

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE DECISIÓN
Magistrado ponente: Norberto Mendivelso Pinzón

Medellín, 3 de agosto de 2026

Medio de control	Acción popular
Radicado	05001 23 33 000 2026 01090 00
Demandante	José Ever Ríos Álzate
Demandado	Nación -Ministerio de Transporte y otros
A.I. Nro.	143
Decisión	Admite demanda/resuelve medida provisional/niega

En auto proferido el 22 de julio del año en curso¹, el despacho profirió auto inadmisorio de la demanda, al advertir:

«Sin embargo, una vez revisada la documentación aportada, el Despacho no encuentra los siguientes documentos arriba enunciados:

- 1. Copia de la respuesta emitida por el Ministerio de Transporte.*
- 2. Copia de las respuestas emitidas por el Instituto Nacional de Vías.*
- 3. Copia de las respuestas suministradas por los concesionarios viales y demás entidades que intervinieron durante el trámite del requisito de procedibilidad, pues sobre estos solo se encuentra una información suministrada en respuesta de la ANI.*
- 4. Base de datos en formato Excel remitida por la Agencia Nacional de Infraestructura relacionada con las estaciones de peaje y las características de los pasos diferenciales para motocicletas.*
- 5. Documentos técnicos remitidos durante el trámite administrativo previo».*

Además, en la respuesta dada por Peajes Nacionales, se indica que a la misma se adjunta un documento en formato EXCEL que tampoco se encuentra anexo al libelo introductor».

En virtud de lo anterior, dispuso inadmitir la demanda y le concedió al actor popular el término de 3 días, so pena de rechazo, para que subsanara los defectos encontrados.

En escrito radicado el 21 de julio², la parte demandante adicionó los hechos y pretensiones de la demanda; además, aportó pruebas en los siguientes términos:

¹ Índice 5 de la plataforma SAMAI.
² Índice 4 de la plataforma SAMAI.

«**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** De otro lado, es preciso advertir al Despacho que, de la observación objetiva (por conocimiento de causa) de un número significativo de estaciones de peaje existentes en el territorio nacional, permiten advertir que, en la mayoría de los casos, el paso diferencial destinado al tránsito de motocicletas no se encuentra precedido por un corredor de aproximación, sendero de acceso o zona de transición suficientemente amplia, continua y funcional que permita a los usuarios efectuar, de manera gradual y segura, las maniobras propias de desaceleración, selección del carril correspondiente, alineación del vehículo e incorporación al espacio destinado para el cruce de la estación de peaje.

En numerosos casos, el motociclista se ve obligado a ejecutar cambios inmediatos de trayectoria, desplazamientos laterales de corta distancia, maniobras de aproximación entre elementos rígidos de canalización, bordillos, separadores, bolardos, islas de concreto u otros dispositivos físicos que reducen significativamente el margen operativo disponible para acceder al paso diferencial. Tales circunstancias adquieren mayor relevancia cuando dichas maniobras deben realizarse simultáneamente con la disminución de velocidad, la atención al flujo vehicular circundante, la observancia de la señalización existente y la preparación para el posterior ingreso al carril destinado al paso por la estación de peaje.

TRIGÉSIMO OCTAVO. La problemática descrita no se circunscribe exclusivamente al ancho útil del paso diferencial. Comprende igualmente la configuración geométrica de todo el sistema de acceso, las longitudes de aproximación, los radios de curvatura, los ángulos de incorporación, las distancias de transición, la ubicación de obstáculos físicos, la disposición de los elementos de segregación, la señalización horizontal y vertical, la iluminación, la visibilidad disponible, la existencia de zonas de recuperación y, en general, todas aquellas condiciones que inciden en la seguridad operacional del usuario antes de ingresar al corredor destinado para el tránsito de motocicletas.

Estas circunstancias adquieren especial importancia si se considera que el parque automotor colombiano no está integrado exclusivamente por motocicletas convencionales de pequeñas dimensiones. Por el contrario, circulan legalmente motocicletas de alto cilindraje, motocicletas tipo touring, doble propósito y adventure, motocicletas equipadas con maletas laterales o sistemas de equipaje, motocicletas destinadas al transporte de carga, motocarros, tricimotos y demás vehículos de dos y tres ruedas autorizados por la legislación vigente, cuyas dimensiones longitudinales y transversales, radios mínimos de giro, pesos, alturas, características dinámicas y necesidades de maniobra difieren sustancialmente entre sí. En consecuencia, la suficiencia técnica de un sistema de aproximación y acceso no puede evaluarse únicamente a partir de las dimensiones de una motocicleta convencional, sino considerando la diversidad de tipologías vehiculares que ordinariamente hacen uso de esta infraestructura, considerando que, desde el punto de vista de ingeniería vial, la seguridad no comienza en el punto donde inicia el corredor para motocicletas. Comienza mucho antes, es decir, debe tenerse en cuenta una trayectoria relevante de espacio que surge de la evidencia empírica cuando se es este tipo de actor vial, considerando: i) La aproximación; ii) La desaceleración; iii) La selección del carril; iv) Canalización (ruta para el vehículo tipo motocicleta); v) Alineación del vehículo; vi) Ingreso al paso diferencial; vii) Tránsito dentro del paso; y, viii) Reincorporación al flujo.

En ese contexto, la seguridad de los usuarios no depende únicamente de las dimensiones del paso diferencial propiamente dicho, sino del adecuado funcionamiento del conjunto de la infraestructura que permite acceder a él. Por ello, cualquier proceso de evaluación técnica, caracterización, reglamentación o estandarización que eventualmente se adopte deberá comprender integralmente las áreas de aproximación, transición, ingreso, circulación y reincorporación al flujo vehicular, pues todas ellas conforman una unidad funcional inseparable desde la perspectiva de la ingeniería vial y de la gestión preventiva del riesgo».

En cuanto a las pretensiones, agregó:

DÉCIMA CUARTA. Ordenar al Ministerio de Transporte, a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, al Instituto Nacional de Vías – INVIAS, a la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV y a las demás entidades públicas o particulares que, durante el trámite de la presente acción o con ocasión de la sentencia, resulten vinculadas al proceso en calidad de concesionarios, operadores, administradores, interventores o responsables de estaciones de peaje, que una vez adoptado el reglamento técnico nacional o el instrumento técnico equivalente cuya expedición se solicite en la presente demanda, procedan a evaluar individualmente todas y cada una de las estaciones de peaje existentes en el territorio nacional y aquellas que llegaren a entrar en funcionamiento durante el curso del proceso o durante la ejecución de la sentencia, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los parámetros técnicos allí establecidos.

DÉCIMA QUINTA. Ordenar que, como consecuencia de dicha evaluación, las entidades y particulares responsables de la administración, operación o conservación de las estaciones de peaje ejecuten las adecuaciones físicas, geométricas, funcionales, operacionales y de infraestructura que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento integral de los criterios técnicos definidos en el reglamento o instrumento que se adopte, comprendiendo no solamente el paso diferencial propiamente dicho, sino igualmente las áreas de aproximación, desaceleración, transición, incorporación, circulación, cruce y reincorporación al flujo vehicular, de tal manera que la infraestructura responda a condiciones objetivas de seguridad, funcionalidad y gestión preventiva del riesgo.

En desarrollo de dicha obligación deberán considerarse las características dimensionales, dinámicas y operacionales de la totalidad de las tipologías de vehículos de dos y tres ruedas cuya circulación se encuentre autorizada en el territorio nacional, incluyendo, entre otras, motocicletas convencionales, motocicletas de alto cilindraje, motocicletas tipo touring, doble propósito o adventure, motocicletas equipadas con maletas laterales o sistemas de equipaje, motocicletas destinadas al transporte de carga, motocarros, tricimotos y demás vehículos de similares características.

DÉCIMA SEXTA. Ordenar que las adecuaciones anteriormente descritas sean ejecutadas dentro del cronograma que para tal efecto apruebe el Honorable Tribunal, sin que el término máximo para su culminación pueda exceder de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento técnico o instrumento equivalente cuya adopción se ordene en esta sentencia, salvo que por razones técnicas debidamente acreditadas el propio Tribunal autorice un cronograma diferencial para determinadas estaciones de peaje.

Durante dicho término las entidades accionadas deberán adoptar las medidas transitorias de prevención y gestión del riesgo que resulten necesarias para garantizar condiciones razonables de seguridad a los usuarios mientras culminan las adecuaciones definitivas.

DÉCIMA SÉPTIMA. Ordenar que las adecuaciones realizadas en cada estación de peaje sean objeto de verificación técnica permanente por parte de las respectivas interventorías, supervisiones contractuales o de los mecanismos de control técnico que legalmente correspondan, debiendo remitir al Honorable Tribunal informes periódicos, suscritos bajo la gravedad del juramento, acompañados de los respectivos registros fotográficos, planos, memorias técnicas y demás soportes que acrediten el cumplimiento efectivo de las órdenes impartidas.

Para fortalecer la transparencia, la publicidad y el control ciudadano sobre el cumplimiento de la sentencia, las Personerías Municipales en cuya jurisdicción territorial se encuentre ubicada cada estación de peaje acompañarán dicho proceso de verificación dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, dejando constancia de la existencia de las obras ejecutadas, del estado general de las adecuaciones y de la información suministrada a la comunidad, sin que ello implique asumir funciones propias de certificación técnica o de interventoría especializada.

Dicho esto, por reunirse los requisitos formales de los artículos 144 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y artículo 18 de la Ley 472 de 1998, **SE ADMITIRÁ** la demanda de la referencia.

De otro lado, con el libelo introductor y, atendiendo lo preceptuado en el artículo 229 del CPACA y el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, la parte accionante solicitó que se decrete medida cautelar, en el siguiente sentido:

*«**PRIMERA.** Ordenar al Ministerio de Transporte, a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, al Instituto Nacional de Vías – INVIAS y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV que, dentro del término que el Despacho determine, conformen una mesa técnica interinstitucional de carácter provisional destinada exclusivamente a evaluar las condiciones actuales de seguridad de los pasos diferenciales para motocicletas existentes en las estaciones de peaje del territorio nacional, debiendo presentar al Juzgado un informe conjunto que identifique los criterios técnicos actualmente utilizados, las diferencias existentes entre corredores y los principales factores de riesgo detectados.*

***SEGUNDA.** Ordenar a las entidades demandadas que se abstengan de construir, modificar o adecuar nuevos pasos diferenciales para motocicletas en estaciones de peaje sin dejar plenamente documentados los criterios técnicos utilizados para su diseño, dimensionamiento y operación, mientras se define el presente proceso o se adopten lineamientos nacionales uniformes sobre la materia.*

***TERCERA.** Ordenar a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y al Instituto Nacional de Vías – INVIAS que, dentro del término señalado por el Despacho, consoliden y remitan un inventario técnico nacional actualizado de todas las estaciones de peaje existentes en Colombia, indicando las características físicas de los pasos diferenciales destinados al tránsito de motocicletas, las auditorías de seguridad vial realizadas, las intervenciones efectuadas y cualquier otra información técnica relacionada con dicha infraestructura.*

***CUARTA.** Ordenar a la Agencia Nacional de Seguridad Vial que preserve y consolide toda la información estadística relacionada con siniestros ocurridos en zonas de influencia de estaciones de peaje, discriminando especialmente aquellos en los que se hayan visto involucrados motociclistas, con el fin de garantizar la disponibilidad y conservación de la prueba durante el trámite del presente proceso.*

***QUINTA.** Ordenar a las entidades demandadas que dispongan la realización de inspecciones técnicas preliminares sobre aquellas estaciones de peaje respecto de las cuales existan mayores registros de siniestralidad, mayor flujo de motocicletas o diferencias significativas en las dimensiones y características de los pasos diferenciales, remitiendo al Juzgado los informes respectivos.*

***SEXTA.** Ordenar a las entidades demandadas que informen públicamente, mediante sus respectivos portales institucionales, la existencia del presente proceso judicial y habiliten un mecanismo temporal para recibir observaciones, reportes técnicos, recomendaciones y evidencias documentales relacionadas con las condiciones de seguridad de los pasos diferenciales para motocicletas existentes en las estaciones de peaje del país, con el propósito de facilitar la participación ciudadana y fortalecer el principio constitucional de colaboración entre las autoridades y la comunidad.*

Las medidas cautelares solicitadas no implican suspensión de contratos de concesión, interrupción de la prestación del servicio público ni afectan el régimen económico de los peajes. Por el contrario, constituyen actuaciones razonables de carácter preventivo, encaminadas exclusivamente a preservar elementos probatorios, consolidar información

técnica actualmente dispersa, identificar oportunamente eventuales riesgos para la seguridad vial y facilitar que las autoridades competentes adopten decisiones fundadas en evidencia objetiva durante el trámite de la presente acción popular. Su adopción resulta plenamente compatible con los principios de precaución, prevención, coordinación administrativa, eficacia de la función pública y protección efectiva de los derechos e intereses colectivos que inspiran el régimen constitucional y legal de las acciones populares».

Sobre el caso particular, el despacho considera que tal petición será negada, por las siguientes razones.

El artículo 2º inciso 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9 *ibidem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el artículo 17 de la carta magna preceptúa que, en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables o irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos.

La medida cautelar actúa como función preventiva en la acción popular, y se convierte en el instrumento por excelencia que permite la efectividad del proceso y del derecho colectivo amenazado.

Así pues, en lo que refiere a las medidas cautelares, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 dispone que, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes: **a)** ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; **b)** ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; **c)** obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las

anteriores medidas previas; **d)** ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el Capítulo XI, reguló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares. En relación a ello, el parágrafo del artículo 229 prevé lo siguiente:

*«**Art. 229.** Procedencia de las medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio». (Negrillas del despacho).

De acuerdo a lo dispuesto por la norma arriba transcrita, el artículo 230 *ibidem*, en relación al contenido y alcance de las medidas cautelares, preceptúa:

*«**Art. 230.** Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo».*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

PARÁGRAFO. *Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”*

De la lectura del párrafo del artículo 229 del CPACA, podría pensarse que dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares; sin embargo, ello no es así dada la interpretación jurisprudencial realizada por el Consejo de Estado en providencia del 26 de abril de 2013⁴ en los siguientes términos:

«Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998, pues en algunos casos aquellas normas resultan ser menos garantistas en tratándose de la protección de derechos colectivos.

(...)

Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decrete cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente».

Conforme a lo anterior, es dable concluir que la medida cautelar cumple una función preventiva en la acción popular, y se convierte en el instrumento por excelencia que permite la efectividad del proceso y del derecho colectivo amenazado. Sin embargo, el Consejo de Estado, en sentencia del 31 de marzo de 2011⁵, expresó:

*«El decreto de una medida cautelar que resulte procedente para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, **debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias;** pues es precisamente la existencia de tales elementos de juicio los que permitirán motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos».* (Resaltos del despacho).

En proveído de 2 de mayo de 2013⁶, el Consejo de Estado puntualizó sobre los requisitos para la adopción de la medida, al expresar:

⁴ Rad. 05001233300020120061400 M.P María Elizabeth García González.

⁵Rad. 19001 2331 000 2010 00464 01 M.P Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta.

⁶ Rad. 68001-23-31-000-2012-00104-01. M.P Maria Claudia Rojas Lasso.

«Los mencionados presupuestos para la procedencia de una medida cautelar, de acuerdo con la citada normativa, hacen relación a lo siguiente: a) en primer lugar, a que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) en segundo lugar, que la decisión del juez al decretar la medida cautelar este plenamente motivada; y c) en tercer lugar, para adoptar esa decisión, el juez debe tener en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido».

Ahora bien, de la demanda puede extractarse que la parte actora fundamenta la violación de los derechos colectivos cuya protección persigue en que actualmente no hay una posición institucional uniforme respecto de la existencia de estándares técnicos nacionales aplicables a los pasos diferenciales para motocicletas en estaciones de peaje, igualmente revela la inexistencia de estudios específicos sobre esta infraestructura en buena parte de los corredores concesionados y, paralelamente, el reconocimiento oficial de la existencia de 154 motociclistas como víctimas en eventos ocurridos en zonas próximas a estaciones de peaje entre los años 2021 a 2026.

Las respuestas emitidas por las entidades accionadas permiten concluir que le asiste razón al actor popular cuando afirma que no existe uniformidad respecto a la existencia de estándares técnicos nacionales en lo atinente a los pasos diferenciales para motocicletas; es así como, en su respuesta, el Ministerio de Transporte⁷ señaló:

«En este mismo sentido, el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 establece expresamente que las motocicletas están exentas del pago de peaje, razón por la cual no hacen parte de las categorías tarifarias (I, II, III, IV, V, entre otras) utilizadas para clasificar los vehículos sujetos al pago de esta tasa. De igual manera, la determinación de las tarifas debe observar criterios de equidad, eficiencia y recuperación de los costos asociados a la infraestructura de transporte.

Conforme a lo expuesto, se observa que el marco normativo vigente en materia de tránsito, seguridad vial e infraestructura de transporte desarrolla disposiciones orientadas a garantizar la circulación segura de los motociclistas, establece obligaciones para los distintos actores viales y regula el régimen jurídico aplicable al cobro de peajes, incluyendo la exención legal del pago de peaje para las motocicletas.

En consecuencia, a la fecha no existe una política pública nacional de estandarización de pasos diferenciales para motocicletas en estaciones de peaje. Las soluciones que eventualmente se implementen en determinados corredores viales obedecen a las condiciones particulares de cada proyecto de infraestructura, a

⁷ Índice 9 folios 59-61 archivo "18_MemorialWeb_Otro-SubsanaINADMISIONd(.pdf) NroActua 9" de la plataforma SAMAI.

sus estudios y diseños técnicos, a los análisis de seguridad vial y de operación, así como a las decisiones adoptadas por la autoridad competente en el marco de la administración de la infraestructura y de los respectivos contratos de concesión, cuando ello resulte procedente». (negrillas del despacho)

En lo atinente al segundo argumento sobre el que descansa la solicitud de la medida previa, que es el reconocimiento oficial de la existencia de 154 motociclistas como víctimas en eventos ocurridos en zonas próximas a estaciones de peaje entre los años 2021 a 2026, se tiene que, en respuesta frente a la petición del actor popular, la Agencia Nacional de Seguridad Vial⁸ informó:

«Precisado lo anterior a continuación se relacionan los registros identificados de víctimas (lesionados o fallecidos) usuarios de motocicleta, que tienen relación con siniestros próximos a peajes, la fuente primaria es:

Sistema de Información de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) Y Sistema de Información de Clínica Forense (SILICO) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

Se recalca que, si bien las funciones de la ANSV relacionadas con el manejo y gestión de información son desarrolladas por medio del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la ANSV no es la entidad productora de esta información

*Total, de eventos: 154
Lesionados: 129 (83.8%)
Fallecidos 25 (16.2%)
Periodo 2021-2026*

Año	Lesionados	Fallecidos	Total Víctimas
2021	4	9	13
2022	19	7	26
2023	31	1	32
2024	39	3	42
2025	29	4	33
2026	7	1	8
TOTAL	129	25	154

»

En el anterior orden de ideas, el despacho encuentra acreditado:

- Inexistencia de una política nacional que estandarice los requerimientos de pasos diferenciales para motocicletas.
- Se registraron 154 víctimas motociclistas en siniestros próximos a estaciones de peaje entre los años 2021 y 2026 como lo reconoce la ANSV; sin embargo, no afirmó que estos eventos tengan relación con los pasos diferenciales para motocicletas.

⁸ Índice 9 archivo "18_MemorialWeb_Otro-SubsanaINADMISIONd(.pdf) NroActua 9" folios 56-58 de la plataforma SAMAI.

Si bien en el expediente obra información proveniente del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, construida a partir de registros del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, según la cual entre los años 2021 y 2026 se registraron 154 víctimas motociclistas en eventos ocurridos en zonas próximas a estaciones de peaje, dicha información estadística por sí sola no permite establecer una relación entre tales eventos y las características geométricas, constructivas u operativas de los pasos diferenciales para motocicletas cuya regulación se cuestiona en la presente acción.

En efecto, los datos aportados no precisan las circunstancias específicas de ocurrencia de los siniestros, sus factores determinantes, la ubicación concreta dentro de la infraestructura del peaje, ni permiten concluir, siquiera de manera sumaria, que los mismos se originaron en la ausencia de regulación nacional uniforme o en deficiencias asociadas al diseño de los pasos diferenciales para motocicletas.

Así las cosas, aunque los elementos probatorios allegados permiten advertir la inexistencia de una política nacional de estandarización respecto de esta infraestructura y la ocurrencia de eventos de siniestralidad con participación de motociclistas en zonas cercanas a estaciones de peaje, no se aportaron elementos técnicos que permitan inferir razonablemente que exista una amenaza concreta, actual e identificable para los derechos colectivos invocados derivada de dichas circunstancias.

En tal sentido, si bien en esta etapa procesal se encuentra acreditada la inexistencia de una política nacional de estandarización de los pasos diferenciales para motocicletas en las estaciones de peaje, así como la ocurrencia de eventos de siniestralidad con participación de motociclistas en zonas próximas a dicha infraestructura, los elementos de convicción allegados no permiten establecer, siquiera de manera sumaria, una relación objetiva entre tales circunstancias ni inferir la existencia de una amenaza concreta, actual y suficientemente determinada para los derechos e intereses colectivos cuya protección se presente.

En tal sentido, al no encontrarse satisfecho el presupuesto de necesidad y procedencia que justifica la adopción de medidas cautelares en el marco de la presente acción popular, y sin perjuicio de lo que pueda establecerse durante el

trámite probatorio y al momento de proferir decisión de fondo, se negará la solicitud de medidas previas formulada por la parte actora.

De otro lado, es necesario señalar, que, en efecto, para el despacho las razones dadas por la parte actora no cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, en la medida que en el expediente no se encuentra demostrada la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, exigida para prevenir que se produzca el daño cuya ocurrencia se pretende evitar mediante la medida cautelar solicitada.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA DE DECISIÓN,**

RESUELVE:

PRIMERO.- ADMITIR la demanda que, en ejercicio de la acción popular establecida en la Ley 472 de 1998, presentó el señor JOSÉ EVER RÍOS ÁLZATE, en contra de la NACIÓN-MINISTERIO DE TRANSPORTE, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS- y la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL -ANSV-, tendiente a que se ampare la protección de los derechos e intereses colectivos: **i) relacionados con la seguridad pública (derecho colectivo dentro del cual se inscribe la garantía de condiciones adecuadas de seguridad para los usuarios de la infraestructura vial y para la comunidad en general), ii) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en cuanto comprende la obligación de que la infraestructura pública se encuentre en condiciones técnicas adecuadas y seguras para su utilización, iii) el derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, interpretado de manera sistemática con los deberes estatales de mantenimiento y conservación de la infraestructura pública destinada al uso colectivo, iv) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, derecho dentro del cual se integra la prestación eficiente y segura del servicio público de transporte cuando este depende del adecuado estado de la infraestructura vial , v) la prevención de desastres previsibles técnicamente, directamente relacionada con la obligación de las autoridades de identificar, mitigar y corregir riesgos conocidos o técnicamente previsibles que puedan afectar a los usuarios de las vías**

*y a la comunidad, y **vi)** los derechos de los consumidores y usuarios, en cuanto los usuarios de la infraestructura vial y del servicio público de transporte tienen derecho a recibir un servicio en condiciones de seguridad, calidad y confiabilidad, de conformidad con los hechos y pretensiones indicados en el escrito de la demanda.*

SEGUNDO.- NOTIFICAR personalmente el contenido del presente auto a los representantes legales de las entidades demandadas, al procurador judicial 01 ambiental agrario del Departamento de Antioquia delegado ante el tribunal, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 197 y 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, acompañando copia de la demanda, de este auto y de sus anexos, así como al DEFENSOR DEL PUEBLO, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 472 de 1998.

TERCERO.- NOTIFICAR el presente proveído por anotación en estado a la parte actora.

CUARTO.- CORRER TRASLADO a las partes por el término de DIEZ (10) DÍAS, que se contarán a partir del vencimiento del término de dos (2) días previsto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que conteste la demanda, propongan excepciones y soliciten la práctica de pruebas que estimen necesarias, tal como lo establecen los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.

Con la respuesta de la demanda, la parte accionada deberá aportar todas las pruebas que pretenda hacer valer y que se encuentren en su poder; todas ellas, incluida la contestación, se deben realizar a través de medios digitales.

QUINTO.- Advertir a las partes que en aquellos eventos que soliciten prueba de exhortos u oficios, se tenga en cuenta lo preceptuado en el artículo 173 del Código General del Proceso sobre la posibilidad de obtener directamente o por medio de derecho de petición la información requerida.

SEXTO.- Se ordena a las accionadas fijar un aviso en la cartelera de atención al público y en su página electrónica, durante el término de cinco (5) días, en el que se indiquen los principales aspectos concernientes a la presente acción popular

Radicado	05001 23 33 000 2026 01090 00
Medio de control	Acción popular
Demandante	José Ever Ríos Álzate
Demandado	Nación, Ministerio de Transporte y otros.

(radicado, accionantes, accionados y lo pretendido), a fin de que la comunidad conozca la existencia de la acción y coadyuve la demanda si a bien lo tienen y acreditarán en el expediente dicha publicación, antes de la audiencia de pacto de cumplimiento. Por Secretaría, se elaborará el respectivo aviso a publicar. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO.- NEGAR la solicitud de medida cautelar elevada por la parte demandante, conforme a las razones consignadas en la parte motiva de este proveído.

OCTAVO.- INCORPORAR el escrito allegado por el actor popular como adición a la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

NORBERTO MENDIVELSO PINZÓN
Magistrado

Este documento está firmado electrónicamente a través de la plataforma de SAMAI, su autenticidad se puede verificar en el siguiente link:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

JDRC/NMP