



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 16 de agosto de 2022

**Radicación número:** 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
**Demandantes:** César Bernardo Mera Grajales, Oscar Orlando Mera Grajales, Gustavo Alonso Mera Grajales, Luis Fernando Mera Grajales, Kelly Johanna Mera Ospino, Johan Villegas Mera, Paula Andrea Villegas Mera, Juliete Andrea Mera Ospino, José David Aricapa Mera, Ingrid Tatiana Mera Ospino, Alexander Mera Alvear, Oscar Stiven Mera Rodríguez y Jennyfer Cardona Mera  
**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional  
**Referencia:** reparación directa

*Temas: REPARACIÓN DIRECTA – responsabilidad patrimonial del Estado por accidentes de tránsito – causa extraña – hecho exclusivo de la víctima – carga de la prueba.*

*Síntesis del caso: la parte demandante solicita, entre otras pretensiones, que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado con ocasión de un accidente de tránsito que involucró un vehículo oficial.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la Sentencia proferida el 28 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, en la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda<sup>1</sup>.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación – 1.5. Trámite relevante en segunda instancia

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. El 12 de enero de 2011, César Bernardo Mera Grajales, Oscar Orlando Mera Grajales, Gustavo Alonso Mera Grajales, Luis Fernando Mera Grajales, Kelly Johanna Mera Ospino, Johan Villegas Mera, Paula Andrea Villegas Mera, Juliete Andrea Mera Ospino, José David Aricapa Mera, Ingrid Tatiana Mera Ospino, Alexander Mera Alvear, Oscar Stiven Mera Rodríguez y Jennyfer Cardona Mera presentaron **demanda**<sup>2</sup>, en ejercicio de la **acción de reparación directa**, en contra de la Nación – Ministerio de Defensa

<sup>1</sup> El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo (CCA).

<sup>2</sup> Folios 42-50 del cuaderno 1 del Tribunal.

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
Demandantes: César Bernardo Mera Grajales y otros  
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa Nacional  
– Policía Nacional  
Referencia: reparación directa  
Decisión: confirmar la decisión de primera instancia

---

Nacional – Policía Nacional, en cuyas pretensiones solicitaron que se hiciera la siguiente declaración (se transcribe):

*“1. Declárese a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL, administrativamente responsable de los daños y perjuicios morales causados a los demandantes, quienes actúan en calidad de hijos y nietos de la víctima directa, señora FRESNEDA GRAJALES DE MERA quien falleció por causas atribuibles a la falla del servicio por parte de la POLICIA NACIONAL, debido a la falta de precaución y deber objetivo de cuidado en la conducción de vehículos automotores por parte del señor JHON FREDDY SANDOVAL AYALA, miembro activo y en servicio de la Policía Nacional, conductor de la patrulla que atropelló a la víctima en circunstancias que se exponen detalladamente en el acápite de los hechos (...).”*

2. Los perjuicios reclamados consisten en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de cada uno de los demandantes, a título de perjuicios morales.

3. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

4. 1) *“El día 28 de diciembre del año 2008, siendo aproximadamente las 12:55 horas (...), en la Calle 9 con Carrera 52, se presentó un atropello donde falleció la señora Fresneda Grajales de Mera<sup>3</sup>. (...) El atropello se presentó cuando los peatones (...) [-]Fresneda Grajales de Mera y su nieto Oscar Stiven Mera [Rodríguez-] (...) cruzaban la primera calzada, al pasar por delante de la patrulla que se encontraba parada o estacionada en el carril derecho de la calzada referida con sus ocupantes en su interior, con el motor en marcha, cuando de repente arrancó sin la debida precaución, ocasionando el impacto a los peatones”*.

5. 2) Según se afirmó en la demanda (se transcribe): *“para la hora de ocurrencia del accidente la vía, calle 9 a la altura de la carrera 52, se encontraba totalmente cerrada para tráfico vehicular debido al desfile programado dentro de las festividades de la feria de Cali que tendría lugar por esa calle, momentos más tarde”*.

6. 3) El 12 de enero de 2009, Fresneda Grajales de Mera perdió la vida como consecuencia de las lesiones sufridas en el accidente descrito.

---

<sup>3</sup> Según se afirmó en la demanda (se transcribe): *“De acuerdo al croquis del informe de accidente de tránsito No. 2037 elaborado por el Agente de tránsito Jainover Sopelano identificado con el número (placa) 93 adscrito a la Secretaría de tránsito de Cali, la vía calle 9 a la altura de la carrera 52, lugar de ocurrencia del hecho, se compone de dos calzadas en un mismo sentido vial (Sur-Norte), tramo recto, plano, sin visual disminuida, tres carriles por cada calzada, superficie vial en asfalto, en buen estado, seca, con demarcación de carriles, tiempo normal (...) El croquis del informe de accidente, grafica el punto o lugar de ocurrencia del atropello en la calzada izquierda, carril derecho (próximo al separador de calzadas), el punto de impacto en el vehículo se registra en el frontal lado izquierdo, trayectoria de los peatones de occidente a oriente ó hacia la calle 10 ó autopista sur (desde la acera de la calzada izquierda hacia el separador)”*.

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
Demandantes: César Bernardo Mera Grajales y otros  
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa Nacional  
– Policía Nacional  
Referencia: reparación directa  
Decisión: confirmar la decisión de primera instancia

---

## 1.2. Posición de la parte demandada

7. El 20 de mayo de 2011, la entidad demandada **contestó la demanda**<sup>4</sup>. Si bien no propuso excepciones, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que el agente de tránsito que conoció del accidente consignó la siguiente “*causa probable*” en el correspondiente informe policial (se transcribe): “*para los peatones atravesar la calzada sin observar*”.

## 1.3. Sentencia de primera instancia

8. El 28 de mayo de 2014, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca profirió **sentencia de primera instancia**<sup>5</sup>, en la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda:

9. 1) En primer lugar, el Tribunal tuvo por acreditado el daño –“*consistente en la muerte de la señora Fresneda Grajales de Mera*”–. Posteriormente, señaló que el accidente de tránsito “*se produjo con un vehículo oficial tipo patrulla-panel, el cual se encontraba conducido por un agente de policía*”.

10. 2) Más adelante, el Tribunal indicó que (se transcribe): “*la señora FRESNEDA GRAJALES DE MERA falleció como consecuencia de un accidente de tránsito ocurrido el día 28 de diciembre de 2008, a las 12:55 PM en la calle 9ª con carrera 52 de la ciudad de Cali, cuando el vehículo tipo patrulla de servicio oficial con placas 24-1551 de propiedad de Policía Nacional – MECAL-, conducido por el uniformado JHON FREDDY SANDOVAL AYALA, se encontraba patrullando por dicha calle porque estaba próximo a iniciar un desfile de carros viejos tradicional de la feria de Cali, quien en su marcha no observa a la señora FRESNEDA GRAJALES DE MERA y su nieto STIVEN MERA RODRIGUEZ, que en ese momento estaban cruzando la calle y los atropella causándoles a los dos lesiones, las cuales tuvieron como consecuencia fatal la muerte de la señora antes mencionada*”.

11. 2.1.) En este punto, el Tribunal desestimó la alegación de la entidad demandada relacionada con la configuración de un hecho exclusivo de la víctima directa. Al respecto, consideró que la hipótesis del accidente consignada en el informe policial de tránsito “*no puede erigirse en plena prueba de la ocurrencia del eximente*”, en la medida en que (se transcribe):

“*[E]l daño resulta atribuible a la entidad demandada, toda vez que el objeto causante del mismo fue la conducción de un vehículo de tipo oficial y el día que ocurrieron los hechos objeto de la presente demanda había un desfile de la feria de Cali y los peatones confiaban en que no transitarían vehículos por encontrarse las calles cerradas, requiriendo ello por su parte un mayor deber de cuidado al conducir el automotor.*

*Además de lo anterior es necesario resaltar que la anotación realizada por el Agente de Tránsito en el Informe [no] es el resultado de la versión de los implicados en el accidente por cuanto los lesionados fueron trasladados a un*

---

<sup>4</sup> Folios 74-76 del cuaderno 1 del Tribunal.

<sup>5</sup> Folios 135-149 del cuaderno del Consejo de Estado.

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
Demandantes: César Bernardo Mera Grajales y otros  
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa Nacional  
– Policía Nacional  
Referencia: reparación directa  
Decisión: confirmar la decisión de primera instancia

---

centro asistencial inmediatamente ocurrió el mismo, esto es a las 12:55, y dicho informe se levantó a las 13:30 horas, habiendo transcurrido un término importante y determinante para poder aclarar la versión de la ocurrencia de los hechos”.

12. 3) Finalmente, en lo atinente a los perjuicios reclamados, el Tribunal:

13. 3.1.) No reconoció perjuicios morales a Jennyfer Cardona Mera, por no haber acreditado su parentesco con la víctima directa y no haber probado “algún tipo de afectación con el fallecimiento”. Tampoco reconoció perjuicios morales a Johan Villegas Mera, Paula Andrea Villegas Mera y José David Aricapa Mera, bisnietos de Fresneda Grajales de Mera, “quienes debían acreditar que efectivamente se vieron afectados por la pérdida de su bisabuela, situación que no ocurrió en el caso de autos”.

14. 3.2.) Condenó a la entidad demandada a indemnizar los perjuicios morales ocasionados a César Bernardo Mera Grajales, Oscar Orlando Mera Grajales, Gustavo Alonso Mera Grajales, Luis Fernando Mera Grajales, Kelly Johanna Mera Ospino, Juliete Andrea Mera Ospino, Ingrid Tatiana Mera Ospino, Alexander Mera Alvear y Oscar Stiven Mera Rodríguez.

15. En la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se dispuso lo siguiente (se transcribe):

*“PRIMERO. DECLÁRASE administrativamente responsable a la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL por la muerte de la señora FRESNEDA GRAJALES DE MERA, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENESE a la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL a pagar por perjuicios morales a CESAR BERNARDO MERA GRAJALES, OSCAR ORLANDO MERA GRAJALES, GUSTAVO ALONSO MERA GRAJALES y LUIS FERNANDO MERA GRAJALES en calidad de hijos de la fallecida, la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos y para KELLY JOHANNA MERA OSPINO, JULIETE ANDREA MERA OSPINO, OSCAR STIVEN MERA RODRIGUEZ, ALEXANDER MERA ALVEAR, INGRID TATIANA MERA OSPINO la suma de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos al momento del pago efectivo de la condena.*

*TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

*CUARTO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia”.*

#### **1.4. Recurso de apelación**

16. El 19 de junio de 2014<sup>6</sup>, la parte demandada interpuso **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de 28 de mayo de 2014. En el escrito de apelación, la parte demandada insistió, a partir del informe policial del accidente de tránsito, en la configuración de un hecho exclusivo de la víctima directa.

---

<sup>6</sup> Folios 152-158 del cuaderno del Consejo de Estado.

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
Demandantes: César Bernardo Mera Grajales y otros  
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa Nacional  
– Policía Nacional  
Referencia: reparación directa  
Decisión: confirmar la decisión de primera instancia

---

## 1.5. Trámite relevante en segunda instancia

17. El 10 de julio de 2015<sup>7</sup>, el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado emitió **concepto** sobre el proceso. El delegado del Ministerio Público compartió el razonamiento del Tribunal y solicitó confirmar la decisión de primera instancia.

## 2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

### 2.1. Análisis sustantivo<sup>8</sup>

18. La Sala confirmará la sentencia apelada, comoquiera que no se encuentra acreditado el hecho exclusivo de la víctima directa alegado por la entidad demandada –las partes no discuten los demás elementos de la responsabilidad–:

19. El hecho exclusivo de la víctima directa alegado por la entidad demandada se funda exclusivamente en el informe policial de accidentes de tránsito No. 2037 de 28 de diciembre de 2008, elaborado por el agente Jainover Supelano<sup>9</sup>. En dicho informe se lee lo siguiente (se transcribe): “[l]a hipótesis del accidente para los peatones atravesar la calzada sin observar”.

20. Al igual que el Tribunal, la Sala estima que la mencionada hipótesis no puede, por sí sola, acreditar la configuración del hecho exclusivo de la víctima directa; lo anterior, pues una hipótesis es, según la definición contenida en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, una “[s]uposición de algo posible o imposible para sacar de ello una consecuencia”<sup>10</sup>. Así, al ser valoradas en conjunto con los demás medios probatorios<sup>11</sup>, las hipótesis consignadas en los informes policiales de accidentes de tránsito pueden adquirir o perder certeza o, sencillamente, permanecer meras suposiciones, como sucedió en el caso sometido a consideración de la Sala.

21. En el caso concreto, la Sala echa de menos cualquier esfuerzo probatorio de la entidad demandada tendiente a corroborar la hipótesis del accidente de tránsito con fundamento en la cual pretende estructurar

---

<sup>7</sup> Folios 220-226 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>8</sup> La demanda, presentada el 12 de enero de 2011, lo fue oportunamente; lo anterior, si se tiene en cuenta que el accidente de tránsito ocurrió el 28 de diciembre de 2008, y que el 13 de octubre de 2009 se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual fue declarada fallida el 7 de diciembre de 2009 (folios 6 y 39-41 del cuaderno 1 del Tribunal).

<sup>9</sup> Folios 30-32 y 128-130 del cuaderno 1 del Tribunal y 196-198 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>10</sup> <https://dle.rae.es/hip%C3%B3tesis> (consultado el 25 de mayo de 2022).

<sup>11</sup> El artículo 187 del Código de Procedimiento Civil (CPC), vigente para la fecha en que se aportaron y practicaron las pruebas decretadas en este proceso, establecía: “Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”. El artículo 176 del Código General del Proceso (CGP) contiene una disposición similar.

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
Demandantes: César Bernardo Mera Grajales y otros  
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa Nacional  
– Policía Nacional  
Referencia: reparación directa  
Decisión: confirmar la decisión de primera instancia

un hecho exclusivo de la víctima directa. Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que, al contestar la demanda, y no obstante contar con la posibilidad de aportar y solicitar pruebas, la entidad demandada se limitara a indicar (se transcribe): “[m]e allano a la práctica de las solicitadas por la parte actora, por considerarlas suficientes para el esclarecimiento de los hechos”<sup>12</sup>, así como sobre su inactividad en relación con la recepción del testimonio del agente Jainover Supelano –solicitado por la parte demandante–, prueba que finalmente no pudo ser practicada.

22. Con fundamento en lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, pues la parte demandada no cumplió su carga probatoria<sup>13</sup> consistente en acreditar la configuración de un hecho exclusivo de la víctima directa.

## 2.2. Sobre la condena en costas

23. La Sala se abstendrá de condenar en costas porque no se dan los supuestos del artículo 171 del CCA requeridos.

## 3. DECISIÓN

24. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>12</sup> La parte demandante solicitó el decreto de las siguientes pruebas, las cuales fueron decretadas por el Tribunal mediante Auto de 18 de octubre de 2011 –folios 78-79 del cuaderno 1 del Tribunal– (se transcribe): “VI. RELACION PROBATORIA

### 6.1 DOCUMENTALES

Comedidamente solicito se sirva tener como pruebas los siguientes documentos que se allegan con la demanda. Registro civil de defunción de la señora FRESNEDA GRAJALES DE MERA

Copia de epicrisis de la fallecida

Poder a mi favor conferido por los demandantes

Registro civil de nacimiento y copia de cédulas de ciudadanía de cada uno de los hijos de la fallecida así mismo los registros civiles de nacimiento de los nietos, bisnietos

Copia del informe de accidente de tránsito No.2037 con anexo No. 2

Copia de la licencia de tránsito del automotor con el que se causó el atropello.

Constancia de audiencia de conciliación fracasada suscrita por la Procuradora Veinte judicial ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

### VII. PRUEBAS DOCUMENTALES A SOLICITAR

Oficiar a la Secretaría de tránsito y Transporte Municipal de Santiago de Cali para que informe al despacho; recorrido del desfile Cali viejo, la hora de cierre de la calle 9 a la altura de la carrera 52 para interrumpir el tránsito de automotores por motivo del evento programado dentro de la programación de la feria de Cali para el 28 de diciembre de 2008 de acuerdo a las minutas u órdenes de servicio establecidas para tal fin.

### VIII. PRUEBA TESTIMONIAL

Solicito se fije hora y fecha para recepcionar testimonio a las siguientes personas donde manifestaran lo que les conste sobre los hechos de la demanda y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se presentó el accidente de tránsito.

OSCAR STIVEN MERA RODRIGUEZ

(...)

JAINOVER SOPELANO, agente de tránsito que diligenció el informe de accidente de tránsito No. 2037 (...)."

<sup>13</sup> El inciso primero del artículo 177 del CPC, vigente para la fecha en que se aportaron y practicaron las pruebas decretadas en este proceso, establecía: “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. El inciso primero del artículo 167 del CGP contiene una disposición similar.

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00354-01 (52.130)  
Demandantes: César Bernardo Mera Grajales y otros  
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa Nacional  
– Policía Nacional  
Referencia: reparación directa  
Decisión: confirmar la decisión de primera instancia

---

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la Sentencia de 28 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca.

**SEGUNDO:** sin condena en costas.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
aclaración de voto

firmado electrónicamente  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**