

BORRADOR
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE MODIFICACIÓN
LEY DEL MERCADO DE VALORES

Honorable Presidente _____:

Tengo a bien someter a la consideración del (la) el Proyecto de Ley del Mercado de Valores, aprobado por el Consejo Nacional de Valores, mediante su Única Resolución de fecha 15 de junio del 2015 y por la Junta Monetaria, mediante su Segunda Resolución de fecha 17 de diciembre del 2015, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en los Artículos 227 y 232 de la Constitución de la República Dominicana, promulgada en fecha 13 de junio del 2015, de así como en los Artículos 1, literal d) y 9, literal i), de la Ley No.183-02, Monetaria y Financiera, de fecha 21 de noviembre de 2002, los cuales regulan la coordinación de competencias de los entes reguladores del sistema y del mercado financiero y, la facultad de la Junta Monetaria de aprobar y remitir al Poder Ejecutivo las propuestas de modificación en el contexto del régimen de la legislación monetaria y financiera; y, en el Párrafo del Artículo 18, de la Ley No.19-00 de Mercado de Valores, de fecha 8 de mayo de 2000, que regula la forma en la cual se relacionará la Superintendencia de Valores con el Estado.

Los temas que incorpora el citado Proyecto de Ley responden, principalmente, a la necesidad de adecuar nuestro marco legal a las mejores prácticas internacionales, por lo que adopta los objetivos y principios fundamentales de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (“IOSCO”, por sus siglas en inglés), que aplican para la regulación de los intermediarios de valores, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y del Instituto de Desarrollo Económico (*Economic Development Institute*) del Banco Mundial. Adicionalmente, se han tomado referencias del derecho comparado, específicamente, de España, Colombia y Estados Unidos, en lo relativo a la regulación de los mercados secundarios y sistemas de custodia y liquidación de valores y en lo referente al modelo de negocios de los intermediarios de valores; de Chile, Perú y México, sobre el proceso de oferta pública y gobierno corporativo; y, de otros países, tales como Argentina, Ecuador, Brasil y las directrices de la Unión Europea, en lo relativo al mercado de valores. Todo esto sin obviar las características básicas de nuestro Mercado de Valores, de tal forma que la adaptación pueda ser implementada de manera exitosa, permitiendo su evolución hasta alcanzar los más altos estándares de calidad, seguridad y eficiencia.

En ese contexto, se requiere actualizar la legislación en vigor para dotar al ente regulador del Mercado de Valores de las herramientas de supervisión modernas y acorde a los instrumentos que componen nuestro mercado, las cuales deben lograr: (1) la protección a los inversionistas; (2) garantizar que los mercados sean justos, eficientes y transparentes; y (3) la reducción del riesgo sistémico. Una vez se alcancen estos principios, la República Dominicana, a través del ente regulador del Mercado de Valores, quedará facultada para suscribir el Memorando Multilateral de Entendimiento (“MMOU”, por sus siglas en inglés)

con IOSCO, lo cual configurará su aceptación como miembro ordinario de la referida organización internacional con mayor relevancia en la materia.

Sobre este último punto, la firma del MMOU con IOSCO es de suma importancia para el mercado financiero local, y para las autoridades del Gobierno, sobre todo en lo que respecta al financiamiento del gasto público y la estabilidad macroeconómica en general, puesto que los países que no han firmado este acuerdo, forman parte de una lista internacional de observación o “Watch List” a partir de enero de 2013, cuya consecuencia principal es la percepción internacional de que su mercado es poco transparente y de escasa seguridad jurídica para las inversiones. Esto, en el contexto nacional, podría poner en riesgo la entrada de inversión extranjera al país, la fuga de capitales y el encarecimiento del financiamiento de la deuda pública, observando también el riesgo a la estabilidad económica necesaria para que los sectores productivos alcancen niveles competitivos que permitan el desarrollo de la Nación.

El Proyecto de Ley se ha estructurado como un texto "marco", en el cual se otorga al Consejo Nacional del Mercado de Valores y a la Superintendencia del Mercado de Valores una amplia potestad reglamentaria y normativa a través de la cual quedan facultados, no solo para regular de manera complementaria lo establecido en la ley, sino también para dictar las normas necesarias que le otorguen sustento legal a figuras que se puedan crear en el futuro para el óptimo desarrollo del mercado de valores.

El Proyecto de Ley del Mercado de Valores, es el resultado de los diagnósticos realizados por técnicos especialistas del Banco Mundial y consultores nacionales e internacionales, incluyendo un experto del Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR) del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de un acuerdo de cooperación suscrito con el Banco Central de la República Dominicana. De igual forma, el Proyecto ha sido objeto de revisión y discusión por los diversos actores que integran el sector privado y público, los participantes directos del mercado de valores, incluyendo a los gremios que agrupan los intereses de estos últimos, como son la Asociación de Puestos de Bolsa de la República Dominicana, la Asociación Dominicana de Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión, la Asociación de Sociedades Fiduciarias Dominicanas, Asociación de Bancos de la República Dominicana, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, entre otros. En cuanto a su contenido, los principales aspectos contemplados en el Proyecto de Ley, son los siguientes:

Régimen de propiedad registral: En general, en los países que adoptan el sistema de tenencia indirecta centralizada, como lo hace el Proyecto, la ley establece una clara separación entre el patrimonio de los depósitos centralizados de valores y los activos de los clientes, y reconoce a favor de estos un derecho real de propiedad sobre los valores depositados. Al establecerse legalmente tal separación patrimonial, los valores de los clientes no quedan sujetos a la masa de acreedores del depositario, ante la insolvencia o quiebra de este último.

Oferta Pública: Se elimina la exigencia contemplada en el artículo 4 de la Ley de Mercado de Valores vigente, que establece que la oferta debe canalizarse “por medio de

comunicación masivo”, para evitar interpretaciones confusas. Si la oferta está dirigida al público en general o a sectores específicos, debe ser calificada como pública. De igual forma, se regulan los aspectos relativos a la oferta pública de acciones, creando mecanismos de protección necesarios, tanto para el emisor como para los inversionistas, en los aspectos siguientes:

- a. **Emisores:** Se crea la posibilidad de que Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) puedan acceder al Mercado de Valores con la finalidad de financiar sus actividades, a través de la emisión de valores de renta fija o de renta variable. Para facilitar su inserción a este mercado, se establece la obligación por parte del ente regulador y de los mecanismos centralizados de negociación de crear requisitos y tarifas diferenciados; y,
- b. **Emisión de acciones:** Se crea el marco jurídico necesario para permitir que las empresas abran su capital mediante el ofrecimiento de acciones a los inversionistas. Asimismo, se establecen los criterios para calificar las acciones preferentes como instrumentos representativos del patrimonio, diferenciados de los instrumentos representativos de deuda. Además, se disponen normas de protección a los accionistas tenedores de este tipo de acciones.

Titularización y fideicomisos de oferta pública: Para dar fin a la confusión entre los fideicomisos de oferta pública y de productos establecidos en la Ley No.189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, de fecha 16 de julio de 2011 y los patrimonios separados de titularización, el Proyecto indica que las disposiciones de titularización establecidas serán aplicables a todos los aspectos referidos a fideicomiso de oferta pública de valores y productos, a los fiduciarios que realicen estos fideicomisos, a los patrimonios separados y a las sociedades titularizadoras establecidas en la referida Ley, según corresponda.

Tanto las fiduciarias autorizadas para oferta pública como las sociedades titularizadoras, en igualdad de condiciones, tendrán como objeto estructurar, constituir, representar y administrar un fideicomiso de oferta pública o un patrimonio separado, según corresponda, realizar la emisión de los valores y administrar integralmente el proceso de titularización. Los valores emitidos en procesos de titularización pueden ser de renta fija o de renta variable.

Mercados Secundarios Organizados de Valores: El Proyecto propone la regulación de los mercados secundarios organizados, esto es, sistemas multilaterales que permiten reunir los diversos intereses de compra y venta sobre instrumentos financieros y valores. Los mercados secundarios están conformados por los participantes (intermediarios de valores y otras entidades participantes), las sociedades administradoras de mecanismos centralizados de negociación (quienes administrarán las bolsas de valores y los sistemas electrónicos de negociación directa), en el mercado *over the counter* (“OTC”, por sus siglas en inglés), los cuales contarán con sistemas de registro de operaciones sobre valores y los depósitos centralizados de valores.

Al cierre del 2014, las negociaciones realizadas en el Mercado de Valores superaron los RD\$952,741 Millones (aproximadamente USD21,500 Millones), equivalente aproximadamente al 34.2% del Producto Interno Bruto (PIB) en el mismo período. De estas negociaciones el 89.59% fueron efectuadas en el mercado OTC, es decir, fuera de los mecanismos bursátiles y solo un 10.41% se negoció a través de las bolsas de valores.

A raíz de la crisis financiera mundial del período 2007-2009, los líderes del G-20 en septiembre del año 2009 llamaron para una variedad de reformas en los mercados de derivados OTC destinadas a mejorar la transparencia en los mercados, mitigando el riesgo sistémico y la protección contra abusos de mercado¹. Tomando como referencia este mandato, se crean los *Trade Repositories* o sistemas de registro que recopilan y mantienen la data de las operaciones celebradas en el mercado OTC. En Estados Unidos, esta figura se encuentra regulada mediante el Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (conocido también como el Dodd-Frank Act) y en Europa a través del Reglamento Sobre la Infraestructura de Mercados Europeos del Consejo relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contraparte central y los registros de operaciones (EMIR), la Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros (MIFID) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (“ESMA”, por sus siglas en inglés).

El esfuerzo de la comunidad internacional por regular el mercado OTC, se deriva de la creencia de que la crisis financiera del año 2008 nace en los referidos mercados. Por esta razón, el objeto común de los mercados debe recaer en transparentar, mitigar el riesgo sistémico y evitar arbitrariedades en este mercado.

Para hacer frente a esta situación, el Proyecto crea el sistema de registro de operaciones sobre valores en el cual se deberán transparentar mediante su registro y publicación, todas las operaciones realizadas en el mercado OTC. Esto contribuirá con la correcta formación de precios y la eliminación de asimetrías en la información disponible a los inversionistas.

Depósitos centralizados de valores: Se establece que solamente los valores desmaterializados o representados mediante anotación en cuenta a través de depósito centralizado de valores, tienen la misma protección legal que los títulos valores documentados según establece el Código de Comercio. Cuando la sociedad acredita posiciones en valores a favor de un cliente o inversionista en una cuenta de custodia, dicho cliente adquiere un derecho bursátil sobre las citadas posiciones y, por ende, la condición de tenedor legítimo. Esto implica que el cliente adquiere no solo la propiedad sobre los valores, sino también la facultad de ejercer los derechos derivados de los mismos; tal es el caso de los derechos al pago de dividendos o intereses y el derecho al voto. En los casos que se exige la presentación física del valor, basta la certificación emitida por el depositario.

Intermediarios de Valores: El Proyecto contempla el régimen de autorización y funcionamiento de los intermediarios de valores y la autorización de los asesores de inversión. En tal sentido, se refiere a los aspectos siguientes:

¹ Communiqué of Leaders of the G20 (24-25 September 2009), disponible en https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Pittsburgh_Declaration.pdf.

- a. Normas de protección a la clientela: Estas disposiciones tienen por objeto prohibir prácticas injustas de intermediación que conlleven la manipulación artificial y tendenciosa de los precios del mercado para asegurar la creación de mercados imparciales y equitativos donde el inversionista esté protegido de los efectos de estas prácticas. La estructura de los mercados de valores no debe favorecer excesiva e inapropiadamente a ningún participante. Se persigue además promover y asegurar el tratamiento justo, equitativo e imparcial de las órdenes y la existencia de procesos confiables de formación de precios en el mercado, basados en la competencia y el libre juego de la oferta y la demanda; y,
- b. Asesoría de inversión: se prevé la figura del asesor de inversión, como especialista debidamente autorizado por la Superintendencia del Mercado de Valores, para prestar servicios de asesoría en la inversión en el mercado de valores. El corretaje de referencia (referral brokerage) constituye una modalidad de asesoría de inversión.

Sociedades administradoras y fondos de inversión: Se diferencian claramente todos los aspectos relacionados con la constitución y funcionamiento de cada tipo de fondos de inversión: abiertos y cerrados, por cuanto cada uno de ellos tiene particularidades propias de funcionamiento, especialmente en lo referido a las cuotas de participación y los derechos que ellas otorgan, así como respecto de su forma de negociabilidad. Por ejemplo, se establece que las cuotas de participación de un fondo abierto se suscriben y rescatan directamente de la sociedad administradora, mientras que las cuotas de un fondo cerrado se compran y venden en el mercado primario y secundario, a través de los intermediarios de valores.

De la misma manera, se establece que las sociedades administradoras deberán constituir y mantener en todo momento una garantía en favor de la Superintendencia del Mercado de Valores, para asegurar el correcto y cabal cumplimiento de todas sus funciones y obligaciones como administrador de fondos de inversión.

Dada su importancia técnica en el cumplimiento de las funciones propias de toda sociedad administradora, se regulan los aspectos fundamentales concernientes al comité de inversiones, que es el cuerpo colegiado responsable de establecer políticas, estrategias y lineamientos de inversión de los recursos de los fondos de inversión administrados.

También se dispone, sin lugar a interpretación diferente, que la calidad de aportante de un fondo de inversión se adquiere mediante la suscripción o compra de cuotas de participación, no siendo ya necesaria la firma de ningún contrato adicional, ya que la suscripción de cuotas de participación de un fondo abierto o la compra de cuotas de participación de un fondo cerrado, implica la tácita aceptación y sujeción del aportante a todas las condiciones establecidas en el reglamento interno de dicho fondo de inversión.

En este contexto, se determinan con detalle y precisión los activos y bienes en los que podrán invertir tanto los fondos abiertos como los fondos cerrados, quedando estos últimos autorizados a invertir en los mismos activos que los fondos abiertos y, adicionalmente, en

bienes inmuebles así como en proyectos inmobiliarios en distintas fases de diseño y construcción, ubicados en el territorio nacional.

Gobierno Corporativo: Se puede entender el gobierno corporativo de una empresa como el conjunto de prácticas, expresadas formalmente o no, que gobiernan las relaciones entre los participantes de dicha empresa, principalmente entre los que la administran (la gerencia) y los que invierten recursos en la misma.

La noción previa permite concluir entonces que toda empresa, sin importar que tamaño tenga o a que actividad se dedique, tiene gobierno corporativo. Es decir, que todas definen y aplican alguna forma de administración o gobierno y, por tanto, el concepto sí alcanza a todas las empresas, intervengan éstas en el mercado de valores o no. Por ello, las normas sobre gobierno corporativo deben estar contenidas en un solo código o cuerpo normativo que sea aplicable a todas las sociedades comerciales y regule los aspectos referidos a esta materia.

No obstante lo señalado, dado que a la fecha en República Dominicana no se cuenta con un código ni una ley general de gobierno corporativo, en el Proyecto se introdujeron lineamientos sobre gobierno corporativo, para este sector, basados en la naturaleza de los participantes y su incidencia sobre los inversionistas y el mercado de valores. De tal forma, existen regímenes diferenciados para los emisores de capital, los intermediarios de valores y sociedades administradoras de fondos de inversión y las entidades de autorregulación.

Régimen de transparencia y protección al inversionista: Se establecen los principios fundamentales para la protección de los inversionistas, a fin de garantizar tanto la defensa del inversionista como mercados justos, ordenados y eficientes y contempla, a grandes rasgos, revelación y uso de la información; publicidad; y conflictos de interés, vinculación y grupos económicos. Son lineamientos que tienen por finalidad establecer la obligatoriedad de brindar información periódica y la que les sea requerida con el propósito de mantener la transparencia de las actividades y administración de los emisores y participantes del mercado. A saber:

- a. Derecho a la información. A los inversionistas se les debe proporcionar de forma cotidiana y continuada la información necesaria para la toma de sus decisiones de inversión. El principio de divulgación de la información material veraz, completa, oportuna, exacta, actualizada y confiable es importante para la toma de decisiones de inversión, y está directamente relacionado con los objetivos de protección del inversionista y el establecimiento de mercados justos, eficientes y transparentes. Por ello, se establece que la divulgación de los hechos relevantes en forma veraz, suficiente y oportuna es obligatoria;
- b. Uso indebido de información privilegiada y manipulación de mercado. Por su importancia en el funcionamiento de todo mercado de valores, se establecen lineamientos que regulan los principales aspectos de la información privilegiada y el deber de reserva de la información. Se prohíben las prácticas de uso de información privilegiada o reservada que conlleven a la manipulación artificial y tendenciosa de

los precios del mercado, para asegurar la creación de mercados imparciales y equitativos donde el inversionista esté protegido de los efectos de estas prácticas;

- c. Publicidad. Se incluyen los aspectos más importantes referidos a la publicidad, que constituye también un medio de brindar información a los potenciales inversionistas y al público en general y por ello la necesidad de regular esta actividad, estableciendo por ejemplo la prohibición de publicidad engañosa; y,
- d. Conflictos de interés. Se incluyen disposiciones que pretenden minimizar o eliminar la posibilidad del surgimiento de conflictos de intereses entre las diferentes personas y entidades que, de una u otra manera, participan del mercado de valores, por esto se establece expresamente que los emisores y todas las demás entidades inscritas en el Registro del Mercado de Valores, están obligadas en todo momento a respetar y hacer prevalecer los intereses de los inversionistas y de sus clientes, respectivamente, sobre los propios.

En adición a lo anterior, se consagra un régimen sancionador sobre la base de los requerimientos modernos del Derecho Administrativo Sancionador, en especial la Ley No.107-13, Sobre los Derechos y los Deberes de las Personas en sus relaciones con la Administración Pública y los Actos y Procedimientos Administrativos de fecha 6 de agosto del 2013. Se establecen de forma precisa las reglas de ponderación, los tipos de infracción y las correspondientes sanciones, así como las especialidades del procedimiento sancionador. De igual forma, se incorporan los tipos que suponen delitos penales del mercado de valores, tomando como referencia la experiencia internacional a raíz de la crisis financiera del año 2008 y las nuevas tecnologías.

Finalmente, el Proyecto de Ley realiza ajustes necesarios para la convivencia de dicho instrumento con regulaciones afines, en particular, la Ley Monetaria y Financiera, la Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, y la Ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana.

Hace más de una década, cuando el país adoptó un marco normativo especial que rigiera el Mercado de Valores dominicano, el gran reto era construir las bases que ampliarían las posibilidades de financiamiento de las empresas y la canalización de recursos hacia éstas que, como consecuencia, traerían la creación de nuevos instrumentos de inversión para todos los inversionistas y, a su vez, repercutirían sobre el desarrollo económico y social de la República Dominicana. A manera de ejemplo, en el año 2003 (es decir, luego de contar con una Ley especial durante tres años) el monto de las ofertas públicas aprobadas ascendía a RD\$50 Millones y en el año 2005 a RD\$3,300 Millones.

Hoy el reto es diferente, se trata de dar solidez a lo logrado sobre la base del largo proceso de diseño de la infraestructura del mercado y de preparar la regulación para las nuevas tendencias, mediante un nuevo diseño institucional y normativo, cuyo enfoque principal es la canalización de recursos hacia las empresas que los requieran para expandir su capital bajo un marco transparente, cuyo objeto responde a la protección de esos inversionistas. Mediante una ardua labor de promoción, en el año 2014 el monto de las ofertas públicas

aprobadas ascendió a RD\$14,650 Millones y en el mercado secundario, en promedio en los últimos cinco años, se negoció un monto superior a RD\$530,800 Millones.

Estamos convencidos de que con la aprobación del Proyecto de Ley del Mercado de Valores, se logrará un instrumento legal que permita el cumplimiento efectivo de los principios internacionales, responda a las condiciones actuales e impulse el mercado de valores de la República Dominicana y con esto contribuya al desarrollo de nuestra economía y del país, pues con esta iniciativa legislativa, nuestra Nación da un paso trascendental hacia un mercado de valores transparente y eficiente.

Lic. Danilo Medina Sánchez
Presidente de la República Dominicana