



PERSONERÍA DELEGADA PARA LA MOVILIDAD Y LA PLANEACIÓN URBANA

REVISIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA DE TRANSMILENIO S. A., EN SU OBLIGACIÓN DE OFRECER UNA FLOTA, PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO TRONCAL, EN CONDICIONES ÓPTIMAS DE OPERACIÓN Y SEGURIDAD



JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO

Personero Delegado Para Coordinación de Veeduría

ALVARO JOSÉ GIRALDO CADAVID

Personero Delegado para Movilidad y la Planeación Urbana

Mayo de 2018



TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. LISTA DE ACRÓNIMOS
3. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO
 - 3.1 Antecedentes
 - 3.2 Marco Normativo
4. OBJETIVOS
 - 4.1 General
 - 4.2 Específicos
5. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS
 - 5.1 Los Contratos de concesión
 - 5.2 El control de Transmilenio
 - 5.3 Informes de Interventoría
- 6 CIFRAS RELACIONADAS CON LA PROBLEMÁTICA
7. RESULTADOS
8. RECOMENDACIONES



1. INTRODUCCIÓN

La Personería de Bogotá en cumplimiento de su función de revisión de la gestión pública ejerce funciones de veeduría conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Acuerdo 34 de 1993, modificado por los Acuerdos Distritales 182 y 183 de 2005 y en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, con las cuales se busca “advertir oportunamente a los grupos de interés sobre riesgos y posibles irregularidades en la gestión pública distrital, que puedan afectar la protección de intereses de la sociedad y la materialización de los derechos”.

Mediante el Acuerdo 34 de 1993, *“por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones”*, se creó la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa III (Secretaría de Tránsito y Transportes, Inspecciones de Tránsito, Secretaría de Educación y Diligencias Preliminares, Vigilancia Judicial), llamada hoy, Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, en razón a la modificación en su denominación dispuesta a través del art. 40 del Acuerdo 514 de 2012.

A la Personería Delegada para Movilidad y Planeación Urbana le corresponde, en cumplimiento de su función veedora, velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales; recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración; procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados; vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores del Distrito y verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, todo de conformidad con las disposiciones vigentes (art. 3° Acuerdo 34 de 1993), particularmente respecto de las entidades del sector de movilidad y planeación urbana, entre ellas, Transmilenio S.A., quien es el ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), del cual el servicio de vehículos articulados y que se desplazan por carriles exclusivos denominados troncales, es un subsistema.

La empresa Transmilenio S.A., entidad encargada, conforme al Acuerdo 9 de 1999, de *“la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público urbano masivo de pasajeros en el Distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor”* y mediante Decreto 309 de 2009 *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá”*, Transmilenio S.A. como ente gestor del SITP realizará: *“la planeación, gestión y control contractual del sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo TPC al transporte público masivo”*.



En el marco regulatorio señalado en precedencia, la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana consideró de vital importancia el presente ejercicio, dadas, de una parte, las quejas recibidas en esta Entidad de parte de los usuarios y de otra, el constante registro en medios de comunicación sobre el deterioro de la calidad del servicio de transporte público masivo de pasajeros, entre otras causales, por la vejez de los vehículos dada su extensa vida útil y al parecer, el incremento en los índices de vehículos que no terminan sus recorridos por fallas mecánicas o porque presentan incidentes que obligan la evacuación de los mismos, muchas veces poniendo en riesgo la seguridad de los pasajeros.

Por lo tanto, según la importancia de la temática, se abordará el presente ejercicio de prevención y control a la gestión pública, con revisión y análisis de las estadísticas respectivas, así como desde la evaluación del cumplimiento de la obligación tanto de concesionarios, propietarios de la flota, Transmilenio S.A. como ente gestor, de ofrecer un servicio de calidad que incluye, entre otros, las condiciones óptimas de operatividad de la flota suministrada.

La importancia de la evaluación, radica entonces, en una respuesta al clamor de la ciudadanía para que se adelante este tipo de ejercicio por parte del ente de control, así como una acción preventiva de parte de la Personería de Bogotá, en procura de garantizar y salvaguardar el Derecho que asiste a los usuarios de un transporte público digno, de calidad y seguro.



2. LISTA DE ACRÓNIMOS

- SITP : Sistema Integrado de Transporte Público
- TPC : Transporte público colectivo
- SDM : Secretaría Distrital de Movilidad
- BRT : Bus Rapid Transit (buses de tránsito rápido)
- IPK : Índice de Pasajeros por Kilómetro



3. ANTECEDENTES y DIAGNÓSTICO

3.1. Antecedentes

La prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el Distrito Capital a través de corredores exclusivos denominados troncales, con la utilización de vehículos articulados, inició en el año 2000, y ha venido desarrollándose a través de fases, así:

Fase I: Autonorte, calle 80 y Avda. Caracas. Inició operación en diciembre de 2000.

Fase II: Américas, NQS y Avda. Suba. Inició operación en diciembre 2003.

Fase III: Avda. El Dorado y Carrera 10, Inició operación en junio de 2012, conjuntamente con las rutas urbanas azules del denominado Sistema Integrado de Transporte Público -SITP.

Es importante precisar que el componente troncal los vehículos articulados (rojos) son un subsistema y componente del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), el cual incluye además las rutas alimentadoras (buses verdes), rutas urbanas (buses azules), TransmiCable, y el futuro modo férreo (metro).

Para el desarrollo futuro del sistema troncal, se tienen previstas además, las fases IV y V del sistema, que incluyen Avda. Boyacá, calle 100, Avda. 68, Avda. 1° de Mayo, y las conectantes entre estas troncales y fases 8, 9 y 10, Avda. Los Cerros, Caracas II, Avda. Villavicencio, Autonorte II, ALO.

El sistema troncal, cuenta hoy con 112.9 Km de vía troncal en operación (11 troncales en operación), 138 estaciones, 9 portales y 9 patio garajes. Moviliza más de 2.400.000 pasajeros/ día y opera con una flota compuesta por 2.006 vehículos entre articulados y biarticulados.

El Decreto Distrital 319 de 2006 (Plan Maestro de Movilidad), precisa que el transporte público será el eje estructurador del sistema de movilidad en la ciudad, articulando los diferentes modos antes mencionados; estableció además, la obligación de implementar un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) en la ciudad, el cual integraría el sistema de transporte público colectivo TPC y el sistema de transporte público masivo de la ciudad. Teniendo en cuenta lo anterior y para su cumplimiento, se procedió con la creación de la empresa Transmilenio S.A. en el año 1999 y a la estructuración y puesta en marcha del SITP.

De acuerdo con la normatividad y el manual de operaciones del SITP, TRANSMILENIO S.A., quien actúa como ente gestor del Sistema Integrado de



Transporte Público, tiene a su cargo la planeación estructural del sistema y la definición del régimen técnico que regula la operación, gestión y control de la operación troncal y alimentadora y la supervisión de todas las zonas del sistema. Este modelo de gestión y programación de la operación del Sistema conforme a lo dispuesto por la normatividad vigente aplicable, debe estar orientado al uso eficiente de la flota y a la prestación del servicio público de transporte en condiciones de eficiencia, calidad y seguridad.

Las tres fases del sistema troncal, anteriormente mencionadas, que hoy están en operación, ha venido entregando su operación a empresas operadoras mediante la figura de contratos de concesión, a través de los procesos licitatorios correspondientes y con las siguientes características:

Contratos de concesión

Los contratos de la fase I, suscritos en el año 1999, no tienen un plazo definido en términos de tiempo, por lo tanto su duración es indeterminada pero determinable, mediante la siguiente condición:

Inicialmente establecían los contratos que cuando el promedio de la flota operada por el concesionario, alcanzara 850.000 Km en promedio, se daría por terminado el contrato.

El clausulado del contrato preveía también, el retiro del servicio y la no permanencia en la ciudad de Bogotá del bus articulado que individualmente alcanzara el millón de kilómetros recorridos (**1.000.000 Km**).

Fase II se sigue manteniendo kilometraje promedio de la flota en 850.000 Km y se agrega que en todo caso el contrato tendrá una duración máxima de 15 años.

Fase III no se establecen parámetros de distancia recorrida, el plazo es de 24 años.

Con el fin de conocer los antecedentes que han causado la vejez de la flota, hoy en operación, es importante mencionar lo siguiente:

La Fase I del Sistema Transmilenio, que es la más antigua, viene siendo operada por 4 concesionarios, con una flota de 772 buses articulados, a saber:

SI – 99	253 vehículos
METROBUS S.A	141 vehículos
CIUDAD MOVIL	187 vehículos
EXPRESS DEL FUTURO	191 vehículos
TOTAL FASE I.....	772 vehículos



La flota total de la fase I se incrementó para todos los operadores, mediante la suscripción de un Otrosí, en septiembre 21 de 2009, autorizando la entrada de 150 buses, incremento que disminuyó el promedio del kilometraje de la flota, como resultado de un mayor número de articulados para el cálculo del promedio, lo que extendió, en ese momento, automáticamente la terminación de los contratos con los operadores, alargando el tiempo que tomaría en llegar a los 850.000 Km el promedio de la flota, previstos inicialmente en el contrato, como condición para la terminación del mismo.

El hecho anterior se podría entender como una primera prórroga de los contratos, los cuales se extendieron entonces hasta el año 2013.

Entre los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014, terminaban su contrato 3 operadores a saber: CIUDAD MOVIL con 185 vehículos, EXPRESS EL FUTURO con 191 y METROBUS S.A. con 141 vehículos, para un total de **517** articulados que quedarían fuera de circulación (67.1% del total de la Fase I).

Ante la situación de terminación de los contratos, para los operadores de la Fase I, y ante un requerimiento de la Personería (marzo de 2013), Transmilenio S.A. informó que avanzaba en el diseño de los pliegos para iniciar proceso licitatorio y que esperaba publicar los pre-pliegos al finalizar el mes de marzo de 2013.

La Personería Delegada para Movilidad, en informe de veeduría de ese año, precisó que si lo que se pretendía era adelantar un proceso licitatorio, el proceso ha debido iniciarse a más tardar en marzo de 2012, toda vez que el proceso demoraría al menos 9 meses y el trámite de adquisición de los vehículos, según informe de Transmilenio S.A., se tendría en la ciudad entre 9 y 12 meses después de solicitados, situación que plantea una clara ausencia de planeación para garantizar la no afectación en la prestación del servicio al finalizar los contratos en el año 2013, por esta razón la Delegada en mención dio traslado del asunto, en ese momento, al eje disciplinario para adelantar la actuación disciplinaria contra funcionarios de Transmilenio S.A. por la falta de planeación. Lo anterior, precisaba ya la Personería en el año 2013, sometería a la ciudad a una prestación del servicio con buses “viejos”, ya depreciados y pagados, y no nuevos con modernas tecnologías.

En el año 2013, ante la imposibilidad de adelantar un proceso licitatorio porque los tiempos no alcanzaban, los operadores entraron en negociación con el Distrito y propusieron un incremento del promedio de Km de la flota, para la terminación de los contratos, el cual pasaría de 850.000 Km a 1.090.000 Km en promedio, y en forma simultánea un incremento en la vida útil de cada articulado que pasaría de 1.000.000 Km a 1.240.000 Km, lo cual les garantizaría continuar en operación por aproximadamente 3 años más, negociación que finalmente se dio, por lo tanto se configura aquí la segunda prórroga de los contratos.



En el año 2014, la Personería emite una nueva alerta a Transmilenio S.A. (comunicación 2014EE107304 de noviembre 22/14), sobre los tiempos requeridos para lograr una adjudicación que permitiera empatar la iniciación de los nuevos contratos con la terminación de los actuales ante la posibilidad de no concretarse la APP (Asociación Público Privada) en la que la administración trabajaba, situación que nuevamente se dio, como lo previó la Personería.

Para septiembre de 2015, nuevamente se enfrentaba la administración a la posibilidad de terminación de contratos sin tener un proceso licitatorio avanzado, al fijar sus esperanzas en un proceso de Asociación Público Privada (APP) que se encontraba en estudio y que finalmente no se dio, lo cual obligaría a la administración a ampliar nuevamente la operación de los actuales concesionarios, **por tercera vez.**

Dada la situación, Transmilenio S.A., finalizando la administración anterior (año 2015), con unos términos ajustados, publica en octubre 20 de 2015 el aviso de convocatoria para la licitación LP-006/15, para la adjudicación de la fase I del sistema y entrega el proceso licitatorio en curso a la nueva administración de Transmilenio S.A. que se posesionó en enero del año 2016. Con el cambio de gobierno, el proceso licitatorio se truncó, ya que la nueva administración decidió no continuarlo, argumentando que debía reestructurar los pliegos, como consta en el aviso informativo que se publicó en enero de 2016 (el proceso se encontraba en etapa de proyecto de pliegos).

A octubre de 2016, Transmilenio S.A. no había dado inicio al proceso licitatorio que suspendió en enero de 2016, y se enfrentaron nuevamente a no tener otra opción que un nuevo Otrosí y **una tercera prórroga de los contratos**, que iría hasta que se empaten los tiempos con la adjudicación del nuevo proceso licitatorio, que como se mencionó requiere por lo menos de 18 meses (incluyendo la adquisición de los buses), por lo tanto se permitiría nuevamente continuar la operación con vehículos viejos y no nuevos con modernas tecnologías especialmente en cuanto a emisiones, que deterioran la calidad del servicio y del ambiente (estos vehículos son tecnología EURO II y hoy ya existe EURO VI).

Para el año 2016, el panorama ya era preocupante, la flota de fase I contaba con 773 vehículos, de los cuales el 63% a abril de 2016, superaba ya el 1.000.000 de Km recorridos cada uno, es decir los ciudadanos nos transportábamos en buses que bajo las condiciones inicialmente acordadas en los contratos ya deberían estar chatarrizados, pero, por el contrario, se le extendió la vida útil, y se suscribió un nuevo Otrosí, permitiendo la operación de un vehículo ahora hasta 1.500.000 Km, llevándolos hasta el año 2018; este nuevo hecho, permitió a la Personería abrir nuevas actuaciones disciplinarias, por la deficiente planeación por parte de Transmilenio S.A. al no abrir el proceso licitatorio correspondiente y continuar sometiendo a los usuarios a una flota vieja con deterioro en la calidad del servicio.



De acuerdo con lo anterior, durante el presente año 2018 se inician nuevamente los vencimientos de los contratos y ante nuevos requerimientos de la Personería, Transmilenio S.A. (mediante comunicación 2018EE2216 de febrero 6 de 2018) certifica las siguientes fechas de finalización:

FASE	CONCESIONARIO	FECHA FINALIZACIÓN
I	SI99	30/06/2019
I	CIUDAD MOVIL	09/06/2018
I	EXPRESS DEL FUTURO	15/12/2018
I	METROBUS	15/12/2018
II	TRANSMASIVO	08/11/2019
II	CONEXIÓN MÓVIL	08/11/2019
II	SOMOS K	17/01/2020

Es importante destacar que los contratos de fase III, se vencen en el año 2033.

En la comunicación mencionada Transmilenio S.A. indica que se encuentra “en etapa de estructuración de la nueva operación troncal del sistema” y que “no se cuenta con fechas definitivas para el proceso licitatorio”. Finalmente, en marzo de 2018 se publican en el Secop II los prepliegos de la licitación 001 de 2018, con cronograma de adjudicación para julio de 2018, por lo tanto, de ser así, la nueva flota entraría en operación en el año 2019, y solo en forma paulatina por lo que se hace necesario revisar las acciones para el mantenimiento preventivo y correctivo de esta flota antigua y deteriorada, que continuara en operación.

Así las cosas, tenemos que se ha venido evidenciando un alto impacto y efecto social en el grado de satisfacción que los usuarios tienen sobre el sistema, al verse sometidos a transportarse, no solo en condiciones de aglomeración, por la saturación, sino en vehículos viejos, que se varan permanentemente, que ya evidencian su deterioro y que podría llegar a afectar su seguridad, siendo claro que se les está vulnerando el derecho que les asiste a contar con un transporte de calidad como lo merecen los bogotanos y como lo prevé el mismo Decreto 319 de 2006 (Plan Maestro de Movilidad).

El componente Troncal opera así:

Los propietarios de la flota y operadores concesionarios del componente troncal son:

METROBUS S.A..... Contrato 041-2000

CIUDAD MOVIL Contrato 2000



EXPRESS DEL FUTURO... Contrato 2000

SI-99..... sin

FASE II

TRANSMASIVO..... Contrato 016-03

SI 02 S.A..... Contrato 017-03

CONEXIÓN MÓVIL.... Contrato 018-03

FASE III-SITP- con operación troncal

GMOVIL S.A..... Contrato 004-10... Zona 2 (Engativá)

CONSORCIO EXPRESS S.A.S. 008-10... Zona 4 (San Cristóbal)

CONSORCIO EXPRESS S.A.S. 009-10... Zona 1 (Usaquén)

De acuerdo con la información suministrada por Transmilenio S.A., el sistema troncal cuenta con:

Articulados..... 1.433

Biarticulados.... 310

Padrones 262

TOTAL..... 2.005 Buses

Registran aproximadamente en el mes 51.245.903 abordajes para las fases I y II y 9.576.611 de abordajes para la fase III, para un total de 60.822.514 abordajes en el mes, en el componente troncal, con un promedio diario de 2.027.000 abordajes.

La velocidad promedio de desplazamiento alcanza los 25.7 Km /hora, con un IPK (índice de pasajeros por kilómetro) de 4,64 y un IPB (índice de pasajeros por bus) de 1.349.

De acuerdo a la información suministrada por Transmilenio S.A., el kilometraje que la flota presenta es el siguiente:



FASE I

OPERADOR	TOTAL FLOTA	Promedio Km Flota	Flota>1.000.000 Km	% flota supera 1.000.000 Km
Ciudad Móvil	187	1.035.729	106	56.6%
Si-99	253	1.112.837	165	65%
Express Futuro	191	1.189.822	124	65%
Metrobus	141	1.197.917	116	82%
TOTAL flota fase I	772		511	

FASE II

OPERADOR	TOTAL FLOTA	Promedio Km Flota	Flota> 1.000.000 Km	% flota supera 1.000.000 Km
Conexión Móvil	161	993.519	108	67%
Transmasivo	220	937.913	72	32%
Somos K	171	988.457	137	80%
Total flota fase II	552		317	

FASE III

OPERADOR	TOTAL FLOTA	Promedio Km flota	Flota>1.000.000 Km	% flota supera 1.000.000 Km
Consorcio Express – San Cristobal	182	401.154	0	0
Consorcio Express-Usaquén	117	331.467	0	0
Gmóvil	121	395.639	0	0
TOTAL FLOTA FASE III	419		0	0

La situación presentada, permite entonces evidenciar la necesidad de adelantar el presente ejercicio de revisión a la gestión pública, en procura de garantizar la prestación de un servicio en buses que tengan excelentes condiciones de operatividad, máximo cuando la flota registra una avanzada edad, ejercicio que se soporta en el siguiente marco normativo:

3.2. Marco Normativo

Acuerdo 4 de 1999: Por el cual se autoriza la constitución de la empresa del Tercer Milenio Transmilenio. Art 2: *“corresponde a Transmilenio S.A. la gestión organización y planeación del servicio de transporte público urbano masivo de*



pasajeros en el Distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos”.

Acuerdo Distrital 257 de 2006: Conformó el Sector de Movilidad, le asigna dos grandes funciones a la Secretaría Distrital de Movilidad: como autoridad de tránsito y como autoridad de transporte.

AUTORIDAD DE TRÁNSITO: Posee las funciones de control y vigilancia en materia de tránsito, que incluyen la facultad sancionatoria sobre toda persona o vehículo que circule por las vías. (Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y Ley 1383 de 2010 Modifica el Código).

AUTORIDAD DE TRANSPORTE: Es titular de las funciones de planificación, organización, control y vigilancia en materia de transporte.

Decreto 831 de 1999: “Art. 8.- *Condiciones Técnicas y Operativas del Sistema Transmilenio. Corresponde a TRANSMILENIO S.A., la determinación de las condiciones y estándares de funcionamiento del Sistema Transmilenio en todos los aspectos que se relacionen con su operatividad en condiciones de seguridad, continuidad y regularidad del servicio.*”

Escritura Pública 1528 de 2002 – Acto de constitución de la sociedad Transmilenio S.A., precisa: “*Que la empresa TransMilenio S.A. tiene como misión mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital y la competitividad de la ciudad tanto en plano nacional como en el internacional, mediante la implantación del primer sistema de transporte público masivo urbano de pasajeros, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor en el distrito Capital y su área de influencia*”

Decreto 319 de 2006. “*Plan Maestro de Movilidad*”. Estableció la obligación de implementar un Sistema Integrado de Transporte Público - SITP- en la ciudad, el cual integraría el sistema de transporte público colectivo TPC y el sistema de transporte público masivo de la ciudad.

Decreto Distrital 486 de 2006 : Asignó a Transmilenio S.A. las funciones de “*integración, evaluación, y seguimiento de la operación del SITP, así como adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte colectivo TPC, con el actual Sistema de transporte público masivo*”

Acuerdo 4 de 2007: Transmilenio S.A, tiene la responsabilidad por la integración, evaluación y seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público y la puesta en marcha con todos sus componentes operacionales y contractuales.



Contratos de concesión. Con los operadores del componente troncal en sus tres fases.

Decreto 309 de 2009 (crea el SITP). *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá”*: El artículo 8 del decreto 309 de 2009 establece, que según el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, Transmilenio S.A. como ente gestor del SITP realizará: *“la planeación, gestión y control contractual del sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo TPC al transporte público masivo”*.

En su eje estructurante precisa, que de conformidad con lo establecido en el Plan Maestro de Movilidad, el SITP es el eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá, para todos los efectos se considera prioritario para la ciudad su desarrollo, expansión e implementación.

Acuerdo 489/12 “Plan de Desarrollo Bogotá Humana”, estableció:
Eje II, Art 24 “Objetivos” numeral 2 *“Construir un sistema de movilidad con enfoque ambiental y humano. Se promoverá que las necesidades básicas de movilidad y acceso de las personas al transporte en la ciudad se cumpla de manera eficiente y segura.....”*

Programa Movilidad Humana- Art 28: dará prioridad al transporte masivo sobre el particular...”, *“mejorar las condiciones de la movilidad de los ciudadanos mediante un sistema de transporte público masivo con equidad, CALIDAD, más limpio y seguro...”*

Acuerdo 645 de 2016 (Plan de Desarrollo) *“Bogotá Mejor para Todos”* 2016-2020.

Art. 27. *“Mejor Movilidad Para Todos”*, establece mejorar la calidad de la movilidad y su accesibilidad. El eje estructurador de este programa es el SITP.

4. OBJETIVOS

4.1. General

Evaluar las acciones de Transmilenio SA., como ente gestor del sistema y responsable de su planeación, operación y control, para garantizar la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros, con flota en condiciones de operatividad y seguridad.



4.2. Específicos

- Conocer las obligaciones de los concesionarios frente al suministro de la flota y su mantenimiento preventivo y correctivo.
- Conocer cómo ejerce Transmilenio S.A. el control sobre estas obligaciones.
- Analizar estadísticas sobre el comportamiento de la operación, en cuanto a vehículos varados y sin servicio.
- Evaluar si Transmilenio S.A. garantiza una flota en condiciones óptimas de operación.

5. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS

5.1. Los Contratos de Concesión

A qué se obligan los concesionarios de FASE I

La cláusula 8 de los contratos establece varias obligaciones del concesionario, a continuación se hace un listado de las que se analizan en esta acción de prevención y control, las siguientes:

- **OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO DERIVADAS DE LA CONCESION DE LA OPERACIÓN TRONCAL DEL SISTEMA**

A través del presente contrato, y como consecuencia de la concesión no exclusiva de la explotación de la actividad de transporte mediante la operación troncal del Sistema TransMilenio, el CONCESIONARIO adquiere las siguientes obligaciones:

La obligación de garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor urbano masivo de pasajeros, en condiciones de libertad de acceso, calidad, estándares de servicio y seguridad de los usuarios, con la permanencia y continuidad que determine TRANSMILENIO S.A.

La obligación de mantener en adecuadas condiciones de seguridad y circulación los autobuses troncales que destine a atender los servicios requeridos por el sistema Transmilenio.

La obligación de permitir la adecuada supervisión de la ejecución del contrato



por parte de Transmilenio S.A. o de los fiscales, auditores e interventores designados por éste, admitiendo el acceso a cualquier instalación del personal autorizado por Transmilenio S.A.

- **MANTENIMIENTO DE LOS VEHÍCULOS**

La cláusula 43 establece:

El CONCESIONARIO deberá presentar ante TRANSMILENIO S.A., dentro de los 30 días siguientes a la fecha de suscripción del acta de iniciación del contrato de concesión, los manuales y estándares mínimos de mantenimiento recomendados por los fabricantes o proveedores de los vehículos que pondrá a disposición de la operación troncal del Sistema Transmilenio, en el que se detalle el respectivo procedimiento para realizarlos y calificarlos, el cual debe presentarse con la aprobación o el reconocimiento expreso y escrito del fabricante o proveedor.

Estos estándares y procedimientos deben contemplar como mínimo la programación del mantenimiento preventivo, los servicios y las reparaciones mayores de acuerdo con el kilometraje recorrido y la normatividad interna que permita, a través de las informaciones suministradas por el conductor, evaluar la necesidad de un mantenimiento correctivo.

El CONCESIONARIO debe cumplir con el control de calidad de los trabajos realizados de acuerdo con las leyes actualmente vigentes, o con las que las sustituyan, y obtener antes del tercer año de operación la certificación de cumplimiento de la norma ISO 9000 para las actividades objeto de la concesión, expedida por una entidad debidamente autorizada al efecto.

El CONCESIONARIO deberá enviar semestralmente a TRANSMILENIO S.A. antes de los días 31 de julio y 1º de diciembre de cada año, y durante toda la vigencia del contrato, una certificación expedida por el proveedor o de un auditor técnico previamente autorizado y acreditado por TRANSMILENIO S.A., en el que se certifique para cada uno de los vehículos:

Que se han realizado los procedimientos de mantenimiento indicados por los proveedores, en las condiciones y periodicidad aconsejadas.

Que la calidad de los trabajos de mantenimiento realizados son adecuados frente a las necesidades del vehículo para su óptimo funcionamiento en condiciones de regularidad y seguridad para los usuarios.

El CONCESIONARIO garantizará el estado mecánico de los vehículos de su flota. Por este motivo, la función de mantenimiento preventivo y correctivo deberá cumplir los estándares mínimos de periodicidad y procedimientos de calificación que corresponda a la tecnología de los vehículos que la conforman,



los que en todo caso podrán ser monitoreados y supervisados por TRANSMILENIO S.A., para efectos de lo cual el CONCESIONARIO se encuentra obligado a poner a disposición de TRANSMILENIO S.A. o de la persona o entidad designada por este, sus vehículos para realizar las revisiones técnicas que permitan verificar el buen estado de los mismos, cada vez que así se le requiera.

FASE II

Cláusula 83 MANTENIMIENTO DE LOS VEHICULOS

El CONCESIONARIO deberá presentar ante TRANSMILENIO S.A., en el momento en que TRANSMILENIO S.A. lo solicite, los manuales y estándares mínimos de mantenimiento recomendados por los fabricantes o proveedores de los vehículos que pondrá a disposición de la operación troncal del Sistema Transmilenio, en el que se detalle el respectivo procedimiento de inspección, así como de su frecuencia y tipo de chequeo para todas y cada una de las condiciones técnicas especificadas para el vehículo, el cual debe presentarse con la aprobación o el reconocimiento expreso y escrito del fabricante o proveedor.

Estos estándares y procedimientos deben contemplar como mínimo la programación del mantenimiento preventivo, los servicios y las reparaciones mayores de acuerdo con el kilometraje recorrido y la normatividad interna que permita a través de las informaciones suministradas por el conductor, evaluar la necesidad de un mantenimiento correctivo.

El CONCESIONARIO debe contar con un sistema de aseguramiento de calidad y un manual de calidad en el que se incluyan los procedimientos conformes con las normas técnicas ISO que le permitan cumplir con el control de los trabajos realizados, y obtener antes del tercer año de operación la certificación de cumplimiento de las Normas ISO vigentes en ese momento para las actividades objeto de la concesión, expedida por una entidad debidamente autorizada al efecto.

El CONCESIONARIO deberá enviar semestralmente a TRANSMILENIO S.A. antes de los días 1o de Febrero y 31 de Julio de cada año, y durante toda la vigencia del contrato, una certificación expedida por el proveedor o de un auditor técnico previamente autorizado y acreditado por TRANSMILENIO S.A., de conformidad con el formato que se incluye como ANEXO 4. La certificación para cada uno de los vehículos debe dar constancia de lo siguiente:

83.1. Que se han realizado los procedimientos de mantenimiento indicados por los proveedores, en las condiciones y periodicidad aconsejadas, indicando fe-



cha, kilometraje, trabajo(s) efectuados, repuestos utilizados y costo, de conformidad con los formularios del ANEXO 4 diligenciados tanto en medio magnético como en impreso.

83.2. Que la calidad de los trabajos de mantenimiento realizados son adecuados frente a las necesidades del vehículo para su óptimo funcionamiento en condiciones de regularidad y seguridad para los usuarios.

El CONCESIONARIO garantizará en forma permanente el buen estado mecánico de los vehículos de su flota. Por este motivo, la función de mantenimiento preventivo y correctivo deberá cumplir los estándares mínimos de periodicidad y procedimientos de calificación que corresponda a la tecnología de los vehículos que la conforman, los que en todo caso podrán ser monitoreados y supervisados por TRANSMILENIO S.A., para efectos de lo cual el CONCESIONARIO se encuentra obligado a poner a disposición de TRANSMILENIO S.A. o de la persona o entidad designada por este, sus vehículos para realizar las revisiones técnicas que permitan verificar el buen estado de los mismos, cada vez que así se le requiera.

5.2. EL CONTROL DE TRANSMILENIO S.A.

Dentro de las diligencias adelantadas en el presente ejercicio de revisión a la gestión pública, Transmilenio informa que: “El estado técnico mecánico de la flota vinculada cuenta con altos estándares de funcionalidad, donde el mantenimiento integral de la flota es realizado por cada uno de los concesionarios, de acuerdo con el plan de mantenimiento preventivo, correctivo, predictivo y/o condicional; el cual está estructurado en los manuales, normas y estándares mínimos de mantenimiento recomendados por los fabricantes y/o proveedores de los buses, donde se detalla el respectivo procedimiento de inspección, la programación y tipo de trabajo, ajustado a las características específicas de chasis y carrocería”, agregan que la obligación contractual de los concesionarios, tiene los siguientes procesos:

A – Revisión Técnico Mecánica Vigente: Donde el Código Nacional de Tránsito, Ley 769/02, regula las garantías que deben asegurar los vehículos de transporte, dentro de las cuales se encuentra la obligatoriedad de realizar revisión técnico mecánica – RTM anual, destinada a verificar: carrocería, emisión de gases, sistema mecánico, sistema eléctrico y conjunto óptico, eficiencia de combustión interna, elementos de seguridad, frenos, llantas, elementos de emergencia.

Transmilenio S.A. certifica a la Personería en comunicación 2018EE2158 de febrero 5/18 que: “Todos los buses vinculados al sistema Transmilenio cuentan con revisión técnico mecánica vigente al día”.



B – Certificado semestral de mantenimiento: Es expedido por el proveedor o por parte de un auditor técnico acreditado por Transmilenio S.A., constituye un documento contractual que certifica la realización en condiciones de calidad de mantenimiento según recomendaciones de los fabricantes. Esta certificación es el documento mediante el cual los operadores cumplen con el requisito contractual de mantenimiento de su flota. En este sentido, los contratos de concesión exigen que semestralmente se presente una certificación respecto al óptimo mantenimiento de la flota.

Ante el requerimiento preciso de la Personería, sobre la forma en qué se controla que los vehículos despachados cumplan con las condiciones técnico mecánicas, la Dirección Técnica de Buses informa que se adelantan labores de supervisión y seguimiento a las cláusulas de mantenimiento pactadas en los contratos, con las siguientes actividades:

A – Auditorías, aleatorias diarias y reporte de novedades, hallazgos y desincentivos: A través del personal técnico, realiza auditorías mensuales a los buses, que comprenden todos los ámbitos de gestión de mantenimiento, tanto a nivel de planeación como de ejecución y las novedades se reportan al concesionario. De acuerdo con informe “Rendición de Cuentas 2017” se realizaron en 2017, 37.780 inspecciones diarias de mantenimiento a la flota troncal.

B – Desincentivos: Cuando los vehículos se encuentran en operación y por una falla mecánica no pueden continuar el servicio, el bus se inmoviliza y se aplica el desincentivo (multa al concesionario). De otra parte, si en las revisiones aleatorias diarias se evidencia que una novedad reportada no se corrigió, se aplica desincentivo.

C- Inspección Periódica Anual: A través del personal técnico la realiza, que incluye revisión visual del chasis y carrocería, sistemas como frenos, suspensión, dirección, tren motriz, sistema eléctrico, y carrocería (sillas, pisos, pasamanos, vidrios, puertas, etc.)

D- Seguimiento al mantenimiento preventivo programado: A través del personal técnico realiza inspecciones mensuales haciendo énfasis en el mantenimiento preventivo programado a los vehículos, se enfatizan en verificar cada uno de los ítems a intervenir por el concesionario, en la rutina de mantenimiento programada, que están consignadas en el plan de mantenimiento preventivo.

5.3. INFORMES DE INTERVENTORÍA:

Se consideró importante revisar los informes de la firma Consorcio J&S, quienes realizan la interventoría integral a la operación, conociendo el correspondiente al mes de diciembre de 2017 y sobre el cual es importante resaltar lo siguiente



para cada uno de los operadores de la fase I, que es la que más problemáticas viene presentando por corresponder a la flota más antigua del sistema, mucha de la cual opera desde el año 2000. Se resalta de dicho informe lo siguiente:

SI-99:

- Inspecciones aleatorias cumplimiento carrocería 89.5%, llantas 97.9%, suspensión dirección y frenos 93.5% de efectividad.
- Inspecciones diarias por fuerza operativa, de 1832 novedades reportadas en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 97, 5.29%. El indicador debe mejorar, porque afecta la confiabilidad de la flota.
- Inspecciones periódicas anuales se hicieron al 94% de la flota, quedando pendientes por presentar 14 vehículos, incumpliendo así el manual de operaciones.

En diciembre/17 hubo 230 fallas, 67 por refrigeración y 49 por sistema eléctrico, el 29% de la flota presentó problemas de refrigeración. Los sistemas de suspensión, dirección y frenos, el mal estado de estos, pone en peligro la seguridad de los usuarios y del vehículo, también afecta la estabilidad perdiendo la adherencia de las llantas, influye en el frenado aumentando la distancia de frenado considerablemente. Los amortiguadores en mal estado hacen que el resto de las piezas como las rótulas aumenten su desgaste por vibración. Se solicita una intervención y reparación inmediata de estos elementos.

Frente al mantenimiento preventivo, se revisaron vehículos en sus 5 rutinas de mantenimiento (alineación, carrocería, engrase, filtración y llantas), concluyendo que: "SI -99 no está cumpliendo con el mantenimiento preventivo, ya que al verificar las rutinas, NO cumple con programación de mantenimiento, ni listado de chequeo de rutinas".

Frente a la distancia promedio de varados se conoció que en septiembre/17 era de 7.763 mts, octubre 7.492 y noviembre 6.975, como se observa esta va disminuyendo, posiblemente como consecuencia de las deficiencias en el mantenimiento.

EXPRESS FUTURO:

Inspecciones aleatorias cumplimiento carrocería 97.5%, llantas 98.9%, suspensión dirección y frenos 98.48% de efectividad.

Inspecciones diarias por fuerza operativa, de 1365 novedades reportadas en los



últimos 3 meses, solo se subsanaron 135. El indicador debe mejorar, porque afecta la confiabilidad de la flota.

En diciembre/17 hubo 126 fallas, 41 eléctricas, 17 por refrigeración.

- Los inoperativos de la flota en los últimos 3 meses se deben a mantenimiento preventivo y falta de repuestos con 83 casos. Se recomienda ajustar los planes de mantenimiento y climatización de estos vehículos.

Los indicadores de fallas que se generaron en diciembre/17 deben disminuir ajustándose las rutinas y planes de mantenimiento.

Distancia promedio entre varados, septiembre 15.700 mts, octubre 14.148, noviembre 12.744 mts., se observa como va acortándose esta distancia mes tras mes.

METROBUS

- Inspecciones diarias por fuerza operativa, 1.074 novedades en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 593. Se requieren alternativas de mejoramiento para que el indicador mejore ya que se afecta la confiabilidad de la flota.
- Para diciembre/17 hubo 79 fallas, 27 eléctricas, 8 neumáticas.
- Los vehículos inoperativos de la flota en los últimos 3 meses se debe a mantenimiento preventivo o correctivo y falta de repuestos, con 22 casos. Se recomienda ajustar los planes de mantenimiento y climatización de los vehículos.
- Proponer alternativas de mejoramiento para que los índices de falla y los indicadores que se generaron durante diciembre/17 disminuyan ajustando sus rutinas y planes de mantenimiento.
- Distancia promedio entre varados. Septiembre 17.774. octubre 16.662 y noviembre 13.846 mts., se observa el acelerado acortamiento de la distancia mes tras mes.

CIUDAD MÓVIL

- Las inspecciones diarias por fuerza operativa reportaron 1.469 novedades en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 303 casos. Proponen alternativas de mejoramiento para que este indicador mejore ya que se afecta la confiabilidad de la flota.



- Inoperativos en los últimos 3 meses 80 casos por falta de repuestos; se deben ajustar los planes de mantenimiento.
- Se deben proponer alternativas de mejoramiento para que el índice de fallas y los indicadores que se generaron durante diciembre/17 disminuyan ajustando los planes de mantenimiento y rutinas.
- Distancia promedio entre varados. Septiembre 7.971 mts, octubre 9.059, noviembre 7.047 mts.

6. CIFRAS RELACIONADAS CON LA PROBLEMÁTICA

Con el fin de contar con elementos precisos que permitan conclusiones, dentro del presente ejercicio de revisión a la gestión pública, se consideró pertinente conocer: la vejez de la flota, especialmente la de fase I, conformada por 772 vehículos (39 % del total de la flota articulada) y que es la más antigua, y de otra parte, el registro de vehículos que no han terminado su recorrido por fallas mecánicas, así como su incidencia dentro del total de la operación, conociéndose lo siguiente:

De 2003 articulados que conforman la flota, el 53% tiene más de 10 años y superan 1.000.000 de Kms recorridos. Solo 3 de cada 10 buses, tienen menos de 6 años. La información registrada precisa que “en la última década, la flota creció menos de un 30%, pero el número de accidentes paso de 231 en 2007 a 552 en 2016 y a junio de 2017 ya se registraban 300”.

Vehículos que no han terminado su recorrido por fallas mecánicas:

Cantidad de varadas efectivas periodo julio – diciembre 2017

Concesionario	jul.	agto.	setbre.	octbre	novbre.	dicbre.	Total
Ciudad Móvil	55	84	126	126	151	101	643
Conexión Móvil	17	16	14	27	25	17	116
Consortio Express – San Cristobal	81	90	116	114	94	100	595
Consortio Express – Usaquén	54	80	107	93	118	78	530
Express del Futuro	25	40	52	64	56	108	345
Gmóvil	49	49	55	68	75	59	355
Metrobus	33	56	49	48	47	53	286
SI 99	114	180	199	216	221	189	1119
Somos K	22	23	31	27	27	35	165



Concesionario	jul.	agto.	setbre.	octbre	novbre.	dicbre.	Total
Transmasivo	65	80	87	84	102	110	528
TOTAL	515	698	836	867	916	850	4682

Fuente: Base datos Transmilenio S.A. oficio 2018EE2158 febrero 5/18

Dentro de las fallas más recurrentes, que se relacionan directamente con la tabla de varadas anterior, tenemos:

CONCESIONARIO	julio	agosto	sepbre	octubre	novbre	dicbre	TOTAL
Motor	226	326	341	362	393	327	1975
Sist. Eléctrico	107	152	203	186	204	234	1086
Sist. Neumático	54	60	87	90	95	76	462
Transmisión	47	60	64	74	70	38	353
Puertas	17	27	35	40	31	54	204
Frenos	12	27	39	48	30	39	195
Suspensión	30	17	29	30	31	34	171
Dirección	10	12	22	16	21	17	98
Carrocería interior	2	8	10	12	23	14	69
Carrocería exterior	9	4	5	6	15	13	52
Articulación	1	5	1	0	1	1	9
Cardan	0	0	0	3	2	3	8
TOTAL	515	698	836	867	916	850	4682

Fuente: Base datos Transmilenio S.A. oficio 2018EE2158 febrero 5/18

Lo anterior muestra no solo un promedio **de 32.5 autobuses varados diariamente**, que representan el 1.6% de la flota habilitada para prestar el servicio, sino que se aprecia una tendencia que va en aumento acelerado mes tras mes, al pasar de 515 varados en julio de 2017 a 698 en agosto, 836 en septiembre, 916 en noviembre y 850 en diciembre, del mismo año, reflejando un comportamiento que afecta y deteriora la calidad del servicio, con las afectaciones e incomodidad para los usuarios que deben descender del vehículo sobre la vía para trasbordar, incidiendo además en la confiabilidad de los ciudadanos, como hechos registrados recientemente, sobre los cuales Transmilenio S.A., informó lo siguiente:

Vehículo incendiado, 4 de enero de 2018: Concesionario Somos K, autobús K028, “Se presentó por recalentamiento de materia de fricción en el sistema de frenos costado derecho tercer eje, debido a que el mecanismo de accionamiento supero el margen permisible y genero el bloqueo del sistema”.

Incidente del 31 enero de 2018: Troncal Caracas, con evacuación de pasajeros por ventanas: Autobus U042 del concesionario SI-99, vapor al interior del vehículo. Rotura de manguera de refrigeración de la caja de velocidades y el motor.



Incidente de febrero 23 de 20018: Ruta H15, sobre Avda. Suba, inundo vehículo de humo por falla en el motor, hubo intervención de unidades de emergencia del sistema, quienes extinguieron el humo y evacuaron los pasajeros.

Incidente de septiembre 12 de 2017: en la autonorte con calle 100 el vehículo despidió una humareda que paralizó la movilidad, la causa, las llantas se frenaron y recalentaron por fricción.

También en el mes de septiembre de 2017, en la Avda. Caracas entre estaciones Marly y calle 57, un bus derramó el combustible retrasando la operación del sistema por más de una hora.

Y otros recientes sucesos sobre los cuales es importante resaltar, la pérdida de las llantas por parte de tres vehículos, en septiembre 15 de 2017 perdió una llanta en pleno recorrido sobre la Avda. Suba, en septiembre 2 de 2017 una llanta salió expulsada impactando un vehículo particular sobre la Avda. Suba; el diagnóstico fue un procedimiento errado de un operario quien no ajustó los pernos, lo cual permite inferir deficiencias en la capacitación y reentrenamiento, y un articulado que perdió su llanta en la autonorte con calle 99, impactando 3 vehículos.

Cumplimiento de obligaciones contractuales:

Teniendo en cuenta que el operador debe cumplir con obligaciones contractuales relacionadas con aspectos técnicos de mantenimiento, se adelantaron gestiones ante Transmilenio S.A. indagando sobre lo siguiente:

A – Se solicitó allegar copia de la certificación de cumplimiento de la norma ISO para las actividades objeto de la concesión, entre las que se encuentran las labores de mantenimiento, pues es una obligación contractual. Transmilenio S.A., refiere que dicha obligación debe ser verificada por la interventoría, lo cual genera inquietud, toda vez que la empresa es la contratante y quien exige este requisito, debiendo entonces ser de su conocimiento si se cuenta o no con el mismo, máxime si se debió haber presentado hace varios años, y no informar al ente de control que es responsabilidad del interventor saberlo, puesto que precisamente se destinan recursos para un contrato de interventoría para que se mantenga informado al Transmilenio S.A. Finalmente, la certificación se logró obtener pero remitida por parte del interventor.

B – De acuerdo con los contratos de fase I, El CONCESIONARIO deberá enviar semestralmente a TRANSMILENIO S.A. antes del 1º de diciembre de cada año, y antes del 1º febrero, para los de fase II, durante toda la vigencia del contrato, una certificación expedida por el proveedor o de un auditor técnico previamente autorizado y acreditado por TRANSMILENIO S.A., en el que se certifique para cada uno de los vehículos que se han realizado los procedimientos de



mantenimiento indicados por los proveedores, en las condiciones y periodicidad aconsejadas y “Que la calidad de los trabajos de mantenimiento realizados son adecuados frente a las necesidades del vehículo para su óptimo funcionamiento en condiciones de regularidad y seguridad para los usuarios”. Debe resaltarse que Transmilenio S.A. presentó a la Personería las debidas certificaciones, para cada uno de los operadores, expedidas por VOLVO, CHANEME, MARCOPOLLO, BUSSCAR, DAIMLER, SCANIA.

Lo anterior llama la atención en el sentido que a pesar de existir las certificaciones correspondientes que acreditan el cumplimiento de los mantenimientos preventivos y correctivos, con personal capacitado, con repuestos genuinos y con los estándares de calidad, la curva de tendencia de buses varados va en aumento mes a mes, permitiendo inferir que quizá los estándares de mantenimiento y rutinas programadas, pueden no ser las apropiadas dada la vejez de la flota, pues la certificación hace referencia a que el mantenimiento se adelantó con repuestos y personal idóneo, pero no se certifica que realmente se haya adelantado el mantenimiento ni la periodicidad, pues esta es ordenada por el operador.

C – Frente a las inspecciones diarias aleatorias que realiza Transmilenio S.A., y que de acuerdo con el informe de rendición de cuentas 2017 publicado por Transmilenio S.A., se realizaron 37.780 inspecciones diarias a la flota troncal, se deseó conocer lo pertinente a una quincena, verificando la comprendida entre el 1° y el 15 de febrero de 2018. Se conoció, que la fuerza operativa estuvo conformada por 62 técnicos de flota, repartidos en 3 turnos, con cubrimiento de 22 horas diarias, distribuido en 22 patios (9 de flota troncal y 13 alimentadora).

Del reporte de novedades de la quincena se observa que se registraron 1.788 novedades, para un promedio diario de 120 novedades de todo tipo: puertas, carrocería, ejes, electricidad, suspensión, SIRCI, frenos, vidrios, etc...

D – Frente a los desincentivos (multas) que se han aplicado a los operadores en los últimos 6 meses (agosto/17- enero/18) como consecuencia de fallas mecánicas en los vehículos en servicio, que les hayan impedido continuar en servicio quedando varados en la troncal, se tiene:

01 AGO 2017 AL 30 ENE 2018	
CONCESIONARIO	DESINCENTIVOS APLICADOS
CIUDAD MÓVIL S.A.	662
EXPRESS DEL FUTURO S.A.	416
METROBUS S.A.	301
SI99 S.A.	1692
TRANSMASIVO S.A.	437



01 AGO 2017 AL 30 ENE 2018	
CONNEXION MÓVIL S.A.	126
SOMOS K S.A.	90
TOTAL	3724

Observándose que la mayor cantidad corresponde efectivamente a los operadores de Fase I (Si99, Metrobus, Ciudad Móvil, Express del Futuro), y que corresponde a la flota más antigua y con mayor recorrido, representando el operador SI99 el 45% del total de los desincentivos, seguido de Ciudad Móvil con 17% y Express del Futuro con 11%. Esta situación permite nuevamente inferir, como ya se ha visto que a pesar de existir las certificaciones correspondientes que acreditan el cumplimiento de los mantenimientos preventivos y correctivos, con personal capacitado, con repuestos genuinos y con los estándares de calidad, no solo la curva de tendencia de buses varados va en aumento mes a mes, sino que la mayoría de los desincentivos corresponden a operadores fase I, permitiendo inferir que quizá los estándares de mantenimiento y rutinas programadas, pueden no ser las apropiadas frente a la vejez de la flota, pues la certificación hace referencia a que el mantenimiento se adelantó con repuestos y personal idóneo, pero la periodicidad es ordenada por el operador, como se mencionó.

6.1. VISITA A PATIOS

Se consideró importante, dentro del presente ejercicio de veeduría, conocer en terreno la forma en que el personal de Transmilenio S.A. revisa diariamente y en forma aleatoria la flota, para detectar las novedades y fallas en los vehículos, para lo cual se practicó visita a algunos patios para acompañar la actividad de inspección aleatoria, ejercicio que se adelantó los días 3 y 10 de abril de 2018 en los patios/garaje, del norte ubicado en la calle 182 N° 47-92 y patio/garaje Calle 80, en la calle 80 N° 96-91, con el siguiente resultado:

Patio Calle 182- portal norte:

Entre las 4 y las 6:30 a.m., se adelantó acompañamiento de la Personería, conociendo que despachan diariamente aproximadamente 140 vehículos, siendo inspeccionados visualmente por un solo representante de Transmilenio S.A. (contratista), quien revisa diariamente entre 20 y 30 buses, el día de la visita se revisaron 16 buses (11% de la flota que se despachó a operación).

Las fallas y novedades detectadas las lleva a una planilla (formato RDO-005) para reportar diariamente a la Subgerencia Técnica de Transmilenio S.A. y para la aplicación de los desincentivos (multas) correspondientes al operador, si fuere del caso.



De los 16 buses revisados, 15 presentaron alguna novedad (93%), relacionadas con:

Desgaste forro frenos, presencia de publicidad de ETB fuera de tiempo de contratación, luces delimitadoras fuera de servicio, rines sucios, falla en AD Blue (minimiza gases de escape), puertas y sillas en la estado, fallas en inyectores, falla eléctrica, rejilla lateral rota (causa desincentivo), base secadora (purga de aire), fuga en exosto.

Patio calle 80 – portal calle 80:

Se despachan aproximadamente 165 articulados diarios entre 3 y 6:30 a.m.

Un representante de Transmilenio S.A. (contratista) revisa aproximadamente 20 buses diarios aleatoriamente.

El día de la presencia de la Personería se revisaron 18 móviles (11% de la flota que se despachó a operación), de los cuales 15 presentaron novedad, representando el 83% de la muestra revisada, de los cuales 1 obligó inmovilización.

Los 15 buses que presentaron novedad se relacionan con:

Soldadura piso en zona de discapacitados deteriorada, falta de tornillería en rótula de soporte de la puerta, ajustar pasamanos, unidad lógica fuera de servicio, bisagra de plataforma de puerta de emergencia suelta, desgaste de forros de frenos, luces de salón fuera de servicio, luz frontal fuera de servicio, taraflex en pasarueda deteriorado, fuelle roto, empaque panorámico frontal, ventilación del operador sin servicio, filtración de agua por claraboya, informador visual dentro del bus sin servicio, luces de cortesía puertas fuera de servicio, base lateral de mampara de discapacitados rota, taraflex de puertas de servicio manchadas, fuelle sucio internamente, silla suelta en última fila.

Del resultado del acompañamiento a este ejercicio de revisión diaria aleatoria, como se evidenció, más del 83% de la muestra revisada, presentó alguna novedad que impide la correcta prestación del servicio, en condiciones de calidad y seguridad, y que de no haber sido detectada en ese momento habría salido a la vía con la posterior afectación para los usuarios, puesto que estas novedades se corrigieron en ese mismo momento, con el grupo de mecánicos y personal de mantenimiento del concesionario que atiende los requerimientos del representante de Transmilenio S.A. y que lo acompañan en la revisión, permitiendo entonces su salida y en otro caso si obligó su inmovilización y envío al taller para su corrección.



Lo anterior deja un gran interrogante, frente a la calidad del mantenimiento realizado por el operador y estado de los vehículos, toda vez que se considera alto que más del 83% de la muestra seleccionada en un caso y del 93% en otro caso, registrara novedades y que el mismo operador, consciente de las novedades despache el vehículo, quizá con la esperanza que no sea seleccionado por el funcionario de Transmilenio, dentro de la revisión aleatoria, dado el alto flujo de vehículos y logre salir a la calle, ya que solo existe un solo funcionario de Transmilenio, pudiendo llegar a manipular la revisión, aprovechando esta circunstancia y despachando un vehículo en el momento que se revisa otro, para hacer inalcanzable la revisión, al encontrarse ocupado el funcionario con otro vehículo. Se sugiere a Transmilenio S.A. revisar, si la muestra aleatoria diaria del 11%, le es suficiente para tener la tranquilidad de que la flota que se envía a la calle presenta las condiciones de calidad que esperan los usuarios, máxime teniendo en cuenta la vejez de la flota, y si un solo funcionario le es suficiente para esta revisión.

Cabría preguntarse entonces, si el hecho que más de 83% de la muestra seleccionada presentó novedades, esto permita inferir que entonces el 83% del universo total de la flota que salió a operación presentaba novedades que no fueron observadas por el representante de Transmilenio S.A., ¿en alguna forma presentó riesgo para la seguridad de los usuarios y la calidad de la operación?, Debe entonces el ente gestor evaluar esta situación frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales del concesionario.

Lo anterior con el agravante que estas novedades y fallas son detectadas por el conductor al momento de dar inicio a la operación o por parte de los mismos responsables del mantenimiento de parte del concesionario, quienes sin embargo, despachan el vehículo, quizá con la esperanza de no ser detectado por parte del funcionario de Transmilenio en la puerta de salida, donde hace la revisión, toda vez que no alcanza a revisarlos todos y solo revisa, como se mencionó menos del 11% de la flota despachada.

Nuevo Modelo de concesión:

Como se evidenció, los contratos de concesión han venido sufriendo 2 prórrogas que han extendido la vida útil de los articulados hasta 1.500.000 Km, prórrogas que inician vencimientos en el año 2018. Transmilenio S.A., estructuró conjuntamente con la Financiera de Desarrollo Nacional un nuevo modelo de negocio para la operación de las troncales del sistema y sobre el cual se adelantará la licitación para la renovación de la flota troncal asociada a las fases I y II. El nuevo modelo básicamente separa el modelo de negocio en dos componentes: por un lado provisión de flota y por otro lado, operación, mantenimiento de la flota y administración del patio taller. Se resalta que la relación entre el proveedor de los buses y el operador **estará atada al**



seguimiento del mantenimiento de la flota, medida con base en indicadores de desempeño (conocidos como KPI), si se incumplen se prevé la retoma de la flota y reasignación a un operador con desempeño superior, abriéndose entonces dos procesos licitatorios en marzo de 2018, uno para el suministro de 925 buses (Licitación 001 de 2018) y otro para su operación y mantenimiento (Licitación 002 de 2018).

7. RESULTADOS

- **Deficiencias en el mantenimiento de los vehículos.** La cantidad de vehículos varados registrada, mes a mes, muestra un permanente incremento durante el último semestre revisado. Un promedio de 32.5 autobuses varados diariamente, que representan el 1.6% de la flota habilitada para prestar el servicio. Se aprecia una tendencia que va en aumento acelerado mes tras mes, al pasar de 515 varados en julio de 2017 a 698 en agosto, 836 en septiembre, 916 en noviembre, reflejando un comportamiento que afecta y deteriora la calidad del servicio, con las afectaciones e incomodidad para los usuarios que deben descender del vehículo sobre la vía para trasbordar, incidiendo además en la confiabilidad de los ciudadanos. Fallas en motor, sistema eléctrico y sistema neumático representan el 75% de las 4.682 varadas reportadas en el semestre, las otras causas obedecen a transmisión, puertas, frenos, suspensión y dirección.

- **No se atienden debidamente las observaciones de la fuerza operativa desplegada y que realiza inspecciones diarias en terreno, para verificar el estado de la flota y sobre las condiciones de los vehículos.** Esta situación es certificada por la firma interventora de la operación del sistema al precisar para los 4 operadores de la fase I, que es la más antigua y la que más exige mantenimiento, que: “para SI-99 de 1832 novedades reportadas en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 97, 5.29%. El indicador debe mejorar, porque afecta la confiabilidad de la flota; para Express del Futuro de 1.365 novedades reportadas en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 135. El indicador debe mejorar, porque afecta la confiabilidad de la flota; para Metrobus, 1.074 novedades en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 593. Se requieren alternativas de mejoramiento para que el indicador mejore ya que se afecta la confiabilidad de la flota y para Ciudad Móvil, 469 novedades en los últimos 3 meses, solo se subsanaron 303 casos. Proponen alternativas de mejoramiento para que este indicador mejore ya que se afecta la confiabilidad de la flota”.

- **Deficiente mantenimiento preventivo de la flota.** El último informe de interventoría, puesto a disposición dentro del presente ejercicio de veeduría



(diciembre 7/17), precisa para la flota de fase I, que es la más antigua y la que más incidentes registra que: “Frente al mantenimiento preventivo, se revisaron vehículos en sus 5 rutinas de mantenimiento (alineación, carrocería, engrase, filtración y llantas), concluyendo que: “SI -99 no está cumpliendo con el mantenimiento preventivo, ya que al verificar las rutinas, NO cumple con programación de mantenimiento, ni listado de chequeo de rutinas”, este operador reúne 253 de los 772 buses de fase I (32%) . Para los otros operadores “Se recomienda ajustar los planes de mantenimiento y climatización de estos vehículos”.

- **Disminución de la distancia entre vehículos varados lo que indica deficiente programa de mantenimiento.** Se observa como ha venido disminuyendo esta distancia, evidenciando entonces como se varan cada vez más cerca entre articulados, lo cual permite inferir que se debe al deficiente mantenimiento preventivo y correctivo de la flota. Para SI-99 de 7.763 m en octubre a 6.975 m en noviembre/17, Express del Futuro de 15.700 m en septiembre a 12.744 m en noviembre, Metrobus 17.774 m en septiembre a 13.846m en noviembre y CIUDAD MÓVIL de 7.971 m en septiembre a 7.047 m en noviembre de 2017. De lo expuesto se concluye que la edad de los articulados implica mayores cuidados y arreglos, debiendo hacerse más exigente la labor de mantenimiento preventivo y correctivo.

- **Desconocimiento del Ente Gestor sobre el cumplimiento del operador a obligaciones contractuales en materia de mantenimiento.** Al requerirse copia de la certificación de cumplimiento de la norma ISO para las actividades objeto de la concesión, entre las que se encuentran las labores de mantenimiento (obligación contractual), Transmilenio S.A. manifiesta que solicitará al interventor del contrato informar sobre el cumplimiento, pues lo desconoce.

Si bien es cierto, el interventor esta para verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del concesionario, también es cierto, que el interesado en que las obligaciones contractuales se cumplan es el contratante, máxime cuando es el responsable de la operación.

- **Los estándares de mantenimiento y rutinas programadas, pueden no ser las apropiadas dada la vejez de la flota.** De acuerdo con los contratos de fase I, El CONCESIONARIO deberá enviar semestralmente a TRANSMILENIO S.A. antes del 1º de diciembre de cada año, y antes de febrero 1º, para los de fase II, durante toda la vigencia del contrato, una certificación expedida por el proveedor o de un auditor técnico previamente autorizado y acreditado por TRANSMILENIO S.A., en el que se certifique para cada uno de los vehículos que se han realizado los procedimientos de mantenimiento indicados por los proveedores, en las condiciones y periodicidad aconsejadas y “Que la calidad de los trabajos de mantenimiento realizados son adecuados frente a las



necesidades del vehículo para su óptimo funcionamiento en condiciones de regularidad y seguridad para los usuarios”. Debe resaltarse que Transmilenio S.A. presentó a la Personería las debidas certificaciones, para cada uno de los operadores, expedidas por VOLVO, CHANEME, MARCOPOLLO, BUSSCAR, DAIMLER, SCANIA. Lo anterior llama la atención, pues a pesar de existir las certificaciones correspondientes que acreditan el cumplimiento de los mantenimientos preventivos y correctivos, con personal capacitado, con repuestos genuinos y con los estándares de calidad requeridos, la curva de tendencia de buses varados va en aumento mes a mes, como se mostró anteriormente, quizá lo que esté afectando los vehículos sea la frecuencia en los mantenimientos, lo que no se pudo establecer, por cuanto la certificación hace referencia a que el mantenimiento se adelantó con repuestos y personal idóneo, pero no se certifica sobre la periodicidad del mismo, ni el ejercicio real del mantenimiento, la cual es definida y ordenada por el operador.

- **La flota que diariamente sale de los patios, se envía a la operación con un alto porcentaje de novedades y fallas que ponen en riesgo la calidad del servicio y hasta la integridad de los usuarios.**

De la muestra diaria aleatoria que se revisa por parte del personal de Transmilenio S.A., acreditado en los patios, previo a la salida a la calle entre las 3 y 7 a.m., se encontró que más del 83% de la muestra revisada en un patio y más del 95% en otro patio, presentó alguna novedad que impide la correcta prestación del servicio, en condiciones de calidad y seguridad, y que de no haber sido detectada en ese momento habría salido a la vía con la posterior afectación para los usuarios.

Lo anterior deja un gran interrogante frente a la calidad del mantenimiento realizado por el operador y sobre el estado de los vehículos y la efectividad de la revisión diaria aleatoria. Así las cosas, tenemos que el 83% del universo total de la flota que salió a operación presentaba novedades que no fueron observadas por el representante de Transmilenio S.A., por lo que este ente de control se cuestiona, ¿en alguna forma presentó riesgo para la seguridad de los usuarios y la calidad de la operación?



8. RECOMENDACIONES

- Comunicar el presente informe a Transmilenio S.A, como ente gestor del sistema y responsable de su planeación, operación y control, para que en lo que resta de los contratos de fase I, que son los que concentran la flota más antigua y con mayor kilometraje recorrido, y que será reemplazada paulatinamente durante los próximos 3 años, evalúe la posibilidad de requerir a los operadores para incrementar, ajustar y mejorar las rutinas de mantenimiento y que el control sea riguroso, imponiendo las sanciones que el contrato de concesión contempla.

De igual forma, para que se revise, si así lo considera, el porcentaje de muestra aleatoria diaria, ya que el 11% parece ser insuficiente frente a las situaciones detectadas.

De otra parte, se considera pertinente evaluar si la presencia de un solo funcionario de Transmilenio en cada patio, le da garantías a la Subgerencia Técnica de que la revisión se adelanta en las condiciones requeridas, siendo procedente estudiar también su rotación por los diferentes patios.

- Por otra parte, se considera necesario dar traslado del presente informe al eje disciplinario de la Personería, para evaluar la conducta de los funcionarios responsables de la Subgerencia Técnica y Dirección Técnica de BRT, toda vez que no se observan acciones frente al incumplimiento en los mantenimientos preventivos, ya que al verificar las rutinas, se evidencia que no se cumple con la programación de mantenimiento, ni el listado de chequeo de rutinas, como lo certifica la interventoría, recomendando además ajustar los planes, desconociendo, al parecer su obligación como ente gestor del sistema, responsable de su planeación, operación y control como lo establecen los Decretos 831 de 1999 y 309 de 2009, así como los mismos contratos de concesión.