



**Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional en el
Manejo Integral de los Residuos Sólidos a Nivel Nacional en la
República Dominicana**

**Manual de Conformación de Mancomunidades
Para el Manejo de los Residuos Sólidos**

Mayo 2017



GLOSARIO Y LISTA DE ABREVIATURAS

APP	Asociación Pública-Privada
FOCIMiRS	Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos
GIRS	Gestión Integral de residuos sólidos
MANCOM	Mancomunidad de Compostela
MIRS	Manejo Integral de residuos sólidos
MRS	Manejo de Residuos Sólidos
RS	Residuos sólidos
RSM	Residuos sólidos municipales
SDF	Sitio de Disposición Final

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
1 PARTE I: GENERALIDADES	4
1.1 Formulación de mancomunidades en la República Dominicana	4
1.2 Marco Legal	4
1.3 MANCOMUNIDAD: Conceptos básicos.....	5
2 PARTE II: IMPLEMENTACIÓN.....	12
2.1 Caso Mancomunidad de Compostela –MANCOM-	12
2.1.1 Lecciones aprendidas a través de la conformación de MANCOM	14
BIBLIOGRAFÍA	17

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama de pasos estándar para creación de una Mancomunidad.....	8
Figura 2: Diagrama de Pasos estándar para registro de nombre de una mancomunidad.....	9
Figura 3: Diagrama de Pasos estándar para la Incorporación de una Asociación sin fines de Lucro	10
Figura 4. Fotos antes y después Vertedero Municipal de Azua. MANCOM, 2017.-	16

PRESENTACIÓN

El interés de creación de una mancomunidad, se remonta en la experiencia de países que han logrado mejorar significativamente su gestión de los residuos sólidos a través de la conformación de mancomunidades. Este instrumento legal, permite a las alcaldías compartir los gastos que de manera inminente acarrea el manejo correcto de los residuos sólidos.

Es una realidad de que los costos de una gestión **adecuada** de los residuos son muy elevados en todas partes del mundo y, por tal motivo difícilmente un municipio por su propia cuenta podría asumirlos, incluso en los países ricos. En Japón, la formación de mancomunidades es de carácter obligatorio para acceder a financiamientos y determinados fondos especiales para la construcción de infraestructuras de manejo de residuos. Un municipio que no tiene la capacidad financiera no presentará un plan para la disposición final de sus residuos de manera unilateral, ya que pudiera ser objeto de sanciones por parte del gobierno central ante el incumplimiento de unas condiciones mínimas de manejo.

Aunque en América Latina el concepto mancomunidad ya es bastante conocido, y en países en vías de desarrollo como El Salvador, Guatemala y Honduras ya utilizan este instrumento legal como respuesta al alza de los costos en todos los componentes de una Gestión integral de los residuos sólidos, en especial a lo concerniente a la disposición final, en la República Dominicana no se ha logrado un consenso por parte de las alcaldías para formular sus mancomunidades como respuesta a la problemática creciente.

En vista de que durante años se ha vivido la realidad de que los costos de una gestión adecuada son muy elevados, y que difícilmente un municipio por su propia cuenta pueda asumirlos, es hora de que las alcaldías de la República Dominicana adopten la tendencia a mancomunarse como una solución viable ante la realidad de estos tiempos. Organícense y a formar mancomunidades!

Objetivo

El objetivo de este manual es ofrecer un instrumento de consulta para la conformación de mancomunidades en procura de establecer un sistema de gestión integral de los residuos sólidos a nivel nacional.

1 PARTE I: GENERALIDADES

1.1 Formulación de mancomunidades en la República Dominicana

En la República Dominicana han sido creadas, y en algunos casos legalmente constituidas, varias mancomunidades, aunque ninguna de ellas con la finalidad específica de trabajar en conjunto sus residuos sólidos.

En cumplimiento de su función regulatoria y con miras a promover y aplicar la “Política Nacional de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Municipales”, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha impulsado, a través del proyecto FOCIMiRS, la conformación de mancomunidades con enfoque en la disposición final en las principales provincias/regiones del país. Esto así, en conocimiento de la tendencia mundial a disminuir los costos operativos que conlleva la gestión conjunta de los residuos y el éxito logrado por mancomunidades que han nacido con la misma finalidad en países vecinos, como El Salvador, Guatemala, Honduras, entre otros.

En este momento, es una prioridad del Ministerio de Medio Ambiente incidir en las mancomunidades existentes para que incluyan la disposición final mancomunada como uno de sus ejes de trabajo.

1.2 Marco Legal

La base legal de las Mancomunidades se soporta fundamentalmente en las disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Ley 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios,
- Ley No. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana,
- Decreto No. 40-08, que establece el Reglamento de Aplicación de la ley No. 122-05

La ley 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, en su artículo No. 72 “reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”.

En sus artículos No. 73 y siguientes, dicha ley establece: el Procedimiento de creación, Integración y Separación de sus miembros, Estatutos y Órganos de Dirección de la Mancomunidad, disponiendo su creación “en virtud de la Ley 122-

05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro, y de los procedimientos de aprobación que la misma establece”.

La ley No. 122-05, Sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana, en su artículo No. 2 considera como tales “el acuerdo entre cinco o más personas físicas o morales, con el objeto de desarrollar o realizar actividades de bien social o interés público con fines lícitos y que no tengan como propósito u objeto el obtener beneficios pecuniarios o apreciables en dinero para repartir entre sus asociados”.

En sus artículos del 3 al 9, la ley 122-05, establece el procedimiento y requisitos para la incorporación de las asociaciones sin fines de lucro, mediante la cual estas adquieren personalidad jurídica.

El decreto No. 40-08, que establece el Reglamento de aplicación de la ley 122-05, tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para la aplicación de la misma, “a fin de concretar los principios y normas de carácter jurídico, organizativo y procedimental que faciliten su implementación por los organismos e instituciones públicos y su cumplimiento por las personas físicas y jurídicas interesadas”.

1.3 MANCOMUNIDAD: Conceptos básicos

Se define una **Mancomunidad** como una asociación de municipios que goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines. Puede existir sin límite de tiempo, o ser creadas únicamente por un tiempo determinado y para la realización de una o más actividades concretas.

En la mayoría de los casos, se entiende que la conformación de una mancomunidad obedece a la necesidad de facilitar la carga administrativa y económica que conllevan algunas actividades que necesariamente deben realizar los municipios, por ende, los resultados deben ser siempre favorables para sus miembros siempre y cuando se mantengan o se mejoren las condiciones bajo las cuales se realiza la actividad. Por ejemplo, si se decide construir un relleno sanitario mancomunado, si la construcción y operación del relleno superan las condiciones de la instalación anterior con la que contaba un municipio, seguro que el costo por tonelada será más alto para ese municipio, pero porque la nueva infraestructura supera en calidad y cumplimiento a la anterior. Probablemente, ese municipio por su propia cuenta, no podría igualar la nueva infraestructura de la que dispone.

1.3.1 Proceso de creación de una Mancomunidad

Para lograr la conformación de una Mancomunidad, son necesarios diversos pasos, algunos de los cuales están expresamente indicados en la ley 176-07:

1. Contactos previos con los alcaldes y presidentes de concejo de los posibles municipios que integrarían la mancomunidad.
Los proponentes realizan contactos con sus homólogos, con el objetivo de conversar sobre el proyecto de conformación de la mancomunidad para los fines considerados.
2. Conformación de la /Asamblea Constitutiva de la Junta Gestora
En una sesión de trabajo/Asamblea Constitutiva de los alcaldes que hayan asumido el compromiso de involucrarse en el proyecto, se debe dejar establecida una Junta Gestora, la cual será responsable de conducir todo el proceso hasta llegar a dejar constituida la mancomunidad.
3. Realización de reuniones de coordinación de la Junta Gestora.
La Junta Gestora debe realizar reuniones regulares y extraordinarias (de ser necesario), con el fin de dar seguimiento al cronograma de actividades establecido para la conformación de la mancomunidad.
4. Elaboración del proyecto de Estatutos
La Junta Gestora es responsable de elaborar un anteproyecto/proyecto de estatutos, el cual debe ser estudiado por los concejos de regidores de los municipios participantes, a los fines de su aprobación.
5. Emisión de la resolución municipal sobre el interés de mancomunarse
Los concejos de regidores de cada uno de los municipios involucrados deben sesionar y emitir una resolución en la cual manifiestan su intención de conformar una mancomunidad y los fines de la misma.
6. Sesión de los concejos de regidores para conocer y aprobar el proyecto de estatutos. Emisión resolución.
El proyecto de estatutos remitido por la Junta Gestora se discute en una sesión del concejo de regidores para su aprobación, modificación o rechazo. Es conveniente la participación de un miembro de la Junta Gestora en dichas sesiones, a fin de aclarar cualquier duda o inquietud respecto al documento.

7. Realización de consulta popular

La ley 176-07 dispone expresamente la realización de una consulta popular para dar a conocer la intención de las autoridades de constituir una mancomunidad y los fines de la misma. En la ley se indican los posibles medios para la ejecución de dicha consulta (cabildo abierto). Esta consulta puede realizarse en cada municipio o pudiera realizarse conjuntamente con otros municipios.

8. Revisión de los estatutos aprobados por cada concejo por parte de la Junta Gestora

Cada concejo de regidores remite a la Junta Gestora los estatutos aprobados, a fin de que ésta pueda hacer una revisión de los mismos e introducir al proyecto de estatutos las modificaciones, si las hubiere.

9. Registro de nombre

Una vez aprobada la creación de la mancomunidad, la Junta Gestora debe escoger un nombre y proceder al registro del mismo en la Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual -ONAPI.

10. Realización de Asamblea Constitutiva

Finalmente se realiza la asamblea constitutiva, en la cual se deja formalmente conformada la mancomunidad y se aprueban los estatutos definitivos que regirán el funcionamiento de la organización.

Las actividades necesarias para la creación de una mancomunidad no siempre se pueden realizar conforme a un calendario pre-establecido de corto tiempo, debido a que unas actividades dependen de otras y precisan de decisiones tomadas por órganos plurales reunidos en asambleas.

En el siguiente diagrama, se presenta un recuento de los pasos estándar que deben realizarse para conformar una Mancomunidad en la República Dominicana:

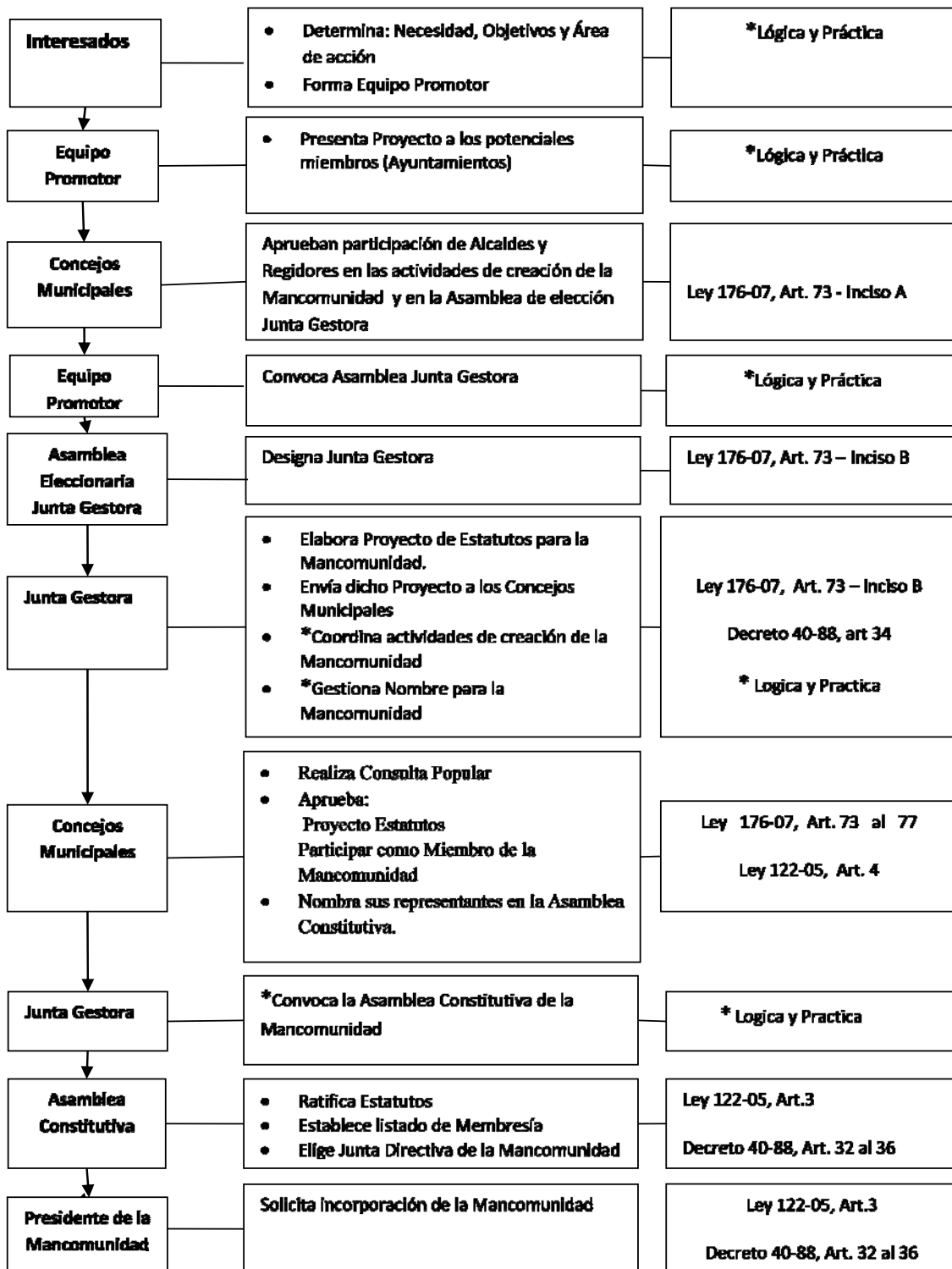


Figura 1: Diagrama de pasos estándar para creación de una Mancomunidad

Una vez aprobada la creación de la mancomunidad, se debe proceder al registro del nombre en la Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual:

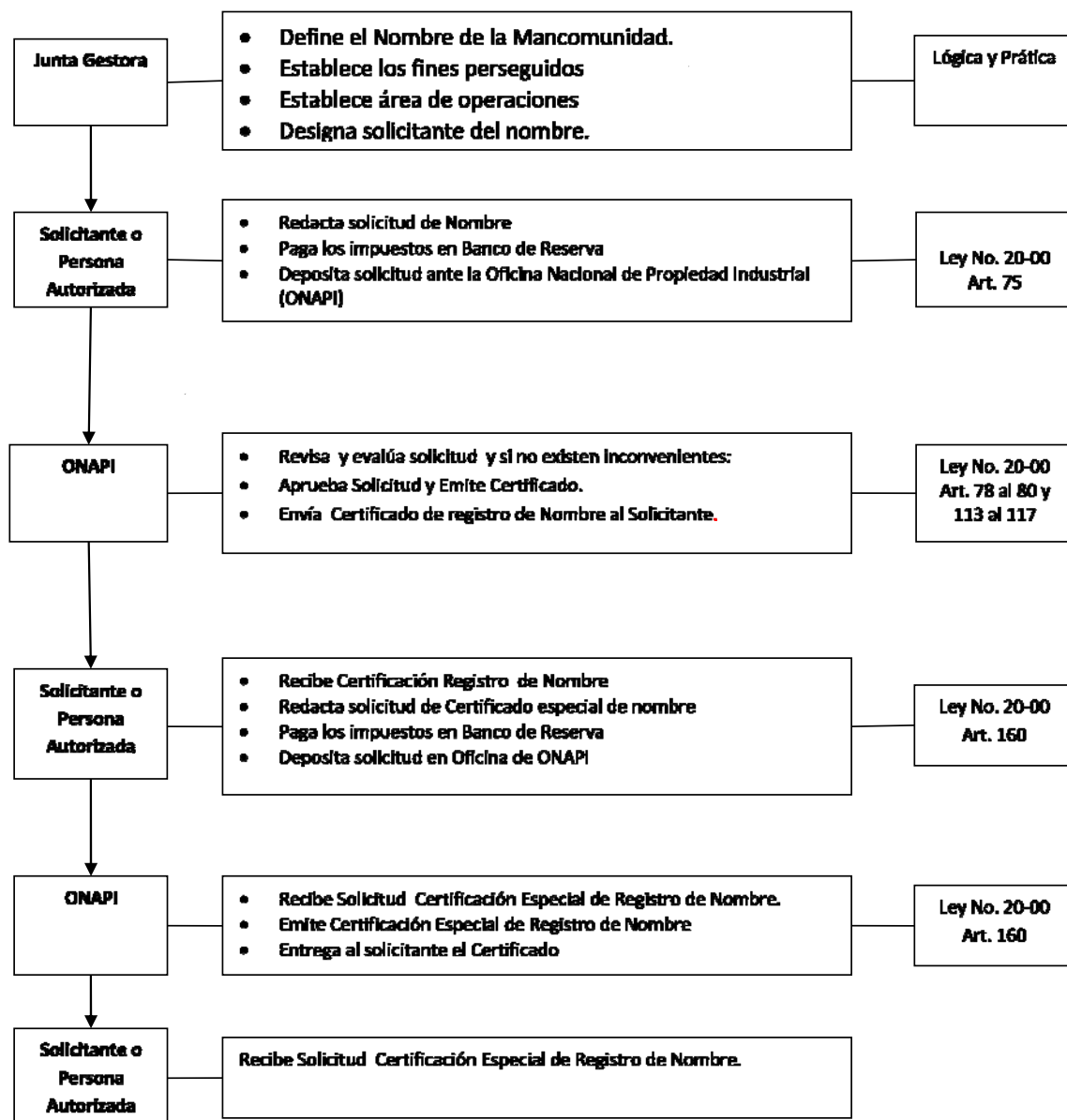


Figura 2: Diagrama de Pasos estándar para registro de nombre de una mancomunidad.

Por último, una vez agotados los pasos mostrados en los dos (2) diagramas anteriores, se debe iniciar el proceso de incorporación de la nueva mancomunidad ante las autoridades competentes, el cual es el mismo para toda institución sin fines de lucro:

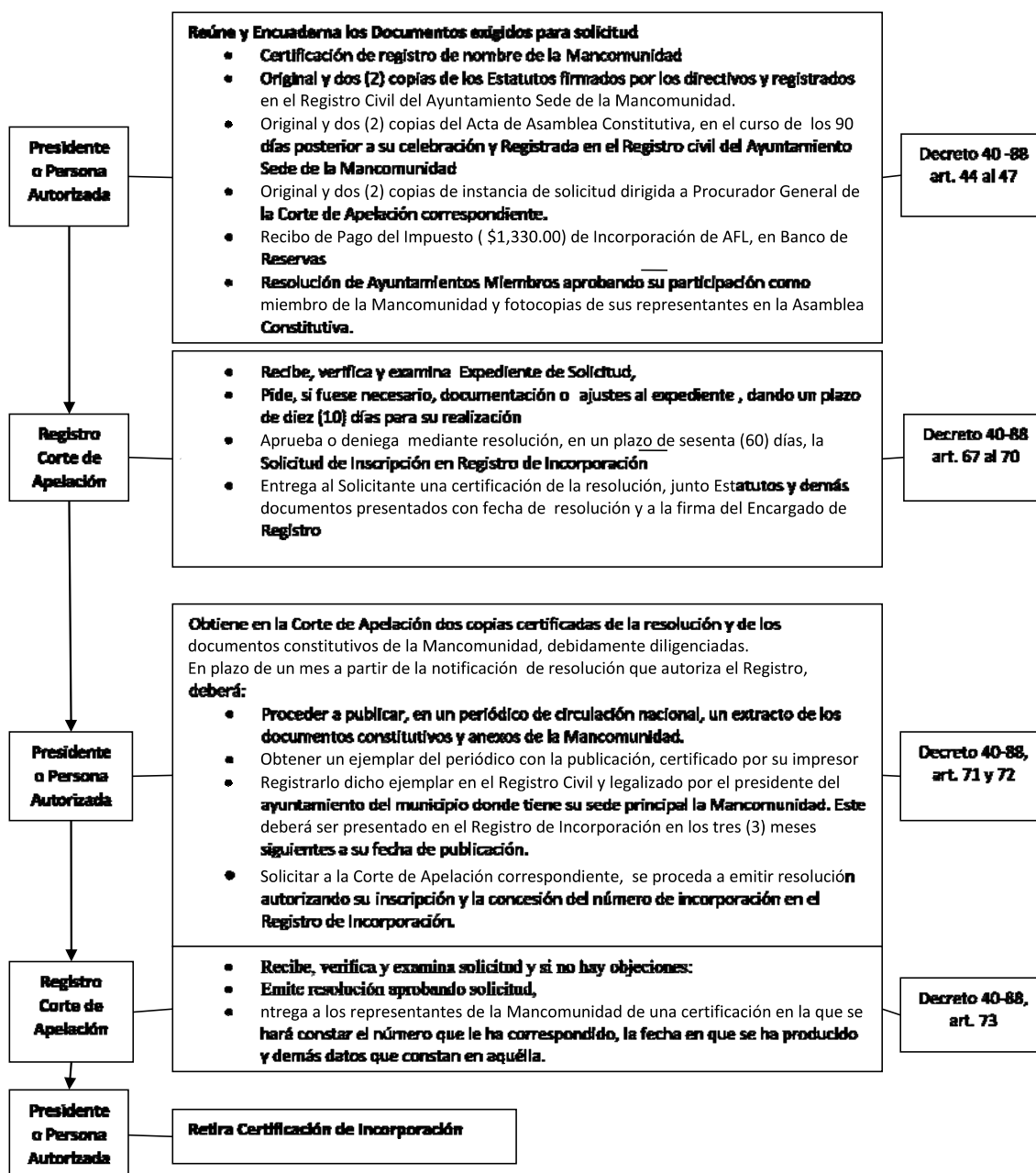


Figura 3: Diagrama de Pasos estándar para la Incorporación de una Asociación sin fines de Lucro

1.3.2 Ventajas de una Mancomunidad

La conformación de una mancomunidad, trae consigo una serie de beneficios para sus integrantes en diferentes aspectos:

- **Ambiental/Salud**
 - Amplía las posibilidades de cumplimiento de estándares ambientales en los servicios de competencia de los municipios.
 - Aumenta las posibilidades de disminución del impacto adverso al medio ambiente y a la salud.

- **Económico**
 - Pueden beneficiarse de las facilidades y ventajas que se ofrecen a las mancomunidades para el financiamiento de proyectos por agencias de cooperación internacional.
 - Posibilidad de recibir apoyo económico desde el Gobierno Central.
 - Logro de mayor eficiencia en el uso de los recursos ante la realidad de la economía de escala.
 - Inversión en un solo sitio de disposición final en lugar de uno para cada miembro, aumentando las probabilidades de Valorización del terreno rehabilitado y sus alrededores al momento del cierre.

- **Político**
 - Mayor facilidad en la toma de decisiones sobre asuntos claves para el MIRS (establecimiento de tarifas a los usuarios del servicio de recolección y del SDF / Lograr el consenso en torno a la disposición final de los residuos. (Desarrollar sinergias de cara al MIRS).
 - Ser modelo de manejo de RS y referencia a nivel nacional e internacional, lo cual aumenta la credibilidad en la gestión administrativa de las alcaldías.
 - Mejor posicionamiento político de quien preside la alcaldía (Alcalde) por la imagen proyectada.

- **Sociopolítico**
 - Disminuye la oposición de los ciudadanos, pues solamente hay un SDF.
 - Facilita el desarrollo de consenso con las comunidades y para apoyar en sus necesidades.

- **Sostenibilidad**

- **Política:** Sostenibilidad del SDF en el tiempo / no vulnerable al cambio de administración política.
- **Financiera:** **Eficiencia** financiera, recursos propios para gestiones y economía de escala.
- **Técnica:** Permanencia y requerimiento de menor cantidad de personal técnico especializado, por lo tanto, beneficio financiero.

2 PARTE II: IMPLEMENTACIÓN

2.1 Caso Mancomunidad de Compostela –MANCOM-

La conformación de por lo menos una mancomunidad y el establecimiento de un Sitio de disposición final mancomunado era uno de los resultados contemplados en el Proyecto FOCIMiRS, por lo que se impulsó la conformación de la Mancomunidad de Compostela –MANCOM- en el Municipio de Azua.

El proceso de conformación de la misma inició en agosto del 2015 y dentro del marco del proyecto se contrataron los servicios de una consultora legal. Se siguieron los pasos/actividades indicados anteriormente y que se detallan a continuación.

1. Contactos previos con los alcaldes y presidentes de concejo de los posibles municipios que integrarían la mancomunidad
Se contactaron alcaldes de los municipios más cercanos al municipio cabecera como Las Lomas, Los Jovillos, Las Charcas, Sabana Yegua, Pueblo Viejo. También aquellos que mostraron entusiasmo e interés en el proyecto desde sus inicios, como el alcalde del municipio de Peralta, a pesar de que este municipio se encuentra ubicado en la zona montañosa y mucho más alejado en comparación con los demás municipios.
2. Conformación de la /Asamblea Constitutiva de la Junta Gestora
La Junta Gestora quedó constituida en una asamblea realizada por los alcaldes. El presidente del concejo de regidores de Azua r y el Encargado de la Unidad Ambiental Municipal, quedaron integrados como soporte técnico a esta Junta Gestora.
3. Reuniones de coordinación de la Junta Gestora

4. Elaboración del proyecto de Estatutos
Teniendo como material de referencia los estatutos de la Mancomunidad de ASINORLU en El Salvador, la Mancomunidad de la Provincia Independencia -MANDIPROI y la Mancomunidad del Gran Santo Domingo, se trabajó en el texto del proyecto de estatutos, el cual fue posteriormente revisado por la consultora legal y el equipo de MARENA.
5. Emisión de resolución municipal sobre el interés de mancomunarse
Se realizaron 7 sesiones de concejo (Azua, Las Charcas, Las Lomas, Los Jovillos, Peralta, Pueblo Viejo y Sabana Yegua para emitir 7 resoluciones en tal sentido. Las primeras resoluciones emitidas por Las Lomas y Azua no tenían el objetivo de mancomunarse, por lo que fue necesario una nueva reunión. En el proceso, Las Lomas no pudo emitir su nueva resolución en el tiempo requerido y por este motivo no pudo continuar.
6. Sesión de los concejos de regidores para conocer y aprobar el proyecto de estatutos. Emisión de resolución
Se realizaron 6 sesiones de concejo para emitir 6 resoluciones en tal sentido.
7. Realización de consulta popular
La consulta popular se llevó a cabo el 13 de noviembre en el ayuntamiento municipal de Azua, con la participación de representantes de las fuerzas vivas de todos los municipios integrantes.
8. Revisión de los estatutos aprobados por cada concejo por parte de la Junta Gestora
La Junta Gestora recibió todas las actas y resoluciones de los concejos de regidores en relación a los estatutos, haciendo la revisión correspondiente y elaborando el proyecto definitivo de estatutos a ser presentado en la asamblea constitutiva.
9. Registro de nombre
10. Realización de Asamblea Constitutiva de la Mancomunidad
Una vez realizada la asamblea constitutiva de MANCOM, quedó conformada con 6 miembros, 5 municipios (Azua de Compostela, Las Charlas, Peralta, Pueblo Viejo y Sabana Yegua) y el DM de Los Jovillos.

En fecha 23 de Diciembre 2015, se obtuvo la Resolución de la Procuraduría General de la Corte de San Cristóbal concediendo el beneficio de incorporación a MANCOM y se realizó la publicación requerida según dicha Resolución en medio local en fecha 11 de enero del 2016 anunciando la Creación de esta entidad con facultad de accionar jurídicamente, exigiendo derechos y contrayendo obligaciones.

Concluido el trámite legal correspondiente, a los miembros de la Mancomunidad se les instruyó:

- Promover la integración como miembros de la Mancomunidad, de los municipios de la provincia de Azua no mancomunados aún.
- Establecer la estructura administrativa y técnica de la Mancomunidad como lo es la Oficina técnica administrativa intermunicipal –OTAI-.
- Precisar y agenciar las fuentes de financiamiento institucional.
- Definir un Plan contentivo de las prioridades institucionales para el actual período de gestión.
- Gestionar realización de estudios de factibilidad económica ambiental para las actividades de Gestión de los residuos sólidos municipales, particularmente sobre su disposición final.

2.1.1 Lecciones aprendidas a través de la conformación de MANCOM

Dentro de las lecciones aprendidas durante el proceso de creación de esta Mancomunidad, podemos citar:

1. La figura del alcalde-líder del proceso es preponderante en el logro de los objetivos de esta asociación, ya que pudimos constatar que es quien impulsa a los demás miembros a colaborar. En el caso de MANCOM, el alcalde del municipio cabecera de Azua.
2. Es de suma importancia que se informe e involucre a los representantes de las comunidades miembros sobre los planes y objetivos de esta asociación para garantizar el éxito en las actividades futuras.
3. Se debe discutir previamente los beneficios y dificultades de la integración a la mancomunidad para cada municipio candidato en particular, evitando de esta manera futuras inconformidades.
4. Debe quedar claro desde el inicio que la disposición final mancomunada mediante un vertedero controlado o relleno sanitario es obviamente más cara que una disposición final particular a cielo abierto y que los costos deben ser asumidos por los municipios participantes. En tal sentido, los

integrantes deben estudiar/identificar desde temprano de dónde podrían provenir los recursos adicionales que se requerirán la cuota a pagar al SDF para la correcta disposición de los residuos. Es precisamente en la disposición adecuada donde encuentra sentido la conformación de una mancomunidad.

5. La asistencia legal juega un papel importante, pero no tanto como el involucramiento del personal mismo de los municipios integrantes, quienes son los que finalmente lograrán que se cumpla con el calendario requerido para la incorporación legal. Cabe destacar que en el caso de MANCOM, fue determinante la colaboración del equipo de MARENA para que se cumpliera con el calendario de actividades requeridas para la incorporación de este organismo, así como también la participación de Rodolfo Castillo y Miguel A. Aguilar.
6. Sin una exigencia de cumplimiento con los estándares ambientales y de protección al medio ambiente por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es muy difícil que los municipios abandonen la práctica de verter sus residuos a cielo abierto, ya que esto prácticamente no tiene ningún costo para ellos y sí la disposición final controlada. Es necesario que, una vez definido el SDF, el Ministerio defina el radio dentro del cual todos los municipios incluidos en el mismo deberán depositar sus residuos en el sitio seleccionado y proceder al cierre paulatino de los vertederos a cielo abierto existentes en cada uno de ellos.

Logros alcanzados a Enero 2017



Figura 4. Fotos antes y después Vertedero Municipal de Azua. MANCOM, 2017.-

BIBLIOGRAFÍA

- Informe de Progreso 2do. Año Proyecto FOCIMiRS: Apéndice 9. Soporte para la Creación de una Mancomunidad_2016.-