

Santo Domingo, D. N.
18 de marzo de 2025

Señor

Alfredo Pacheco

Presidente de la Cámara de Diputados

Su despacho.-

Cc.: Comisión Permanente de Medio Ambiente y Recursos Naturales:
Sr. Juan Agustín Medina Santos, presidente
Sra. Llaniris del Carmen Espinal Cabrera, vicepresidente
Sr. Nelson Saulo Vega Báez, secretario
Sra. Caty Díaz Abreu, miembro
Sr. Cecilio García Javier, miembro
Sra. Eduvigis María Bautista Gomera, miembro
Sr. Elpidio Infante Galán, miembro
Sra. Fiordaliza Estévez Castillo, miembro
Sr. Héctor Fodil Rosa Mercedes, miembro
Sr. José Antonio Fabián Beltré, miembro
Sr. José Moisés Ortiz López, miembro
Sra. Liz Adriana Mieses Díaz, miembro
Sr. Román de Jesús Vargas, miembro
Sra. Shirley Antonia López Félix, miembro
Sr. Yancarlos Simanca Ferreras, miembro



Atención: **Francisca I. Mota Del Jesús**, Secretaria General Legislativa
Clarissa Collado, secretaria de la Comisión Permanente

Asunto: Informe público de recomendación sobre el proyecto de ley que modifica la Ley núm. 225-20, sobre gestión integral y coprocesamiento de residuos sólidos. (Iniciativa legislativa núm. 00227-2024-SLO-SE).

Distinguido señor Pacheco:

1. Con la finalidad de garantizar la prevalencia del principio de libre competencia y el derecho a la libertad de empresa consagrados en los artículos 217 y 50, respectivamente, de la Constitución dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08¹ (en lo adelante "Ley 42-08") le atribuye a la **COMISIÓN**

¹ Art. 1 Ley 42-08: "Objeto. La presente ley tiene por objeto, con carácter de orden público, promover y defender la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica en los mercados de bienes y servicios, a fin de generar beneficio y valor en favor de los consumidores y usuarios de estos bienes y servicios en el territorio nacional".

NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (a ser referida en lo adelante como **"PRO-COMPETENCIA"**) el rol de promover y garantizar la competencia efectiva en los mercados, mediante la ejecución y aplicación de las políticas y legislación de competencia, y el ejercicio de sus facultades investigativas, de informe, reglamentarias, resolutivas y sancionadoras previstas en la Ley 42-08.

2. La Ley 42-08 en su artículo 31 letra n) otorga al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** la facultad de realizar actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos cuyos efectos puedan incidir en la competencia. En el ejercicio de tales atribuciones, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** ha procedido a evaluar, desde la perspectiva de la libre competencia, la siguiente iniciativa legislativa, a saber: (i) la iniciativa legislativa núm. 00227-2024-SLO-SE, correspondiente al "Proyecto de ley que modifica la ley núm. 225-20, sobre gestión integral y coprocesamiento de residuos sólidos", remitida a la Cámara de Diputados, tras su aprobación en el Senado de la República el 7 de enero de 2025, en lo adelante referida como "El Proyecto".
3. Como resultado de la evaluación realizada al Proyecto, **PRO-COMPETENCIA** emite el presente informe de recomendaciones que sometemos a consideración del Senado de la República, a fin de que las mismas sean ponderadas y tomadas en cuenta por el Senado de la República en el proceso de estudio, discusión y eventual aprobación. Para facilitar el estudio de este informe, lo hemos dividido en cuatro (4) partes, a saber: **A)** Fundamento legal de la facultad de abogacía; **B)** Contexto y objetivo del Proyecto; **C)** Análisis del Proyecto; y **D)** Conclusiones y recomendaciones.

A) Fundamento legal de la facultad de abogacía de PRO-COMPETENCIA

4. La facultad de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes que le otorga el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08² al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** tiene por finalidad prevenir que la regulación que se incorpore al marco legislativo nacional impacte negativamente en las condiciones de competencia en el mercado y en el ejercicio de la libertad de empresa.
5. Las actividades de abogacía de la competencia juegan un rol preponderante en la ejecución de las políticas públicas adoptadas por el Estado dominicano mediante la Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esta ley contempla las acciones y objetivos para *"el ejercicio por parte del sector público*

² Artículo 31 de la Ley 42-08: "De las facultades del Consejo Directivo. La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia podrá, a través de su Consejo Directivo: n) Realizar actividades de abogacía de la competencia en la gestión que desempeñan órganos y entidades del Estado, a través de la emisión de informes de recomendación establecidos en los Artículos 14 y 15 de la presente ley. Asimismo, efectuar acciones de defensa y promoción de la competencia durante los procesos de formación de leyes u otros instrumentos normativos, en materia económica y comercial y otras materias cuyos efectos puedan incidir en la competencia, a través de los mecanismos establecidos en esta ley".

nacional y local de sus **funciones de regulación**, promoción y producción de bienes y servicios (...) para el logro de la Visión de la Nación de Largo Plazo y los Objetivos y Metas de dicha Estrategia”.

6. Cabe señalar que la labor de abogacía de la competencia realizada por **PRO-COMPETENCIA** contribuye a la consecución del objetivo específico 3.3.1 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que establece el compromiso del Estado dominicano de **“desarrollar un entorno regulador que asegure un funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios procompetitivos en un marco de responsabilidad social.”** Para lograr este objetivo, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establece que el Estado dominicano debe llevar a cabo las siguientes acciones:

Impulsar el funcionamiento de los mercados en condiciones de competencia y control de abusos de posición dominante mediante el fortalecimiento del marco regulador e institucional, con el propósito de reducir costos y precios y elevar la competitividad de la economía en un entorno de apertura comercial.”

7. Es en el marco de esa misión atribuida al Estado dominicano en la Estrategia Nacional de Desarrollo y en virtud de las disposiciones del artículo 31 letra n) de la Ley 42-08, **PRO-COMPETENCIA** realiza actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos, que puedan incidir en las condiciones de competencia en el mercado, el ejercicio de la libertad de empresa y el derecho de competir en igualdad de condiciones. Para ello, **PRO-COMPETENCIA** emite “informes públicos de recomendación”, que son dirigidos a las autoridades públicas durante el referido proceso de formación de las normas, con la finalidad de prevenir que se adopten regulaciones que puedan impactar negativamente en la libre competencia y las condiciones de acceso al mercado.

B) Contexto y objetivos del Proyecto

8. La iniciativa de analizar el Proyecto de modificación a la Ley núm. 225-20, del 16 de septiembre de 2020, Ley General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos, surge a raíz de la labor de seguimiento y revisión de la agenda legislativa que cotidianamente realiza **PRO-COMPETENCIA**, con el objetivo de identificar aquellas iniciativas legislativas que podrían repercutir en las condiciones de acceso al mercado, las condiciones de competencia en el mismo y el ejercicio de la libertad de empresa.
9. Según se desprende de los Considerandos del Proyecto, la modificación propuesta tiene como objetivo principal fortalecer el marco normativo para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos, ante la persistencia de desafíos en la implementación efectiva de la ley original. El Proyecto reconoce que, si bien la Ley núm. 225-20 ha comenzado a rendir frutos y ha producido soluciones concretas en los sitios de disposición final en varios municipios, permitiendo incluso el cierre definitivo de varios vertederos a cielo abierto, aún existen aspectos que requieren una revisión para optimizar el sistema.

10. Entre los fundamentos expuestos, el Proyecto destaca la necesidad de fortalecer la economía circular en el país mediante la priorización de proyectos integrados que garanticen una gestión más eficiente y sostenible de los residuos sólidos. Asimismo, señala que el sistema de gestión integral de residuos en la República Dominicana, desde la promulgación de la ley 225-20, ha demostrado que existen otras soluciones prácticas que se deben poner en marcha para eficientizar y promover ese sistema y el manejo de residuos.
11. El ejercicio de la facultad de abogacía de la competencia por parte de **PRO-COMPETENCIA** en el presente caso tiene por finalidad prevenir que en el ejercicio de la potestad reguladora del Estado a través del Proyecto se incorporen al marco normativo nacional disposiciones que: (a) puedan menoscabar el ejercicio de la libertad de empresa, y (b) que produzcan un impacto negativo en la competencia y en la estructura del mercado. Esto último puede suceder, particularmente, cuando la regulación que se pretenda adoptar pueda producir alguno de los siguientes efectos en el mercado: (a) limitar la cantidad y variedad de proveedores; (b) limitar la capacidad competitiva de los proveedores; (c) desincentivar su interés de competir vigorosamente, o (d) limitar el acceso de los consumidores a información y opciones alternativas sobre los productos o servicios ofertados en el mercado³.
12. Con base en los criterios señalados precedentemente, se ha procedido a analizar el Proyecto para determinar si su eventual implementación pudiere incidir, directa o indirectamente, de manera adversa en el ejercicio de la libertad de empresa y en la prestación de servicios relacionados con la gestión integral de residuos sólidos, particularmente en lo referente a la disposición final y valorización de estos.

C) Análisis del impacto en la competencia

13. **En cuanto a la imposición de restricciones en los servicios de disposición final de residuos sólidos y su afectación en la competencia.** El proyecto de modificación a la Ley 225-20 sobre Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos propone un cambio estructural significativo en el artículo 130, al incorporar un Párrafo II que establece:

"No habrá más de un relleno sanitario autorizado por región del país o utilizado de manera conjunta por varias provincias, municipios o distritos municipales que deben pertenecer a una misma región del país, en el cual de manera obligatoria deberán ser depositados los residuos sólidos urbanos, mientras dure su vida útil o mientras se encuentren vigentes acuerdos para su utilización conjunta con otras provincias, municipios o distritos municipales".

14. La estructura propuesta elimina deliberadamente la posibilidad de competencia efectiva al prohibir expresamente la existencia de más de un operador por región geográfica, desestimando consideraciones

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Herramientas para la Evaluación de la Competencia, v. 4.0, París, Francia, 2019, pág. 12.

técnicas fundamentales como capacidad instalada, demanda proyectada, eficiencia operativa y condiciones geográficas específicas que, evaluadas objetivamente, podrían justificar la presencia de múltiples proveedores para garantizar la adecuada prestación de este servicio esencial para la comunidad y el desarrollo sostenible en el tiempo. Esta disposición configura, desde el análisis económico y de competencia, un mecanismo de creación y protección legal de monopolios regionales en el mercado de disposición final de residuos sólidos, lo cual contraviene el principio de libertad de empresa establecido en el artículo 50 de la Constitución dominicana que, si bien permite monopolios estatales, lo hace únicamente cuando estos sean en beneficio del Estado⁴, condición que no se evidencia ni justifica técnicamente en el proyecto.

15. La literatura económica ha documentado ampliamente las ineficiencias derivadas de estructuras monopolísticas. El premio nobel de economía, Jean Tirole, demuestra que los monopolios tienden sistemáticamente a operar por debajo del nivel socialmente óptimo y a establecer precios significativamente superiores a los que resultarían en un entorno competitivo⁵. En el contexto específico de servicios públicos como la gestión de residuos, estas ineficiencias adquieren mayor relevancia al tratarse de servicios esenciales para la comunidad, donde los sobrecostos terminan siendo absorbidos directamente por los contribuyentes o trasladados a los usuarios finales.

16. La eliminación de la competencia, incluso potencial, tiene consecuencias particularmente graves para la calidad y eficiencia del servicio. Aun la mera posibilidad de entrada de nuevos competidores puede ejercer un efecto disciplinario sobre los operadores establecidos, incentivándolos a mantener niveles adecuados de eficiencia y calidad⁶. Al establecer una barrera legal absoluta que impide la entrada de nuevos operadores, el Proyecto no solo elimina la competencia efectiva sino también este efecto disciplinario de la competencia potencial, lo que previsiblemente resultará en un deterioro gradual de la calidad del servicio y en la ausencia de incentivos para la innovación y la mejora operativa.

17. De igual manera, el proyecto contempla la modificación del artículo 133, donde se refuerza esta estructura monopolística al establecer que "solo se permitirá la construcción de un único y exclusivo relleno sanitario para tres o más municipios o distritos municipales que se agrupen y que sean de una misma región del país". Esta disposición no solo consolida el esquema monopolístico regional, sino que además genera una dependencia obligatoria entre municipios que podría resultar en relaciones contractuales desequilibradas

⁴ Constitución Dominicana. Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional.

⁵ Tirole, J. (1988). The Theory of Industrial Organization. MIT Press.

⁶ Baumol, W. J. (1982). Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. Harcourt Brace Jovanovich.

donde algunos ayuntamientos se vean forzados a aceptar condiciones desfavorables debido a la inexistencia de alternativas legalmente viables.

18. Estas modificaciones tienen la vocación de generar una concentración excesiva de poder, lo cual, se puede manifestar en el mercado como un "*poder de negociación asimétrico*", donde una de las partes puede imponer condiciones unilateralmente debido a la ausencia de alternativas para la contraparte. En el contexto del proyecto analizado, los municipios podrían encontrarse en una posición de negociación extremadamente vulnerable frente al único operador autorizado en su región, lo que probablemente resultaría en tarifas excesivas o condiciones de servicio subóptimas, sin posibilidad legal de recurrir a alternativas más eficientes o económicamente viables.

19. Adicionalmente a la restricción mencionada, el proyecto también incorpora una modificación al artículo 134, donde incorpora una preferencia para incentivos a un tipo de proyectos sobre otro, a saber:

Artículo 134-bis. Proyectos Integrados: Se considerarán Proyectos Integrados aquellos que incluyan un Relleno Sanitario y una Planta de Valorización en el mismo proyecto, pagando una tasa única de manejo. Estos Proyectos Integrados serán priorizados en el PLANGIR y al momento de recibir cualquier incentivo, tasa o tratamiento especial.

20. Esta disposición genera una restricción adicional significativa para operadores especializados que podrían ofrecer servicios más eficientes en segmentos específicos del mercado. Al favorecer con exenciones a operadores integrados, el Proyecto podría estar eliminando la posibilidad de que emerjan soluciones innovadoras y especializadas en diferentes segmentos de la cadena de valor del manejo de residuos. Sobre esto, la literatura económica ha destacado las ventajas de la especialización en entornos complejos, argumentando que las empresas especializadas pueden desarrollar capacidades únicas que les permiten innovar y adaptarse más rápidamente que las grandes organizaciones verticalmente integradas⁷.

21. La restricción legislativa que limita a un único operador por región, combinada con la marcada preferencia para incentivos estatales a las estructuras verticalmente integradas, suprime deliberadamente esta diversidad metodológica y experimental que, de permitirse, conduciría inevitablemente al desarrollo de soluciones más eficientes, sostenibles y económicamente viables para la gestión integral de residuos sólidos. Los estudios económicos contemporáneos confirman que los entornos competitivos caracterizados por múltiples actores generan significativamente mayor innovación tecnológica y operativa, precisamente debido a la convergencia de diversos enfoques técnicos y a la presión competitiva que incentiva la mejora continua y la optimización de recursos, aspectos críticos para un sector tan estratégico para el desarrollo sostenible como es la gestión de residuos⁸.

⁷ Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.

⁸ Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. (2014). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*. Columbia University Press.

22. Es importante considerar que estas restricciones podrían tener severos efectos particularmente para pequeñas y medianas empresas del sector. Las barreras regulatorias tienden a afectar desproporcionadamente a empresas más pequeñas y nuevos entrantes, que típicamente tienen menos recursos para adaptarse a requisitos complejos o superarlos administrativamente. En este caso, la combinación de exclusividad regional y preferencia por proyectos integrados crea un entorno particularmente hostil para pequeños operadores especializados.
23. Las estructuras monopolísticas en servicios esenciales requieren, como mínimo, de robustos mecanismos regulatorios que simulen las presiones competitivas ausentes en el mercado⁹. Sin embargo, el Proyecto no contempla un marco regulatorio detallado que pueda mitigar los efectos negativos de la concentración de mercado que establece. En ausencia de tales mecanismos, los riesgos de abuso de posición dominante y deterioro en la calidad del servicio son considerables. Esta estructura podría resultar no solo en ineficiencias económicas, sino también en problemas de legitimidad y aceptación social del sistema de gestión de residuos.
24. En consecuencia, es necesario reconsiderar estas disposiciones del Proyecto, evaluando alternativas que permitan un mayor grado de competencia en el mercado. Un enfoque más equilibrado podría mantener estándares ambientales y operativos rigurosos, sin necesidad de establecer monopolios regionales legales que eliminen por completo la competencia. Es posible diseñar marcos regulatorios que alcancen objetivos de política pública sin sacrificar innecesariamente los beneficios de la competencia y la diversidad de enfoques.
25. **En cuanto al sistema de contribuciones.** El referido Proyecto contempla una modificación al artículo 36, referente a la "Contribución especial para la gestión integral de residuos". La modificación propuesta establece que:

"Artículo 36.- Contribución especial para la gestión integral de residuos. Mediante la presente ley se establece que, toda persona jurídica o entidad, incluyendo asociaciones sin fines de lucro, fideicomisos, fondos de inversión y otros patrimonios autónomos y entidades gubernamentales, así como cualquier otra entidad que reporte anualmente sus ingresos a la Dirección General de Impuestos Internos, deberá pagar una contribución especial obligatoria en base a sus ingresos, con el objetivo de crear un fondo para mitigar los efectos negativos de la actual disposición de los residuos y desarrollar un sistema integral de gestión de los mismos.

Párrafo I.- Los aportes a que se refiere la parte capital del presente artículo deberán realizarse de acuerdo a los ingresos correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate, conforme a lo siguiente:

⁹ Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). A theory of incentives in procurement and regulation. MIT Press.

- 1) Persona jurídica o entidad con ingresos de hasta un millón de pesos dominicanos (RD\$1,000,000.00) aportarán mil doscientos pesos dominicanos (RD\$1,200.00).
- 2) Persona jurídica o entidad con ingresos de: un millón de pesos dominicanos (RD\$1,000,000.00) hasta diez millones (RD\$10,000,000.00) aportará dos mil cuatrocientos pesos dominicanos (RD\$2,400.00).
- 3) Persona jurídica o entidad con ingresos de: diez millones de pesos dominicanos (RD\$10,000,000.00) hasta veinte y cinco millones (RD\$25,000,000.00) aportarán diez mil pesos dominicanos (RD\$10,000.00).
- 4) Persona jurídica o entidad con ingresos de: veinte y cinco millones de pesos dominicanos (RD\$25,000,000.00) hasta cincuenta millones (RD\$50,000,000.00) aportarán sesenta mil pesos dominicanos (RD\$60,000.00).
- 5) Persona jurídica o entidad con ingresos de: cincuenta millones de pesos dominicanos (RD\$50,000,000.00) hasta cien millones (RD\$100,000,000.00) aportarán trescientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$350,000.00).
- 6) Persona jurídica o entidad con ingresos de: cien millones de pesos dominicanos (RD\$100,000,000.00) hasta doscientos cincuenta millones (RD\$250,000,000.00) aportarán setecientos mil pesos dominicanos (RD\$700,000.00).
- 7) Persona jurídica o entidad con ingresos de; doscientos millones (RD\$250,000,000.00) hasta quinientos millones (RD\$500,000,000.00) aportarán un millón doscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$1,250,000.00).
- 8) Persona jurídica o entidad con ingresos de; quinientos millones (RD\$500,000,000.00) hasta mil millones (RD\$1,000,000,000.00), aportarán dos millones quinientos mil pesos dominicanos (RD\$2,500,000.00).
- 9) Persona jurídica o entidad con ingresos de; mil millones (RD\$1,000,000,000.00) hasta dos mil millones (RD\$2,000,000,000.00), aportarán cinco millones de pesos dominicanos (RD\$5,000,000.00).
- 10) Persona jurídica o entidad con ingresos de; dos mil millones (RD\$2,000,000,000.00) en adelante, aportarán diez millones de pesos dominicanos (RD\$10,000,000.00). (...).

4

26. Un análisis detallado de la escala contributiva propuesta revela aumentos que podrían considerarse desproporcionados para un mercado que apenas comienza su proceso de regulación formal en la República Dominicana. El caso más ilustrativo es el incremento correspondiente a la última categoría superior de contribuyentes, donde la aportación máxima en la ley actual es de doscientos sesenta mil pesos dominicanos (RD\$260,000.00) se elevaría hasta diez millones de pesos dominicanos (RD\$10,000,000.00), representando un aumento de aproximadamente 3,750%. Esta magnitud de incremento, implementada sin un período de transición adecuado, podría generar interrupciones significativas en la estructura financiera y operativa de los participantes del mercado.

27. La implementación de incrementos tan sustanciales requiere, como condición previa fundamental, la realización de estudios de impacto económico que evalúen sus efectos en el ecosistema empresarial. Sobre

esto, doctrina advierte que los sistemas contributivos deben diseñarse considerando no solo los objetivos recaudatorios, sino también sus efectos en la estructura competitiva del mercado y en la viabilidad operativa de los diversos agentes económicos, particularmente en sectores en proceso de formalización¹⁰.

28. Por tanto, se recomienda que previo a la implementación de los incrementos propuestos, se realice un estudio integral de impacto económico que evalúe: (i) la capacidad contributiva real de los diversos segmentos del mercado; (ii) los efectos en la estructura competitiva; (iii) la efectividad del sistema para alcanzar los objetivos ambientales y de gestión establecidos. Adicionalmente, se sugiere considerar un esquema de implementación gradual que permita la adaptación progresiva del mercado a las nuevas condiciones contributivas.

29. **En cuanto a la imposición de barreras y su efecto restrictivo en la dinámica competitiva del mercado.** El proyecto contempla una modificación del artículo 38, numeral 4, en el que se introduce un cambio estructural al establecer entre los objetivos del Fideicomiso lo siguiente:

(...)

4) Establecer contrato de operación entre el Fideicomiso DO Sostenible y los Gestores autorizados de las estaciones de transferencia, rellenos sanitarios y plantas de valorización por un plazo mínimo de 10 años de duración, pudiendo estos ser renovados por períodos iguales (..).

30. La obligatoriedad de contratos de tan larga duración, combinada con la exclusividad regional ya analizada, genera una situación llamada "cautiverio contractual", que ocurre cuando se queda vinculado a relaciones contractuales sin alternativas viables. Esto desequilibra fundamentalmente el poder negociador entre las partes¹¹. Dicha simetría puede resultar en condiciones subóptimas para los municipios, como parte más vulnerable, y distorsiona significativamente el funcionamiento eficiente del mercado, afectando tanto los costos como la calidad del servicio final.

31. Esta rigidez resulta especialmente problemática en el sector de gestión de residuos, donde las tecnologías de valorización, tratamiento y disposición final experimentan transformaciones constantes, creando un escenario donde la inflexibilidad contractual propuesta podría perpetuar metodologías subóptimas y eliminar efectivamente la competencia por el mercado durante intervalos excesivos. Los contratos de muy larga duración sin mecanismos efectivos de revisión periódica y ajuste de condiciones técnicas y económicas tienden a generar dos problemas fundamentales: obsolescencia tecnológica acelerada y renegociaciones no planificadas que frecuentemente resultan desfavorables para la entidad pública contratante, comprometiendo la eficiencia asignativa y la calidad del servicio.

¹⁰ Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector (3rd ed.). W. W. Norton & Company.

¹¹ Williamson, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. Free Press.

32. En ese sentido, se recomienda reconsiderar la duración mínima propuesta para estos contratos, evaluando alternativas que mantengan un balance adecuado entre la estabilidad necesaria para la amortización de inversiones y la flexibilidad requerida para preservar condiciones competitivas en el mercado. Un enfoque escalonado, con periodos iniciales más cortos (3-5 años) y posibilidades de extensión condicionadas al cumplimiento de indicadores de desempeño predefinidos, podría resultar más beneficioso para mantener presiones competitivas que incentiven la eficiencia, la innovación y la mejora continua del servicio.

33. Asimismo, otra barrera que se identifica en el proyecto es una modificación de los párrafos 1 y 2 del artículo 116 de la Ley, estableciendo en el párrafo 1 lo siguiente:

"1) Las plantas de valorización y manejo de residuos especiales están obligadas a contar con autorización emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así mismo, dicha autorización se encontrará supeditada a que conjuntamente sea instalado un relleno sanitario, en caso de no existir uno previamente autorizado en esa región del país o acuerdos vigentes de utilización conjunta".

34. Esta disposición genera una barrera de entrada al condicionar la existencia de plantas de valorización a la instalación de rellenos sanitarios, lo que requiere inversiones adicionales y conocimientos técnicos específicos no relacionados directamente con la actividad de valorización. Los nuevos entrantes enfrentarían así un doble desafío financiero: la inversión propia de su actividad principal (valorización) más la inversión en infraestructura de disposición final (relleno sanitario), elevando artificialmente los costos de acceso al mercado y disuadiendo la participación de operadores especializados con capacidad técnica, pero recursos financieros limitados. Esta exigencia contraviene directamente el principio de jerarquía en la gestión de residuos, reconocido internacionalmente y establecido en la propia Ley 225-20, que prioriza la valorización sobre la disposición final, así como el principio de libre competencia contemplado en la susodicha ley.

35. La imposición de requisitos no relacionados con la actividad principal de los operadores genera distorsiones significativas en la estructura de mercado y desincentiva la especialización eficiente. En este caso específico, obligar a que una planta cuyo objetivo es valorizar residuos deba simultáneamente instalar un relleno sanitario constituye una exigencia técnica y económicamente injustificada que incrementa artificialmente los costos de entrada al mercado. La disposición propuesta incentiva una integración vertical que elimina las ventajas de la especialización y crea barreras significativas para operadores que podrían ofrecer servicios eficientes de valorización sin necesariamente contar con la capacidad técnica o financiera para establecer y gestionar un relleno sanitario.

36. De igual manera, la modificación propuesta al párrafo II del mismo artículo 116 profundiza aún más estas restricciones anticompetitivas al establecer:

"Las plantas de valorización ya existentes no podrán manejar directamente residuos orgánicos ni inorgánicos, cuando en dicha región exista un relleno sanitario aprobado o acuerdos vigentes para uso compartido de un relleno sanitario, sin embargo, podrán operar con residuos sólidos provenientes de otras regiones del país donde no exista relleno sanitario o sitio de disposición final aprobado o autorizado bajo el formato de uso compartido".

37. Esta disposición adicional, no solo crea barreras de entrada para nuevos participantes, sino que afecta retroactivamente a operadores establecidos, restringiendo su capacidad para competir en el mercado. Al prohibir que plantas de valorización existentes manejen residuos en regiones donde existe un relleno sanitario, se establece un monopolio derivado que extiende la exclusividad del relleno sanitario regional también a los servicios de valorización, eliminando efectivamente la competencia en este segmento del mercado.

38. La restricción impuesta contraviene directamente los principios fundamentales de la libertad de empresa consagrado en el artículo 50 de la Constitución, al afectar el derecho de los generadores a decidir sobre la disposición de sus residuos. La eficiencia en la gestión de residuos se maximiza cuando los generadores pueden seleccionar entre múltiples opciones de tratamiento basándose en consideraciones ambientales y económicas. La imposición legal de un proveedor único elimina esta capacidad de elección y los beneficios asociados a la competencia. Esta restricción retroactiva resulta particularmente problemática desde la perspectiva de seguridad jurídica y protección de inversiones existentes. Las plantas de valorización que operan actualmente han realizado inversiones significativas basadas en el marco regulatorio previo, y la prohibición de manejar ciertos tipos de residuos podría comprometer su viabilidad financiera.

39. El impacto en la estructura del mercado resulta evidente: se crean zonas geográficas donde un único operador (el gestor del relleno sanitario regional) tendrá control exclusivo sobre todo el flujo de residuos, eliminando cualquier posibilidad de competencia tanto en disposición final como en valorización. Esta consolidación forzada podría resultar en precios más altos, menor innovación y reducción en la calidad del servicio.

40. Por último, se identifica otra barrera dirigida a determinados operadores del mercado, específicamente a las plantas de reciclajes de plástico. Se propone una modificación del artículo 140 párrafo III, para establecer que:

"El cobro por el servicio definido en este artículo se realizará sobre las cantidades reportadas por los gestores privados, debidamente certificadas por las alcaldías o distritos municipales correspondientes. No se considerarán para el pago por parte del fideicomiso a las plantas que solo se dedican a reciclar plásticos".

41. Esta disposición crea una diferenciación arbitraria entre operadores que realizan actividades de valorización, excluyendo específicamente a las plantas de reciclaje de plásticos de los pagos del fideicomiso,

mientras que otros tipos de plantas de valorización podrían recibir estos beneficios. Tal discriminación carece de justificación técnica o económica, que no se describe en el proyecto, ya que el reciclaje de plásticos constituye una forma legítima y ambientalmente valiosa de valorización de residuos, equivalente en su función económica y ambiental a otras formas de procesamiento de materiales recuperados.

42. Desde la perspectiva del análisis económico, esta exclusión generaría una distorsión significativa en el mercado de valorización de residuo. La aplicación desigual de beneficios económicos entre competidores de un mismo sector, tiende a crear ineficiencias asignativas y a distorsionar los incentivos para la inversión y operación. En este caso específico, las plantas de reciclaje de plásticos se verían en desventaja competitiva frente a otras plantas de valorización que, realizando funciones económicas y ambientales equivalentes, tendrían acceso a pagos que reducirían sus costos operativos o aumentarían su rentabilidad.
43. Un marco regulatorio que respete los principios de equidad competitiva debería establecer criterios objetivos para determinar qué actividades califican para recibir pagos del fideicomiso, basados en consideraciones técnicas, ambientales y económicas, sin discriminaciones arbitrarias entre sectores que cumplen funciones equivalentes. Es por esto que se recomienda eliminar esta exclusión específica de las plantas de reciclaje de plásticos, permitiendo que todos los operadores dedicados a la valorización de residuos, independientemente del material específico que procesen, tengan acceso equitativo a los pagos del fideicomiso, sujetos a criterios objetivos y técnicamente justificados que podrían incluir indicadores de desempeño ambiental, eficiencia en la recuperación de materiales, o contribución a la reducción de residuos destinados a disposición final.

D) Conclusiones y recomendaciones

44. Por todo lo explicado anteriormente, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, en el ejercicio de las atribuciones de abogacía de la competencia que le confiere el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08 y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación No. 252-20, **RECOMIENDA** al Senado de la República que en el proceso de estudio y discusión del Proyecto sean tomadas en consideración las observaciones expuestas en el presente Informe de Recomendación, a saber:

- A. **Reconsiderar la estructura monopolística regional:** Se recomienda eliminar o modificar la disposición que limita a un único relleno sanitario por región establecida en el artículo 130, Párrafo II, así como las restricciones relacionadas en el artículo 133. El marco regulatorio debería permitir la coexistencia de múltiples operadores cuando las condiciones técnicas, ambientales y de demanda lo justifiquen, implementando en su lugar estándares rigurosos de desempeño ambiental y operativo que todos los participantes deban cumplir, preservando así tanto la calidad del servicio como los beneficios de la competencia.

- B. **Eliminar la supeditación de autorización de plantas de valorización a la instalación de rellenos sanitarios:** Se recomienda modificar el artículo 116, Párrafo I, eliminando el requisito de que las plantas de valorización deban instalar conjuntamente un relleno sanitario. Esta exigencia constituye una barrera de entrada injustificada que contradice el principio de jerarquía en la gestión de residuos y limita la especialización eficiente. Las autorizaciones deberían basarse exclusivamente en criterios técnicos y ambientales propios de la actividad de valorización.
- C. **Suprimir las restricciones a plantas de valorización existentes:** Se recomienda eliminar la prohibición establecida en el artículo 116, Párrafo II, que impide a las plantas de valorización existentes manejar residuos en regiones donde existe un relleno sanitario. Esta disposición afecta retroactivamente a operadores establecidos, compromete inversiones realizadas y contraviene el derecho de los generadores a decidir sobre la gestión de sus residuos. En su lugar, la regulación debería establecer criterios técnicos específicos para el tratamiento de cada tipo de residuo, permitiendo que cualquier operador que cumpla con estos estándares pueda participar en el mercado.
- D. **Reducir la duración mínima de contratos de operación:** Se recomienda modificar el artículo 38, numeral 4, reduciendo la duración mínima de los contratos de operación de 10 años a un periodo más razonable (3-5 años), con posibilidades de extensión condicionadas al cumplimiento de indicadores de desempeño predefinidos. Esto permitiría un mejor balance entre la estabilidad necesaria para la amortización de inversiones y la flexibilidad requerida para adaptarse a cambios tecnológicos y preservar la competencia por el mercado.
- E. **Eliminar la discriminación contra plantas de reciclaje de plásticos:** Se recomienda modificar el artículo 140, Párrafo III, eliminando la exclusión específica de las plantas de reciclaje de plásticos del sistema de pagos del fideicomiso. Esta discriminación carece de justificación técnica o económica, creando una distorsión significativa en el mercado de valorización. El marco regulatorio debería establecer criterios objetivos para determinar qué actividades califican para recibir pagos, sin discriminaciones arbitrarias entre sectores que cumplen funciones equivalentes.
- F. **Realizar un estudio de impacto económico sobre el incremento de contribuciones:** Se recomienda, previo a la implementación de los incrementos propuestos en el artículo 36, realizar un estudio integral de impacto económico que evalúe la capacidad contributiva real de los diversos segmentos del mercado, los efectos en la estructura competitiva, y la efectividad del sistema para alcanzar los objetivos ambientales. Adicionalmente, se sugiere considerar un esquema de implementación gradual que permita la adaptación progresiva del mercado a las nuevas condiciones contributivas.

45. En lo adelante, quedamos en la mejor disposición de proveer a la Cámara de Diputados la República las orientaciones adicionales que pudiere considerar necesarias, para la adecuada ponderación de este informe y la adopción de una legislación en esta materia en armonía con los principios de libre y leal competencia.

Atentamente,



María Elena Vásquez Taveras
Presidenta del Consejo Directivo



MEVT/jb