.

La Ley propuesta a la consideración de los señores legisladores es también una **legislación con reserva competencial de materia normativa**. No se trata sólo de una Ley jerárquicamente superior a otras leyes ordinarias, por la mayoría congresional agravada que se requiere para su aprobación y modificación en caso de que la iniciativa legislativa no parta de la Junta Monetaria como lo establece la Constitución, sino que también es una Ley cuyas materias no pueden ser normadas reglamentariamente por órganos distintos a la Administración Monetaria y Financiera.

Es por estas razones que sus contenidos deben ser cuidadosamente seleccionados para no invadir áreas que no le son propias, siendo el alcance de la materia regulada la línea fronteriza de las materias que puedan regular otras leyes. A la Ley que proponemos, por tanto, nada de lo monetario y financiero le es ajeno, pues si no fuera así se estaría vulnerando el mandato constitucional que atribuye de manera exclusiva la regulación del sistema a un órgano dotado de autonomía institucional y funcional. De ahí que el Proyecto esté llamado a regular con exclusividad todo cuanto concierne a la materia que le es propia. Si no fuese así, es decir, si se segregasen las funciones regulatorias atribuyéndoselas a otros órganos o entidades no integrados en la Administración Monetaria y Financiera o si se dejasen fuera de la regulación entidades que hoy hacen intermediación financiera con los problemas que ello acarrea, obviamente se estaría erosionando indebidamente el mandato constitucional que le confiere autonomía al ente regulador.

Estas restricciones constitucionales también imponen que, en lo monetario, el Banco Central quede reducido a su papel de mero ejecutor de la política monetaria, estableciéndose un calendario máximo para el desmonte de actividades que no le son propias ni inherentes a sus funciones.

En lo financiero, la propuesta desarrolla el concepto de la intermediación financiera que es como modernamente se conceptualiza el negocio de la banca. Por ello, la intermediación financiera se define positivamente en el Artículo 3 del Proyecto, y donde puedan existir límites borrosos, se le atribuye al regulador competencias para vigilar por la pureza del sistema. Tal es el caso de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos y de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que, por ser instituciones no accionarias y realizar a la vez intermediación financiera, requieren de una especial ponderación de sus actividades crediticias por el regulador del sistema y ello explica las disposiciones que la Ley establece tanto en su Título III como en su Título IV respecto a dichas actividades.

En la propuesta, la Administración Monetaria y Financiera tiene las competencias necesarias para que sólo quienes deban ser regulados puedan ejercer legalmente en el territorio nacional actividades de intermediación financiera y para que quienes no están autorizados o de cualquier modo transgredan lo dispuesto en la Ley, sean debidamente sancionados. El Proyecto, asimismo, reconoce la participación

del Estado en el negocio de la intermediación financiera, pero le impone la obligación de someterse en lo pertinente a la regulación cuyo ejercicio se atribuye constitucionalmente a un regulador dotado de autonomía institucional y funcional.

En lo que respecta a la redacción de su articulado, el Proyecto busca deliberadamente una lectura homogénea y fácilmente inteligible de su texto. Por esa razón se estructura en cuatro títulos, ordenados por secciones, en los que cada artículo agota la materia tratada, de forma tal que, sin perjuicio del necesario recurso a la interpretación sistemática, se facilite el desarrollo reglamentario. Esta técnica de redacción legislativa está pedagógicamente orientada. Por ello, se utilizan textos indicativos del contenido de cada artículo y en ocasiones de los párrafos del mismo, recurso éste de la moderna técnica legislativa que se ha revelado sumamente útil para la comprensión de las normas jurídicas por el lego, ayudando a la difusión social de su contenido.

El Título I del Proyecto de Ley, “**Disposiciones Generales**”, contiene los principios de la regulación del sistema monetario y financiero, las normas básicas de organización de la Administración Monetaria y Financiera, y el tratamiento de la denominada transparencia monetaria y financiera.

El Proyecto define con claridad los **objetivos regulatorios del sistema monetario y financiero**. Respecto al sistema monetario se establece que el objeto de la regulación es la estabilidad de precios. Con el establecimiento de dicho objeto, el legislador busca singularizar el objetivo básico de la política monetaria, lo cual proporciona un criterio claro para evaluar el desempeño tanto de quien diseña dicha política, la Junta Monetaria, como de quien la ejecuta, el Banco Central. Se evita así el riesgo de que, al fijar objetos múltiples de dicha regulación, se haga imposible evaluar el cometido de la Administración Monetaria y Financiera, pues siempre ésta podría excusar el incumplimiento de uno de aquellos objetivos en términos de los esfuerzos realizados para satisfacer uno o más de los otros. Por otro lado, la singularización del objeto de la regulación monetaria contribuye a que la política monetaria sea más previsible, lo cual disminuye la incertidumbre que constituye un riesgo imponderable para los agentes económicos, al no estar obligadas las autoridades monetarias a cambiar las prioridades de sus múltiples objetivos y producir, consecuentemente, cambios bruscos de las políticas a su cargo.

El Proyecto, al reconocer que la estabilidad de precios es base indispensable del desarrollo económico nacional, es consciente de que la política monetaria debe ser eficaz para controlar la inflación. Esta estabilidad de precios es garantizada no sólo por su consagración como objeto de la regulación monetaria sino por la existencia de una Administración Monetaria y Financiera constitucional y legalmente autónoma que, como bien demuestra la experiencia internacional, contribuye a que se alcance y mantenga una mayor estabilidad del nivel de precios interno.

El Artículo 4 del Proyecto contiene los mínimos legales necesarios para someter al ámbito del Derecho Administrativo la actuación de la Administración Monetaria y Financiera. Se parte de la presunción de legalidad de los actos de la Administración, de ahí que los órganos de la Administración Monetaria y Financiera estén dotados de los elementos necesarios para hacer efectiva la inmediata ejecución de sus actos y la posibilidad de imposición coactiva de su cumplimiento en forma forzosa, agravada cuando proceda mediante el ejercicio de la potestad sancionadora.

El equilibrio del modelo se alcanza mediante la declaración general de **recurribilidad de los actos** tanto en sede administrativa como contencioso-administrativa, evitando a través del efecto meramente devolutivo las técnicas dilatorias que sólo buscan el aplazamiento en la ejecución de los actos. La propuesta no permite la impugnación directa de reglamentos dada su consideración de normas jurídicas plenas, pero sí autoriza su impugnación a través de los actos de aplicación de los mismos que deben dictarse al amparo de una serie de normas generales y especiales de procedimiento que deben seguirse conforme los principios enunciados en la propia Ley. Los reglamentos deben seguir, entre otros, el principio de jerarquía normativa, el de inderogabilidad singular y el de legalidad, de forma tal que sólo se permiten los reglamentos generales en desarrollo de las disposiciones de la Ley.

La Ley, de forma clara, hace efectivo el principio de **participación ciudadana en la producción normativa reglamentaria**, al establecer con carácter obligatorio un trámite de consulta pública mediante el cual los interesados pueden hacer sus observaciones a las propuestas reglamentarias de la Administración Monetaria y Financiera. Con esta fórmula, se busca hacer transparente el necesario y enriquecedor diálogo entre regulador y regulado, el cual se ha desarrollado históricamente de modo informal y que se ha manifestado como un importante elemento para el conocimiento adecuado de los problemas del sector y evitar así, en ocasiones, los peligros de la sobre-regulación. Además, con este mecanismo se hace efectivo el cumplimiento del principio democrático, evitando los efectos de las normas consensuadas y las presiones políticas sobre el ente regulador a la hora de implementar reglamentariamente la política financiera general diseñada por el Congreso Nacional y plasmada precisamente en este Proyecto. Este mecanismo de participación ciudadana en la elaboración de reglamentos no es extraño al ordenamiento dominicano y se ha revelado como una práctica exitosa, como lo demuestra la implantación de dicho mecanismo en sectores de la Administración como el de las telecomunicaciones.

La propuesta, dentro de los preceptos relativos a la organización de la Administración Monetaria y Financiera, establece los elementos necesarios para garantizar el ejercicio de sus funciones en forma institucionalmente autónoma. En primer término, se busca reforzar la profesionalización del capital humano de dicha Administración a través de un **régimen del personal** que presta sus servicios a la

misma. Se protege así la autonomía institucional dotando a la Administración Monetaria y Financiera de un estatuto que potencia la profesionalización del personal a su servicio cuyo desempeño y carrera están presididos por el principio de mérito y capacidad profesional. Dicho estatuto contiene también reglas orientadas a garantizar la imparcialidad de sus actuaciones tanto en sede disciplinaria como en el ámbito de su régimen de incompatibilidades, y enfatiza el deber de confidencialidad en este segmento regulatorio.

Especial atención presta el Proyecto a la protección del personal a su servicio frente a espurias acciones procesales que tengan por objeto exclusivo amedrentar al funcionario, pero dicha protección no excluye en modo alguno el ejercicio de acciones disciplinarias o de otra índole, cuando medie justa causa, alcanzando así el modelo su equilibrio conceptual. Además, el Proyecto fortalece la autonomía institucional instaurando un severo régimen de responsabilidad económica personal en el caso de utilización indebida de los recursos asignados a la Administración Monetaria y Financiera. En ésta, como en otras partes de su articulado, la Ley genera simetrías normativas como mecanismos que favorecen el equilibrio natural dentro de la organización administrativa y en las relaciones de ésta con los regulados.

En segundo lugar, para reforzar esta autonomía, se pretende que la Administración posea los recursos materiales necesarios para llevar a cabo su cometido con independencia presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio del régimen de rendición de cuentas e información al Poder Ejecutivo y al Legislativo. Por otro lado, se busca garantizar el cumplimiento adecuado de las funciones atribuidas a la Administración Monetaria y Financiera mediante el establecimiento de técnicas de coordinación y de mecanismos que garanticen la transparencia de sus actuaciones.

La propuesta se basa en la coordinación de funciones entre las entidades y órganos que componen la Administración Monetaria y Financiera y la profesionalización de los órganos superiores de cada entidad. A ello responden los criterios de elección de los miembros de la Junta Monetaria por tiempo determinado, su régimen de retribuciones, las causas tasadas de remoción, así como el **estatuto del Gobernador del Banco Central y el del Superintendente de Bancos**. El período de duración en el cargo y su régimen de incompatibilidades subrayan la necesidad de evitar nombramientos meramente políticos y la existencia de conflictos de intereses. Estas dos notas se revelan particularmente importantes en el diseño del modelo para evitar que la Administración Monetaria y Financiera quede sujeta a los avatares políticos cuya influencia quiso la Constitución limitar al máximo al dotarla precisamente de autonomía.

La técnica de separación competencial es la que aconseja dotar al órgano colegiado de la Administración Monetaria y Financiera, de la potestad reglamentaria de primer grado y de la potestad ratificadora, mientras que las otras dos entidades se

configuran bajo estructuras monocráticas más acordes con las funciones ejecutivas encomendadas en el día a día del regulador. Una vez más, el Proyecto revela un notorio pragmatismo, al buscar un adecuado reparto del trabajo en función de la mejor estructura organizativa para llevarla a cabo, aprovechando las positivas inercias de la experiencia institucional anterior. La adopción de la teoría del órgano administrativo evita el recurso a los listados extensos de facultades de los órganos superiores, dado que por definición éstos ejercen todas las competencias substantivas atribuidas a la Administración actuante, sin perjuicio de la delegación de funciones. La nota de cierre es la atribución a la Junta Monetaria de la competencia residual, lo que le permite interpretar los eventuales conflictos de competencias internos. Aún cuando la Ley es respetuosa de la potestad auto-organizadora de las Administraciones Públicas autónomas, menciona ciertos órganos interiores que el posterior detalle reglamentario deberá necesariamente considerar y someter a la ratificación de la Junta Monetaria los estatutos organizativos del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos.

El Título I se cierra con las normas sobre transparencia. La Ley es tributaria de la máxima de la experiencia que afirma que la luz solar es el mejor desinfectante. La obligación de transparentar los resultados de cada ejercicio y de informar al público se consigue de diversos modos a lo largo de toda la Ley. Aquí simplemente se proporciona el medio institucional para hacerlo y se indican los mínimos que exige la transparencia, lo que no excluye otras fórmulas adicionales que las nuevas tecnologías pongan al alcance de la mano.

El Título II, **“De la Ejecución de la Política Monetaria”**, tiene como contenido la regulación de la moneda y la emisión monetaria, la regulación de las operaciones de mercado abierto, el establecimiento de las competencias de seguimiento del mercado interbancario, el régimen de administración de las reservas internacionales, la regulación del encaje legal, la regulación del sistema de pagos y compensación, el establecimiento del régimen cambiario y la regulación de las facilidades del Banco Central como verdadero prestamista de última instancia para atender auténticas necesidades temporales de liquidez siempre que éstas no revelen un problema de solvencia.

El Banco Central tiene que implementar la política monetaria de acuerdo con el Programa Monetario que anualmente aprueba la Junta Monetaria y en función del objetivo de estabilidad de precios. Para ello, se definen en el Proyecto los instrumentos y mecanismos a través de los cuales deberá el Banco Central lograr ese propósito. Como mecanismos necesarios para llevar a cabo la implementación de aquellos instrumentos se le atribuyen al Banco Central los elementos necesarios para vigilar la liquidez del sistema a través de la regulación del encaje legal, la organización del sistema de pagos y compensaciones y se mantiene, como elemento corrector de cierre para extraordinarios casos, una limitada facilidad crediticia de

última instancia y que deberá realizarse con la debida coordinación con la Superintendencia de Bancos.

Conforme al Proyecto, se prohíbe al Banco Central otorgar créditos en forma alguna a institución pública o privada fuera de los limitados supuestos de prestamista de última instancia y los casos excepcionales definidos en la propuesta. De esta manera se fortalece la autonomía consagrada por la Constitución a dicho ente, lo que le permite ejercer un manejo más efectivo de la masa monetaria y, por lo tanto, lograr su objetivo de estabilidad de precios.

El Proyecto de Ley establece un régimen de libre convertibilidad. La moneda nacional es la única de curso legal. En consecuencia, se abandona el antiguo sistema que permitía la imposición de controles cambiarios y se establece un plazo transitorio para la implementación de este régimen de libre convertibilidad, facultando a la Junta Monetaria a desmontar cuando sea factible la actual comisión cambiaria. No es incompatible con lo anterior, al igual que sucede en muchos países actualmente, que se faculte a la Administración Monetaria y Financiera para exigir obligaciones de información a efectos estadísticos, pues ésta es una facultad mínima y necesaria, sin la cual se vería peligrosamente disminuida la capacidad de actuación de la Administración Monetaria y Financiera.

El Título III, “**De la Regulación del Sistema Financiero**”, establece la tipología de las entidades sometidas a regulación, su régimen jurídico y normas societarias especiales, la admisión de entidades extranjeras, las operaciones permitidas, sometidas a autorización previa y prohibidas, las denominadas normas prudenciales, el tratamiento de la transparencia bancaria, las técnicas de supervisión, la regularización bancaria, el procedimiento de disolución bancaria y el capítulo de infracciones y sanciones.

El tipo básico sobre el que la Ley diseña el modelo regulatorio es el correspondiente al **concepto de banco**, definido tanto en función del número de operaciones activas realizables como de la posibilidad de captación a la vista. El mayor riesgo sistémico que la captación de fondos de terceros a la vista supone, y el efecto económico de creación del denominado dinero secundario, determina que a los bancos se les exija el grado máximo de intensidad de la normativa. Partiendo de esa premisa la Ley también habilita como entidades de intermediación financiera a las denominadas **Entidades de Crédito** que no son técnicamente bancos, en cuanto no se les permite realizar el mismo tipo de captaciones, y que tienen una licencia de operaciones activas limitada. La propuesta conjuga mediante una técnica de equilibrio dinámico, la necesidad de establecer mecanismos de entrada -dada la barrera de capital que supone el ejercicio de la actividad de banca- con la necesidad de evitar injustos desequilibrios regulatorios que obviamente ocurrirían si se permitiera a las

Entidades de Crédito -con menos requerimientos de capital- realizar la misma actividad que los bancos.

Los **Bancos Múltiples** y las Entidades de Crédito son necesariamente compañías por acciones previamente autorizadas a operar como tales. La propuesta proporciona unas reglas especiales para este tipo de compañías, de forma que en lo no previsto en la Ley y los reglamentos dictados en su aplicación, se apliquen las disposiciones del Código de Comercio en la materia. El Proyecto pasa a considerarse el derecho común societario de las entidades de intermediación financiera el cual debe regular la creación, funcionamiento y extinción de estas compañías. Además, las nuevas disposiciones que la propuesta establece no son sino expresión de la necesidad de profesionalización de las sociedades bancarias. El Proyecto reconoce también la naturaleza de intermediarios financieros de las **Asociaciones de Ahorros y Préstamos** y de las **Cooperativas de Crédito** dedicadas a la intermediación financiera, las cuales quedan al amparo de la Administración Monetaria y Financiera.

La propuesta presta especial atención a que se garanticen los requisitos de idoneidad exigibles cuando se trata de administrar depósitos de terceros mediante contratación en masa, y a la necesidad de garantizar la calidad del capital aportado, para evitar tanto falsos aportes de capital como aportes de capitales reales de dudosa procedencia. Proporciona, asimismo, un instrumento de prudencia financiera al regulador, al permitirle establecer algunas limitaciones operativas temporales a las entidades de nueva creación con el objeto de prevenir esquemas de fraude y de proteger al consumidor bancario.

La propuesta de Ley establece los parámetros para reglamentar la admisión de las **entidades de intermediación financiera extranjeras** de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, quedando la Junta Monetaria facultada para establecer el régimen transitorio mediante el cual se adecuarán las entidades radicadas en el país con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley al trato igualitario establecido en la misma. Se someten a un régimen de autorización figuras similares a las de creación de entidades de intermediación financiera como la fusión, escisión y similares y la supervisión –sólo si hay lugar a la consolidación- de entidades de apoyo y servicios conexos a la intermediación financiera, nombre con el que se bautiza a las entidades que prestan actividades instrumentales que pueden o no ser ofrecidas por las entidades de intermediación financiera.

En el tratamiento de las **operaciones bancarias permitidas** se otorga a la Administración Monetaria y Financiera una potestad interpretativa de los nuevos productos bancarios que pueda realizar la banca. Tal posibilidad no es extraña al ordenamiento dominicano que ya conoce de esta técnica normativa en otras áreas legislativas como la tributaria y que permitirá en su momento ampliar la denominada licencia bancaria en función de la evolución natural de los productos bancarios. Junto

al catálogo de operaciones autorizadas, se establece un compendio de operaciones que por razones prudenciales requieren de autorización previa así como un catálogo de operaciones prohibidas. El fundamento de esas prohibiciones es múltiple: bien porque se entiende que quedan fuera del negocio bancario, o afectan al diseño del sistema financiero que el legislador desea, o bien porque puedan poner en peligro intereses de terceros más dignos de protección jurídica, como es el caso de los depositantes.

En el apartado de las **normas prudenciales**, se tienen en cuenta las modernas tendencias internacionales inspiradas en los denominados principios básicos de Basilea. La redacción está incluso pensada para dar espacio en un futuro a aquellas fórmulas de desagregación de los riesgos a que está expuesto un balance bancario, que se estimen más adecuadas para determinar las exigencias de capital propio a las entidades de intermediación financiera con el objeto de evitar situaciones de excesivo apalancamiento financiero y su consecuencia inmediata que es la insolvencia regulatoria. El concepto medular que la Ley emplea en este apartado es el de Patrimonio Técnico y sobre el mismo o sobre alguno de sus componentes se construye el régimen prudencial y sus derivados más importantes como el tratamiento de la concentración de riesgos y las operaciones con partes vinculadas.

Se dedica una importante sección al tratamiento de la **transparencia bancaria**. Se trata de establecer normas de imperativo cumplimiento con el objeto de facilitar la supervisión de las entidades financieras. Así se establecen los requisitos mínimos de gobernabilidad interna en tanto reflejan un prudente manejo del negocio y obligan a las entidades -al igual que acontece con la Administración Monetaria y Financiera- a seguir determinados procedimientos operativos, y junto a ello se establecen reglas mínimas de protección del usuario y consumidor bancario, habida cuenta que el sector bancario es uno de los sectores característicos de la denominada contratación en masa, con la existencia de numerosos contratos de adhesión. También se determina el régimen jurídico de la contabilidad, estados financieros y auditoría de cuentas de las entidades de intermediación financiera.

El Proyecto habilita, además, un importante instrumento. Se trata del denominado “**Sistema de Información de Riesgos**” cuyo objetivo es facilitar la clasificación homogénea de todos los deudores del sistema, evitando errores en la clasificación de los créditos. Este sistema deberá reglamentarse atendiendo también otros intereses dignos de protección jurídica para evitar situaciones injustas derivadas de un irregular tratamiento de la base de datos generadora del sistema o su utilización con fines alejados de los principios del derecho de la competencia o la intimidad personal. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Prevención de Lavado de Activos, se regula el secreto bancario, estableciéndolo no como un derecho de la entidad financiera sino como una obligación que se modela en función de los intereses de los depositantes. Como se puede observar, todo en el Proyecto apunta al mantenimiento de simetrías y equilibrios normativos.

En el **área de la supervisión** se regulan tanto las diversas actuaciones en que pueden consistir los procedimientos de supervisión, como el objetivo de seguimiento básico de la supervisión en sentido general. Ello se hace menester porque en el ordenamiento jurídico dominicano no existe un concepto unificado de la supervisión. El contenido del concepto en cada área regulatoria determina la intensidad regulatoria deseada. Se deja claro, pues, cuál es el alcance de dicho concepto en esta área. Además, el Proyecto obliga al establecimiento de una supervisión en base consolidada aproximándose a este procedimiento con una actitud pragmática, en tanto que dicha supervisión no exige adentrarse en la compleja teoría de los grupos, sino simplemente analizar si desde una perspectiva meramente económica existe una unidad de decisión, cual sea su base o fundamento, que obligue a la consolidación. Es importante señalar que, en caso de que la consolidación alcance a entidades sometidas a otro órgano regulador, se ha optado por conceder a la Administración Monetaria y Financiera la potestad de determinar los efectos de la misma, pues no en vano la regulación monetaria y financiera es la única a la que el constituyente ha dotado de autonomía constitucional.

Se dedica una sección a la **regularización de las entidades de intermediación financiera**. El nuevo modelo de regulación financiera adquiere su mejor expresión en este apartado en donde la obligación de regularizar se construye sobre la responsabilidad de la propia entidad de intermediación financiera, la cual, debe cumplir en todo momento con las disposiciones establecidas. Además, bajo ciertas causales, se impone la obligación de presentar al supervisor un plan de regularización. Se evita con ello los conocidos peligros de la co-administración y la consecuente apariencia de reparto de responsabilidades en el mal manejo del negocio bancario. La Administración Monetaria y Financiera reconoce así que su misión exclusiva es la regulación y, en modo alguno, la administración de las entidades de intermediación financiera. Gráficamente pudiera decirse que con este sistema, se le da la mayoría de edad a las entidades de intermediación financiera.

También se establecen los requerimientos y las reglas de contenido mínimo de los planes de regularización al objeto de permitir al supervisor valorar si el plan en concreto es suficiente para remediar la causa de la regularización. Sobra decir, que una entidad en plan de regularización está sometida a la supervisión intensiva de la Superintendencia de Bancos, imponiéndose la prohibición de reparto de dividendos, además de las sanciones correspondientes.

Bajo determinados supuestos, que se consideran de gravedad suficiente como para ameritar el cierre de una entidad, se activa el denominado **procedimiento de disolución de entidades de intermediación financiera** cuyo fundamento es la protección del depositante. Esta protección está basada tanto en la propia naturaleza jurídica del depósito como en la conceptualización económica de la asimetría informativa que ordinariamente existe entre accionistas, acreedores y depositantes. Asimetría que

determina la regla de distribución de responsabilidad en relación inversa al nivel de información, confluyendo la idea de justicia y el incentivo económico a un mismo tiempo. Con el modelo que se instaura el Derecho y la Economía se dan la mano, aportando lo financiero una solución eficiente de mercado que, al tiempo de evitar la erosión del valor de los activos y la interrupción del servicio al depositante, impide el efecto de destrucción del tejido bancario sano que siempre queda en un banco en situaciones de dificultad.

La base conceptual del procedimiento de disolución consiste en transferir los depósitos de la entidad afectada a otras entidades solventes del sistema, bajo procedimientos competitivos, recibiendo en contraprestación el producto de la titularización de los activos de la entidad en disolución que han sido excluidos del balance en la cuantía suficiente para, netos de provisiones, honrar aquellos pasivos. La estructura de titularización utiliza técnicas de mejora proporcionadas a través de la contribución de un **Fondo de Contingencia**, al que aportan todas las entidades de intermediación financiera mediante una prima que garantiza en contraprestación una cobertura sobre los posibles efectos de contagio y sistémicos que puede provocar el cierre de una entidad. Se permite que en ocasiones la transferencia de activos pueda hacerse directamente, sin necesidad de estructuras de titularización, o combinarse ambas. Ello es así porque la experiencia ha demostrado que existen activos que pueden ameritar ser directamente transferidos, mientras que la titularización sirve esencialmente para evitar las dilaciones asociadas al problema de valoración de activos en transferencias que deben realizarse muy rápidamente para evitar conocidos efectos indeseados. El balance residual es remitido a una liquidación administrativa y se establecen mecanismos para que las entidades adquirientes puedan absorber el impacto en balance. Un buen sistema de salida, como el que se propone, es el modo ideal y posible para mantener el correcto equilibrio del sistema.

Asimismo, se consagra un **régimen sancionador** construido sobre la base de los modernos requerimientos del Derecho Sancionador Administrativo. Se establecen claramente las reglas de ponderación, los tipos de infracción y las correspondientes sanciones, así como las especialidades del procedimiento sancionador. Con ello se diseña el sistema sancionador como algo predecible y claro, auténticamente coherente con los incentivos que presiden la redacción del resto del articulado del Proyecto. Consciente de que una multa puede suponer desde la perspectiva financiera un mero coste asociado, se impone por los mismos actos sanciones rigurosas a los Administradores de las entidades o a quienes ejerzan su verdadero control, al objeto de disuadir la comisión personal de infracciones para aquellos que pretenden meramente ampararse en el velo de la personalidad jurídica de la compañía. La propuesta rompe ese velo, uniéndose a aquellas legislaciones modernas que en determinados casos estiman apropiado este efecto jurídico para evitar los efectos del abuso del Derecho.

El Proyecto mantiene las simetrías pues, si bien consagra la potestad sancionadora de la Administración, reconoce que, como bien ha establecido la Suprema Corte de Justicia en célebre sentencia de fecha 15 de junio de 1973, no se trata de un poder sancionador incondicionado. De ahí los límites a esta potestad consagrados en la Ley: los principios de legalidad y tipicidad (las sanciones son establecidas previamente por la Ley para la comisión de infracciones esbozadas en la misma y que serán desarrolladas reglamentariamente por la Administración Monetaria y Financiera), el principio de tipicidad (no hay rastro en la Ley de infracciones imprescriptibles), el principio de responsabilidad (pues la responsabilidad sólo se exige a las personas morales y físicas que cometan las infracciones), el principio de razonabilidad (en la medida en que la Ley establece la necesidad de respetar la proporcionalidad en la graduación de las sanciones y la interdicción de la arbitrariedad), el principio del procedimiento (la Ley prohíbe la imposición de sanciones en ausencia de proceso), el principio de la separación entre órganos de instrucción y decisión (la Ley establece que la instrucción estará cargo de un “funcionario instructor” de la Administración Monetaria y Financiera y la decisión reside en un órgano o persona separada), la presunción de inocencia (no hay en la Ley señales ni vestigios de las presunciones de culpabilidad tan comunes en muchas de nuestras leyes, aún las penales), y el derecho de defensa (lo que implica asistencia de letrado y el derecho del administrado a ser notificado de los hechos que se le imputen).

Finalmente el Título IV, “**Disposiciones Adicionales, Finales, Transitorias y Derogatorias**”, permite conectar la nueva Ley con otras áreas próximas y establece las reglas necesarias para adecuar la realidad actual a los nuevos requerimientos. Se busca soluciones pragmáticas y evitar, en lo posible, alterar el estado institucional de las cosas, aunque obliga en plazos moderados a la completa adaptación al nuevo sistema monetario y financiero dominicano. De modo importante se establece la obligación de las entidades de intermediación financiera pública a someterse a la regulación de la Ley en la forma que reglamentariamente se determine.

El Proyecto se preocupa de proscribir **discriminaciones extra-regulatorias** en función del tipo de entidades. La Ley intenta evitar discriminaciones impuestas por otras normas que puedan afectar severamente al objeto de la regulación financiera. Se trata de una norma de las denominadas de cierre para evitar injustas discriminaciones. Por ello, si se quiere discriminar, la norma permite hacerlo en relación con los instrumentos u operaciones, no con los tipos de entidades.

Hace seis décadas, cuando el país adoptó un nuevo marco normativo que rigiera el sistema monetario y financiero de la Nación, el reto de los dominicanos era construir las bases para la independencia financiera y crear un ente exclusivo emisor de moneda. Hoy el reto es diferente. Se trata de consolidar lo logrado, sobre la base de un largo y muchas veces difícil proceso de reingeniería institucional, y de

prepararnos para los nuevos tiempos. De diseñar la nueva arquitectura del sistema monetario y financiero dominicano. Nos encontramos frente a un reto distinto pero no por ello menos significativo.

Con esta iniciativa legislativa, nuestra Nación da un paso trascendental en la consolidación de un sano y eficiente sistema monetario y financiero, así como en la construcción de un moderno Estado de Derecho. Su importancia como marco normativo queda patentizada en las razones presentadas en esta extensa pero indispensable Exposición de Motivos. El cambio conceptual que esta Ley supone, así lo amerita.

Dios, Patria y Libertad.

Ing. Hipólito Mejía Domínguez
Presidente de la República