SuperTransporte

MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN NÚMERO 013057 DE 12 noviembre 2026

Por la cual se revoca directamente la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, "Por la cual se adiciona un artículo al Capítulo II del Título V de la Circular Única de Infraestructura y Transporte

SUPERINTENDENTE

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, articulo 93 Ley 1437 de 2011 y el Decreto 2409 del 2018, y

CONSIDERANDO

Que, de conformidad con el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, función que mediante el artículo 40 del Decreto 101 de 2000 fue delegada en la Superintendencia de Transporte.

Que, el numeral 13 del artículo 5 del Decreto 2409 de 2018 asigna a la Superintendencia de Transporte la función de impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte y la protección de los usuarios del sector transporte, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación. Para el ejercicio de dicha función, los numerales 6 y 15 del artículo 7 del mismo decreto atribuyen al Despacho del Superintendente de Transporte la facultad de impartir instrucciones en materia de prestación del servicio de transporte y protección de sus usuarios, así como la de expedir los reglamentos, manuales e instructivos necesarios para ejercer la vigilancia, inspección y control.

Que, mediante la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, esta Superintendencia adicionó el artículo 5.2.6 al Capítulo II del Título V de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, denominado "Implementación de distintivos tecnológicos para la atención de PQRSDF", mediante el cual se impuso a los sujetos vigilados que operen servicios públicos de transporte en todos sus modos, así como a las terminales de transporte de pasajeros, la obligación de instalar un adhesivo con código QR que redirecciona al aplicativo web oficial de PQRSDF de la Entidad, con dimensiones mínimas y ubicaciones específicas para cada modo de transporte, y se fijó como plazo para su cumplimiento el 31 de diciembre de 2026.

Que la Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 29:

> ***"ARTÍCULO 29.*** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

(...)".

Que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

> *"1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
> *2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
> *3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona" (destacado fuera de texto).*

INCUMPLIMIENTO AL DEBER DE INFORMACIÓN PÚBLICA PREVISTO EN EL NUMERAL 8 DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1437 DE 2011.

Que, en relación con la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, se advierte la posible configuración de la causal de revocatoria directa prevista en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, de acuerdo con los antecedentes disponibles, su expedición habría desconocido el debido proceso, por cuanto omitió los requisitos obligatorios de producción normativa establecidos en el Decreto 385 de 2026, en concordancia con los principios de legalidad, participación, transparencia y publicidad que rigen las actuaciones administrativas.

En particular, lo anterior se sustenta en la vulneración al numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 configurándose la omisión del procedimiento de consulta pública y la publicación del acto administrativo en los términos del Decreto 385 de 2026, circunstancias que comprometen la legalidad del acto administrativo.

El numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 establece que:

> **"ARTÍCULO 8. Deber de información al público.** Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:
> "(...)
> 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general (...)".

Por su parte, el Decreto 385 de 2026 que regula la consulta pública y la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, en relación con la consulta pública en su artículo 2.1.2.5.1.1 establece:

> *"La consulta pública es un mecanismo que busca hacer partícipe a la ciudadanía y a los grupos de interés en la construcción de los proyectos específicos de regulación, siguiendo los principios de gobierno abierto, transparencia y participación".*

A su vez, el Artículo 2.1.2.5.1.4. numeral 2 establece los términos de la consulta pública.

> *"(...)*
>
> *2. Los proyectos específicos de regulación a cargo de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que no requieran la firma del presidente de la República, **serán publicados** en el Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP o **el que haga sus veces por la entidad que lidera el proyecto**. Para tal efecto la entidad establecerá un término de consulta pública teniendo en cuenta la materia objeto de regulación, que en todo caso será mínimo de quince (15) días calendario, sin perjuicio de la excepción que más adelante se indica, o de aquella establecida en normas especiales. Los quince (15) días calendario se contarán a partir del día hábil siguiente a la publicación del proyecto específico de regulación.*
>
> *Excepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que la entidad que lidera el proyecto lo justifique de manera adecuada. En cualquier caso, el plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación. Estos aspectos deberán ser desarrollados en la memoria justificativa". (destacado fuera del texto)*

De igual manera, el artículo 2.1.2.5.1.6. del Decreto 385 de 2026 regula la elaboración y publicación del informe de observaciones y análisis de resultados de la consulta pública, y dispone:

> *"Vencido el termino de consulta pública o sus prórrogas, las entidades deberán elaborar un informe suscrito por el servidor público designado como responsable al interior de la entidad que lidera el proyecto de regulación específica o el proyecto de agenda regulatoria. Esté informe deberá contener todas las observaciones que presentaron los ciudadanos y/o grupos de interés, las respuestas a las mismas y la referencia que indique siestas fueron acogidas o no por parte de la entidad. Dicho informe deberá publicarse en el Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP o el*

> *que haga sus veces, y deberá permanecer allí como antecedente normativo junta con el proyecto de regulación correspondiente.*
>
> *Una vez se pública el informe de observaciones y análisis de resultados, **se entenderá finalizada la etapa de consulta Pública** (...)" (destacado fuera del texto).*

Por lo anterior, debe tenerse en cuenta que, tratándose de actos administrativos de carácter general y abstracto, la entidad está obligada a garantizar los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana mediante la publicación previa del proyecto normativo, la recepción y análisis de observaciones de los interesados y la divulgación de los documentos que soportan la iniciativa regulatoria, incluidos la memoria justificativa y los estudios técnicos correspondientes.

Que, una vez consultado el Diario Oficial, se corroboró que la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 fue publicada en el Diario Oficial No. 53.576 del 4 de agosto de 2026, conforme a la información suministrada de la respectiva publicación efectuada el 04 de agosto de 2026.

Que la Oficina Asesora Jurídica, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de publicidad y participación ciudadana en la expedición de la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, solicitó a la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (OTIC) información y soporte documental relacionado con la publicación del citado acto administrativo, incluyendo la fecha de publicación, el medio o canal institucional utilizado y, de ser procedente, el período durante el cual estuvo disponible para consulta pública y recepción de comentarios.

Que, en respuesta a dicha solicitud, la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (OTIC) informó que la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 fue publicada en el portal web institucional el día 2 de septiembre de 2026, en atención a la solicitud registrada mediante el caso GLPI No. 19425 y señaló que los archivos correspondientes a la publicación fueron remitidos por correo electrónico el 2 de septiembre de 2026 y que la publicación fue efectuada en la sección de Resoluciones Generales del portal web de la entidad.

Que, respecto del período de consulta pública y recepción de observaciones ciudadanas, la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (OTIC) manifestó que, una vez revisados los registros de gestión de publicaciones, no encontró solicitudes, comunicaciones o soportes documentales radicados mediante GLPI o correo electrónico que permitieran establecer el período durante el cual el proyecto normativo hubiese estado disponible para comentarios de la ciudadanía e informó que no cuenta con información documentada que permita confirmar la realización de dicho procedimiento.

En este contexto, en la revisión de los antecedentes relacionados con la expedición de la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 se evidenció que con anterioridad a su adopción no se surtió un proceso de consulta pública del proyecto regulatorio, ni se elaboró o divulgó a la ciudadanía los documentos que lo soporten.

AUSENCIA DE SOPORTE TÉCNICO PARA LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN No. 009788 DEL 3 DE AGOSTO DE 2026.

Que, adicionalmente, una vez revisados los antecedentes administrativos y los documentos que sirvieron de fundamento para la expedición de la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, no se encontró evidencia de la elaboración, adopción o incorporación de estudios técnicos, operativos o regulatorios que sustentaran de manera objetiva, suficiente y verificable las medidas allí contenidas.

Lo anterior resulta relevante, toda vez que la motivación de los actos administrativos debe estar respaldada en elementos fácticos y técnicos que justifiquen las decisiones adoptadas por la administración.

Que el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, establece:

> **"ARTÍCULO 42. Contenido de la decisión.** Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, **se tomará la decisión, que será motivada.**
> La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos (destacado fuera de texto)".

Que, en particular, la Resolución No. 009788 de 2026 impuso la obligación de instalar adhesivos con códigos QR en seis tipos de ubicaciones e infraestructura: (i) modo aéreo; (ii) modo terrestre; (iii) modos fluvial y marítimo; (iv) modo férreo; (v) terminales, casetas de peaje concesionadas y zonas de embarque; y (vi) taquillas, pantallas y demás lugares de atención al usuario.

Dentro de estas exigencias, se incluyó la instalación de adhesivos en el espaldar de cada una de las sillas de las aeronaves y de los vehículos fluviales, marítimos y férreos.

Que, al respecto, se advierte que dicha obligación fue establecida de manera uniforme para todos los sujetos vigilados, sin que se evidencie una diferenciación basada en aspectos como el tamaño de la flota, la capacidad operativa o la situación económica de cada operador. Esta circunstancia genera cargas desproporcionadas, en tanto los costos de instalación, mantenimiento y

reposición de los adhesivos impactan de manera distinta a los sujetos obligados.

Además, son excesivas tales cargas en los operadores con flotas numerosas, por la cantidad de unidades y sillas que deben intervenirse y en los operadores de menor dimensión, por la incidencia que los costos pueden tener sobre su capacidad económica y operativa.

En particular, no se encontró evidencia que la instalación de adhesivos con códigos QR estuviera sustentada en criterios relacionados con el comportamiento de los usuarios, la accesibilidad, la usabilidad, la experiencia de servicio o la efectividad de los canales de atención de la Superintendencia de Transporte que permitieran demostrar la idoneidad de la medida para facilitar el acceso a los mecanismos institucionales de orientación y protección de los derechos de los usuarios.

Que, de igual forma, no se evidenciaron análisis relacionados con la articulación de esta medida con los canales de atención propios de los sujetos vigilados, las condiciones tecnológicas requeridas para su implementación ni las alternativas de acceso para aquellas personas que presentan dificultades para utilizar herramientas digitales. Tampoco se encontraron evaluaciones sobre las cargas operativas, administrativas y económicas derivadas de la instalación, mantenimiento y actualización de los códigos QR, ni sobre la existencia de medidas alternativas menos gravosas que permitieran alcanzar la finalidad perseguida por la administración.

Que, adicionalmente, de acuerdo con la verificación realizada con las dependencias competentes, la Oficina Asesora Jurídica ha recibido diversas solicitudes de concepto y consultas formuladas por sujetos vigilados de la Superintendencia de Transporte en relación con la interpretación y aplicación de la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, circunstancia que evidencia la existencia de dudas respecto de su alcance y aplicación práctica.
En conclusión, ante la falta de estudios técnicos, la Resolución 009788 del 3 de agosto de 2026 carece de debida motivación, vulnerando el artículo 47 de la ley 1437 de 2011, configurándose la causal de revocatoria directa del acto administrativo establecida en el numeral 1 del artículo 93 ibidem.

Por su parte, el artículo 2.1.2.3.4 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, establece expresamente:

> *"Artículo 2.1.2.3.4. Otros soportes administrativos. Los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto se acompañarán, dependiendo de las materias que en ellos se aborden, de los siguientes documentos:*
> 1. *Los estudios técnicos y las evidencias que sustenten la razonabilidad, necesidad y viabilidad material y temporal del proyecto normativo." (destacado fuera del texto).*

En concordancia con lo anterior, la ausencia de tales soportes configura un vicio de legalidad por falsa de motivación o expedición irregular, conforme a lo previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, que a su tenor literal señala:

> ***"ARTÍCULO 137. Nulidad**. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*
> *Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, **o mediante falsa motivación,** o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*
> *(...)" (destacado fuera de texto)*

De igual manera, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia con radicado No. 11001-03-27-000-2018-00006-00 (22326), se pronunció sobre la configuración de la falta o ausencia de motivación de los actos administrativos, expresando:

> *"En relación con los supuestos para la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación, esta tiene ocurrencia cuando: **i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública**; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen; y **iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión".** (destacado fuera del texto)*

Que, en este contexto, la ausencia de soporte técnico verificable y la insuficiente motivación de la Resolución No. 009788 de 2026 evidencia un desconocimiento de los deberes de fundamentación y motivación, vulnerando el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011y se encuadra en lo previsto en el artículo 137 ibidem, por expedición irregular y falsa motivación del acto administrativo, por lo que se configura la causal de revocatoria directa contemplada en el numeral 1 del artículo 93 de la misma ley, en la medida en que el acto resulta contrario a la Constitución y a la ley al carecer de los soportes técnicos y fácticos necesarios para justificar las medidas adoptadas.

PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LA RESOLUCIÓN No. 009788 DEL 3 DE AGOSTO DE 2026.

Que el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 establece que el contenido de las decisiones discrecionales debe ser adecuado a los fines de la norma que las autoriza y proporcional a los hechos que les sirven de fundamento.

> *"ARTÍCULO 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa".*

Que las anteriores circunstancias resultan relevantes al evidenciar posibles deficiencias en el cumplimiento de los requisitos que regulan la producción normativa y la expedición de actos administrativos de carácter general, así como en la fundamentación técnica de las cargas impuestas a los sujetos vigilados, aspectos que inciden directamente en la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la regulación expedida.

Que, en consecuencia, se configuran la causal de la revocatoria directa prevista en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto los antecedentes analizados permiten concluir, que el acto administrativo se expidió con desconocimiento de disposiciones legales que regulan el procedimiento de producción normativa y, adicionalmente, que las obligaciones impuestas carecen de un soporte técnico suficiente que permita acreditar su necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Que la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 constituye un acto administrativo de carácter general y abstracto, razón por la cual su revocatoria directa no requiere el consentimiento previo, expreso y escrito previsto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, requisito exigible únicamente frente a actos administrativos de carácter particular y concreto que hayan creado, modificado o reconocido situaciones jurídicas individuales o derechos subjetivos.

Que, adicionalmente, el plazo previsto en la citada resolución para el cumplimiento de las obligaciones impuestas vence el 31 de diciembre de 2026, por lo que, a la fecha, dichas obligaciones no son exigibles y no se evidencia el inicio de actuaciones administrativas ni la imposición de sanciones con fundamento en ese acto administrativo. En consecuencia, la revocatoria directa no afecta situaciones jurídicas particulares y concretas consolidadas.

Que, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, la revocatoria directa podrá efectuarse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. En este sentido, de acuerdo con la información verificada por la Oficina Asesora Jurídica y revisado el estado de los procesos judiciales relacionados con la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, no se ha notificado a la Superintendencia de Transporte auto admisorio de la demanda

respecto de dicho acto administrativo, por lo que no se configura el impedimento legal para decidir sobre su revocatoria directa.

Que la revocatoria directa que se adopta mediante el presente acto administrativo produce efectos hacia el futuro a partir de su entrada en vigor y, en consecuencia, no constituye una declaración de nulidad ni afecta automáticamente los efectos jurídicos que la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 hubiere producido con anterioridad a la ejecutoria de la presente decisión.

Que la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 fue expedida por el Superintendente de Transporte, razón por la cual la Superintendente de Transporte, en calidad de titular de la misma autoridad administrativa, es competente para decidir sobre su revocatoria directa, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. REVOCATORIA DIRECTA. Revocar directamente, en su totalidad, la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, «Por la cual se adiciona un artículo al Capítulo II del Título V de la Circular Única de Infraestructura y Transporte», de conformidad con la causal prevista en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. EFECTOS DE LA REVOCATORIA. Como consecuencia de la revocatoria dispuesta en el artículo anterior, a partir de la entrada en vigor de la presente resolución, de conformidad con el artículo 6, cesarán los efectos jurídicos de la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026 y, por consiguiente, dejará de producir efectos la adición del artículo 5.2.6 al Capítulo II del Título V de la Circular Única de Infraestructura y Transporte. En consecuencia, los sujetos vigilados no estarán obligados a implementar los distintivos tecnológicos previstos en dicha disposición ni podrá exigírseles obligaciones derivadas exclusivamente de ella con posterioridad a esa fecha.

ARTÍCULO 3. PUBLICACIÓN. Publicar la presente resolución en el Diario Oficial y en la página web institucional de la Superintendencia de Transporte, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 4. COMUNICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN NORMATIVA. Comunicar el contenido de la presente resolución a las dependencias competentes de la Superintendencia de Transporte para que, en el marco de sus funciones, adelanten las actuaciones necesarias para actualizar la Circular Única de Infraestructura y Transporte y los instrumentos institucionales que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en el presente acto administrativo.

RESOLUCIÓN No 013057 DE 12 noviembre 2026

Por la cual se revoca directamente la Resolución No. 009788 del 3 de agosto de 2026, "Por la cual se adiciona un artículo al Capítulo II del Título V de la Circular Única de Infraestructura y Transporte

ARTÍCULO 5. RECURSOS. Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un acto administrativo de carácter general.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Dada en Bogotá, D.C., a los 12 noviembre 2026.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

LUDMILA DEL CARMEN VERGARA ROSALES
SUPERINTENDENTE

	Nombre del funcionario	Documento Firmado Digitalmente
Proyectó y elaboró	Sebastian Hoyos Jaramillo	sebastianhoyos [12/noviembre/2026 12:36:00 p. m.]
Revisó	Luis Javier Castellanos Sandoval	luiscastellanos [12/noviembre/2026 12:40:48 p. m.]
Aprobó	Ludmila del Carmen Vergara Rosales	ludmilavergara [12/noviembre/2026 12:41:47 p. m.]