

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Consultoría en asistencia técnica al Gobierno de Colombia para la mejora en la implementación de Marco Tarifario a Nivel Nacional

País de la consultoría: Colombia

1. Antecedentes y Justificación

- 1.1. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, creada por la Ley 142 de 1994, que entre otros aspectos, tiene la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de posición dominante y presten servicios de calidad.
- 1.2. Para el servicio público de aseo, la CRA ha expedido las siguientes resoluciones que definen los marcos tarifarios para el servicio público de aseo, reconociendo las diferencias entre los grandes y pequeños municipios:
 - Resolución CRA 720 de 2015 *“Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”*.
 - Resolución CRA 853 de 2018 *“Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones”*.

Las fórmulas tarifarias, de conformidad con el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, tienen una vigencia de cinco años. Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que el 1 de abril de 2016 se dio inicio a la aplicación de las tarifas resultantes de la metodología contenida en la Resolución CRA 720 de 2015¹, ésta debe ser actualizada.

- 1.3. Con el fin de estructurar el marco tarifario que reemplazará al definido mediante la Resolución CRA 720 de 2015, la Comisión de Regulación debe disponer de estudios suficientes que permitan analizar la prestación de las diferentes actividades del servicio público de aseo, bajo la reglamentación y la regulación vigentes. Esto incorpora la actividad de aprovechamiento, definida en el Decreto 1077 de 2015 como *“la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su*

¹ Modificada por la Resolución CRA 751 de 2016

clasificación y pesaje”.

- 1.4. En el Documento CONPES 3874 de 2016 *“Política Nacional de Gestión Integral de Residuos”* se indica la necesidad de desarrollar los modelos que permitan la remuneración del aprovechamiento acorde con los costos eficientes, el comportamiento de los mercados y los análisis propios relacionados con la operatividad de la remuneración de la actividad.
- 1.5. En desarrollo de los procesos de asistencia técnica y apoyo a los prestadores del servicio público de aseo, el año 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en marco de la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR), desarrolló una herramienta que tiene por objetivo estimar los costos de esquemas de recolección, transporte, clasificación y embalaje de materiales reciclables con diferentes niveles de inclusión de organizaciones de recicladores (en la recolección y transporte selectivo, por un lado, y en la clasificación, acopio y embalaje, por otro) e identificar los costos e ingresos de estos esquemas.
- 1.6. La herramienta fue diseñada para ser empleada por los municipios, las organizaciones de recicladores y los prestadores de servicios de limpieza urbana, considerando cuatro escenarios que varían según la participación de las organizaciones de recicladores de base y prevé que la recolección y el transporte son actividades aparte de la clasificación, acopio y embalaje, y que, por tanto, pueden ser llevadas a cabo por actores distintos.
- 1.7. En marzo de 2020, la CRA publicó el documento *“Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana”*. En este documento, se establece la necesidad de realizar los siguientes análisis para la revisión de las actuales fórmulas tarifarias, con relación a la actividad de aprovechamiento:
 - i. *“Costo de comercialización del servicio cuando se preste la actividad de aprovechamiento en el municipio. Por ejemplo, se deberá analizar que el costo esté en función de las toneladas efectivamente aprovechadas, toda vez que, un mayor nivel de aprovechamiento se puede explicar porque hay una mayor cultura o preocupación de los usuarios por separar en la fuente, por el efecto de campañas educativas, publicaciones, y gestiones adicionales para educar al usuario; y,*
 - ii. *Reglas claras para el acceso y distribución de ingresos de comercialización cuando se preste el aprovechamiento entre los prestadores involucrados, así como para gestión de reliquidaciones y devoluciones derivadas de las acciones de vigilancia y control que realiza la SSPD o de errores en el reporte de información por parte del prestador de la actividad de aprovechamiento.*

(...)

Revisar la forma en la que se remunera la actividad, avanzando hacia una remuneración independiente de las otras actividades del servicio público (recolección y transporte más disposición final), y buscando que se reconozcan los beneficios ambientales, sociales y económicos que proporciona esta actividad a toda la sociedad.

(...)

- i) *El valor del descuento otorgado a los usuarios por realizar la correcta separación en la fuente de los residuos (DINC) a fin de proporcionar señales efectivas;*
- ii) *Reglas de comportamiento entre los diferentes actores que intervienen en la facturación de esta actividad ante el usuario final, en concordancia con lo definido por el Decreto 1077 de 2015; y,*
- iii) *La incorporación de indicadores de calidad y descuento que establezcan la relación entre la remuneración de la actividad y la calidad del servicio prestado, así como otros aspectos relacionados con el cumplimiento de las fases de formalización por parte de las organizaciones de recicladores, las metas de aprovechamiento, entre otros. De manera que, se presente una correlación entre la remuneración tarifaria y el mejoramiento en las condiciones de prestación de la actividad.*
- iv) *Las medidas e instrumentos regulatorios para que se dinamice el funcionamiento y la efectiva remuneración a las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad”.*

1.8. En este sentido, la Fundación Avina apoya financieramente a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, en el proceso de elaboración de los estudios del Nuevo Marco Tarifario -NMT- para el servicio público de aseo aplicable en municipios de más de 5.000 suscriptores en área urbana, esto es los municipios que se encuentran en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015, y de forma específica en el estudio de la actividad de Aprovechamiento.

1.9. Es así como, en el año 2021 se llevó a cabo un estudio para analizar la incidencia del esquema operativo de prestación de la actividad de aprovechamiento en la remuneración las personas prestadoras de dicha actividad y su articulación con el Valor Base de Aprovechamiento (definido en la Resolución CRA 720 de 2015), como insumo para la revisión de la fórmula tarifaria de la actividad de aprovechamiento según las condiciones del mercado.

1.10. Como resultado de lo anterior, fue posible: i) la realización de mesas de trabajo donde se identificaron aspectos y o conductas que puedan considerarse abusos de posición dominante, que puedan afectar la calidad del servicio público de aseo y que propicien la realización operaciones que no son económicamente eficientes; ii) analizar el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, identificando las implicaciones de éste en la efectiva remuneración por vía tarifaria a las personas prestadoras y a sus asociados; y, iii) analizar los elementos asociados al descuento por separación en la fuente (DINC), aforos y calidad del servicio prestado a los usuarios. Adicionalmente, se cuenta con unas soluciones propuestas para solventar las afectaciones identificadas en la prestación de la actividad y su articulación con la revisión de la fórmula tarifaria.

1.11. Con el propósito de continuar con el proceso de actualización del marco tarifario del servicio público de aseo se busca realizar una consultoría donde, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, pueda contar con un estudio que analice y evalúe los costos de inversión, operativos, administrativos y comerciales de la actividad de aprovechamiento, el cual deberá estar enmarcado en los criterios de la política pública definida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, acorde con el marco normativo contenido en el Decreto 1077 de

2015 y articulado con las bases definidas para la revisión del actual marco tarifario del servicio público de aseo de la Resolución CRA 720 de 2015.

2. Objetivo General

Elaborar propuesta de los costos eficientes que pueden ser incorporados en la actualización de la fórmula tarifaria que remunere la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos en el servicio público de aseo para municipios con más de 5.000 suscriptores.

2.1. Objetivos específicos

Con el desarrollo de la consultoría, se busca que la CRA pueda contar con los siguientes insumos como parte del estudio de aprovechamiento que soportará la próxima fórmula tarifaria de la actividad, en el marco del servicio público de aseo:

- Cuantificar los costos eficientes de pre-inversión, inversión, operación, mantenimiento, administración y comerciales de la actividad de aprovechamiento, según segmentos de mercado, escalas de operación, nivel de tecnificación y etapa del proceso de formalización como prestadores del servicio público de aseo.
- Proponer criterios de eficiencia técnica y operativa que pueden ser incorporados en la estimación del precio techo de la actividad de aprovechamiento.
- Evaluar la viabilidad de emplear la herramienta *“Estimación de costos de recolección selectiva y clasificación de residuos con inclusión de organizaciones de recicladores: Herramienta de cálculo y estudios de caso en América Latina y El Caribe”* para la estimación de los parámetros eficientes en la construcción de la fórmula tarifaria de la actividad de aprovechamiento.

3. Alcance de los Servicios

El alcance de la consultoría que se espera contratar con los presentes términos de referencia incluye los siguientes servicios:

- 3.1. La firma consultora deberá realizar un análisis de los costos asociados a la prestación de la actividad de aprovechamiento, en el marco del servicio público de aseo, por lo que se debe considerar la recolección selectiva de residuos ordinarios aprovechables, su transporte hasta la estación de clasificación y aprovechamiento, la clasificación de los materiales y su pesaje.
- 3.2. Una vez establecidos los costos en que se debe incurrir para la correcta ejecución de la actividad, será necesario la determinación de los criterios de eficiencia a considerar para el reconocimiento de las inversiones, operación, mantenimiento, administración y aspectos comerciales.
- 3.3. Este análisis se deberá realizar a partir de los datos de referencia de cada una de las variables empleadas para la estimación de los costos contenidos en la herramienta *“Estimación de costos de recolección selectiva y clasificación de residuos con inclusión de organizaciones de recicladores: Herramienta de cálculo y estudios de caso en América Latina y El Caribe”*, diseñada en el marco de la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR) por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de información aportada por organizaciones de recicladores, proveedores de tecnología y entidades estatales de 5 países de América Latina.

- 3.4. Establecer la viabilidad de emplear dicha herramienta para la determinación de los parámetros eficientes para la construcción del precio a reconocer vía tarifa de la actividad de aprovechamiento, estableciendo además propuestas concretas de mejora y para su adaptación al contexto colombiano.

4. Actividades Clave

Para el logro del objetivo esperado se deberán adelantar las siguientes actividades:

- 4.1. Cuantificar los costos eficientes a nivel de pre-inversión, inversión, operación, mantenimiento, administración y comerciales, en los que se incurre por el desarrollo de la actividad.
- 4.2. Proponer los criterios de eficiencia técnica y operativa a ser incorporados en la estimación del precio techo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo.
- 4.3. Evaluar la herramienta *“Estimación de costos de recolección selectiva y clasificación de residuos con inclusión de organizaciones de recicladores: Herramienta de cálculo y estudios de caso en América Latina y El Caribe”*.

5. Resultados, Productos Esperados y Calendario

Se espera que el consultor elabore un documento consolidado que contenga los siguientes elementos de evaluación y análisis de los costos de pre-inversión, inversión, operación, mantenimiento, administración y gestión comercial en los que se incurre para la adecuada prestación de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo:

- 5.1. Producto 1. Documento de análisis y cuantificación de los costos eficientes requeridos para pre-inversión, inversión, operación, mantenimiento, administración y gestión comercial, en la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo. Estos deberán considerar, los prestadores de la actividad (organizaciones de recicladores de oficio, empresas de servicios públicos) y la demanda de residuos efectivamente aprovechados, en una muestra de municipios representativa de cada uno de los segmentos de mercado que ha definido la CRA en su estudio de estructura de mercado de municipios con más de 5.000 suscriptores.

Este documento deberá estar acompañado de una herramienta ofimática (Excel) con la información recopilada y procesada en desarrollo de la consultoría que permita verificar la trazabilidad de los análisis efectuados, y con la cual, de ser necesario, la CRA pueda complementar y actualizar los análisis.

- 5.2. Producto 2. Documento con la propuesta de los criterios de eficiencia técnica y operativa que pueden ser incorporados en la estimación del precio techo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo. Para esto se deberán considerar experiencias internacionales exitosas comparables con el esquema operativo del servicio público de aseo, que para Colombia se ha definido en el Decreto 1077 de 2015; por ejemplo, Lisboa, España, Chile u otros que proponga el consultor.

5.3. Producto 3. Documento de evaluación de los datos de referencia utilizados para estimar cada una de las variables empleadas en la determinación de los costos incorporados en la herramienta “Estimación de costos de recolección selectiva y clasificación de residuos con inclusión de organizaciones de recicladores: Herramienta de cálculo y estudios de caso en América Latina y El Caribe”. A partir de ese análisis, el consultor deberá determinar la viabilidad de emplear dicha herramienta para la estimación de los parámetros eficientes en la construcción de la fórmula tarifaria de la actividad de aprovechamiento, proponer mejoras para su uso por parte de la CRA y las adaptaciones que requiera al contexto colombiano.

5.4. Calendario

Actividades	Junio			Julio			Agosto			Septiembre		
Inicio consultoría												
Entrega plan de trabajo												
Elaboración y entrega Producto 1												
Informe de progreso. Producto 1												
Elaboración y entrega Producto 2												
Informe de progreso. Producto 2												
Elaboración y entrega Producto 3												
Informe de progreso. Producto 3												
Socialización resultados finales												
Entrega informe final consolidado												

6. Requisitos de los Informes

- 6.1. Informes de progreso: se deben realizar reuniones de seguimiento, antes de finalizar y entregar cada uno de los productos, en las cuales se informará sobre el avance obtenido.
- 6.2. Informes de producto: al cumplirse el plazo establecido para cada uno de los productos, se debe hacer entrega del informe correspondiente y reportar el logro del producto aprobado.
- 6.3. Informe final consolidado: debe ser presentado al finalizar el mes 3 del contrato. Debe incluir el reporte del logro de los productos 1, 2 y 3 aprobados.

7. Supervisión e Informes

- 7.1. Todas las coordinaciones se harán con Jadira Vivanco, Gestora Programática de Latitud R en Colombia (jadira.vivanco@avina.net).

8. Calendario de Pagos

- 8.1. Las condiciones de pago se basarán en los hitos o entregables del proyecto. El Banco no espera hacer pagos por adelantado en virtud de contratos de consultoría a menos que se requiera una cantidad significativa de viajes. El Banco desea recibir la propuesta de costos más competitiva para los servicios descritos en el presente documento.
- 8.2. La tasa de cambio oficial del BID indicada en el SDP se aplicará para las conversiones necesarias de los pagos en moneda local.
- 8.3. Plan de pagos:

Plan de Pagos	
Entregables	%
1. Plan de trabajo	10%
2. Producto 1	30%
3. Producto 2	20%
4. Producto 3	30%
5. Informe final consolidado	10%
TOTAL	100%

9. Valor de la consultoría

El valor de la consultoría es de \$30.000 USD. El consultor asumirá los gastos bancarios y transaccionales generados del respectivo plan de pagos.