



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.**

---

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020)

**RADICADO:** 11001-33-35-026-2020-00273-00  
**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN POPULAR  
**ACCIONANTE:** PEDRO AUGUSTO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
**ACCIONADOS:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
SALUD y SOCIEDAD NACIONAL DE LA  
CRUZ ROJA COLOMBIANA  
**ASUNTO:** DECIDE MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a emitir pronunciamiento frente a la solicitud de medida cautelar impetrada por el actor, para que se ordene la suspensión de la convocatoria formal a la convención extraordinaria de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, en la que se reformarán los Estatutos de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.

**ANTECEDENTES**

**i. Sustentación de la medida cautelar**

Indica el accionante, que existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable ya que, para el presente mes, se citó por parte de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, a una convención extraordinaria, que se desarrollará de manera remota y/o virtual, en la que se reformarán los estatutos de la Cruz Roja Colombiana que regulan la Lotería Nacional de la Cruz Roja. Dicha convención, en la que se realizará la reforma a los precitados estatutos, causaría una grave afectación a los derechos colectivos de Moralidad Administrativa y Patrimonio Público, siendo necesaria la intervención de juez toda vez que, de no ampararse dichos derechos, el perjuicio sería irremediable.

Informa el accionante, que existe un concepto del Ministerio de Salud que aclara la inaplicación del Decreto 398 de 2020, en las reformas de la Cruz Roja Colombiana; permitiendo así la suspensión provisional de la reforma estatutaria, sin que se incurra en prejuzgamiento previo.

Así mismo, informa que, no existe urgencia ni necesidad apremiante de realizar la convención extraordinaria o reforma a los estatutos. La coyuntura nacional, la declaratoria del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico, y el confinamiento ocasionado por la pandemia del Covid-19, no puede ser la excusa para arbitrariedades o falta de transparencia de los particulares que manejen los recursos públicos

## **ii. Pronunciamiento de las entidades accionadas**

**La Superintendencia Nacional de Salud**, se opone a la solicitud de medida cautelar solicitada al considerar que no existe prueba en virtud de la cual se acredite la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo y que en esa vulneración estén comprometidas, por acción u omisión, las entidades demandadas.

Indica que de las pruebas allegadas por el actor no se logra evidenciar que la Superintendencia Nacional de Salud haya vulnerado los derechos invocados, como tampoco se observa que en la comunicación que convoca a la convención se indique que dicha reunión es para reformar los estatutos de la Cruz Roja Colombiana, como lo pretende dar por hecho el actor, haciendo apreciaciones e interpretaciones subjetivas, pues se observa que si bien en los Actos Protocolarios de la convocatoria se señala *“Estudio, consideración, discusión y aprobación del Proyecto de Reforma de los Estatutos de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, presentado por la Junta Directiva Nacional”*, no hay razón para dar por hecho una reforma de los estatutos de la Cruz Roja Colombiana, cuando a la fecha, lo que se plantea es el estudio, consideración y demás acciones al proyecto de reforma de los estatutos y no como lo pretende el actor.

Así mismo, indica que no es cierto que la entidad haya omitido sus funciones de inspección, vigilancia y control frente a la Cruz Roja Colombiana, y de la inversión de los recursos generados a través de la Lotería de la Cruz Roja Colombiana. Frente a este punto, arguye que los recaudos producidos para la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, conforme a la ley, se invierten en los servicios de salud que se prestan a través de las seccionales que tiene en cada departamento y en el Distrito Capital, tal como se señaló en comunicación 2-2020-99965 de 14-08-2020, suscrita por la directora de Inspección y Vigilancia Para Entidades del Orden Territorial encargada de la Superintendencia Nacional de Salud.

Finaliza indicando que, de conformidad con el artículo 231 del CPACA, recae sobre el accionante la carga de explicar la necesidad y justificación de la medida. No obstante, no se cumplió con dicha obligación pues del escrito de la solicitud de medida cautelar no se evidencia que de los cuatro requisitos exigidos por la norma la parte demandante haya acreditado el cumplimiento de dos de ellos, a saber, el de haber presentado los documentos, argumentos y justificaciones que permitan concluir mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, como tampoco que de no otorgarse la medida se le estuviera causando un perjuicio irremediable a los demandantes.

**La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana**, solicita se declare la improcedencia de la medida cautelar, alegando que en el escrito de demanda no se encuentra siquiera demostrada la potencial inminencia de un daño a los derechos colectivos, o que el mismo se haya producido por la convocatoria realizada por la entidad. Escenario que no justifica la imposición de una medida cautelar en el sentido de impedir la realización de la Asamblea General de la entidad.

Indica que la acción impetrada carece de contenido, y sustenta la solicitud sobre supuestos hechos atentatorios contra la moral administrativa que debe ser valorada de acuerdo con los principios de la sana crítica, y así mismo, en lo referente a la potencial causación de un daño al erario por la distribución de los recursos con destinación específica al sector salud.

Arguye la accionada, que la apreciación subjetiva del actor es errónea al indicar que la supuesta inviabilidad jurídica, técnica y financiera de algunas de las seccionales constituye un riesgo de pérdida del patrimonio público, puesto que pasa por alto que la receptora de los recursos provenientes de la explotación de la lotería de la Cruz Roja es la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, y en segundo lugar, que la presencia de la Cruz Roja, a través de las seccionales departamentales, son una forma de acercamiento y de compromiso con todas las zonas geográficas del país para poder desarrollar la gestión humanitaria.

Concluye la accionada informando que, en cuanto a los asuntos relacionados con la lotería de la Cruz Roja, no se ha modificado, ni se pretende modificar su manejo o destinación de recursos. Por lo cual, no existe un supuesto peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos que deba cesarse.

## **CONSIDERACIONES**

### **i. Sobre la procedencia de la medida cautelar**

En primer lugar, con respecto a la aplicación de medidas cautelares dentro de las acciones populares, advierte el Despacho que, si bien es cierto la Ley 472 de 1998 dedica sus artículos 25 y 26 a regular lo pertinente, debe entenderse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, el cual preceptúa que, las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se regirán por lo allí dispuesto.

En ese orden de ideas, debe precisarse que el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, faculta al juez para decretar medidas cautelares, a solicitud de parte o de manera oficiosa, con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que la decisión que se adopte implique prejuzgamiento.

Para el efecto, el numeral 2° de la preceptiva en mención, indica que el Juez podrá suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción.

Por su parte, el inciso 2° del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 establece los requisitos generales que debe reunir la solicitud de medidas cautelares, y para el efecto, se requiere que concurran las siguientes exigencias:

*“1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*

2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

Entonces, procede el Despacho a analizar los requisitos señalados en la norma a efectos de establecer la procedencia o no de decretar la medida cautelar solicitada.

### **1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho**

En cuanto al primero de dichos requisitos, se observa que en la demanda se encuentra fundamentada en la ley 472 de 1998.

### **2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados**

Por otra parte, en cuanto a la titularidad de los derechos cuya protección se pretende, estos se refieren a la moralidad administrativa y defensa al patrimonio público.

Frente a este punto, a consideración del Despacho, el accionante no es claro en manifestar como las actuaciones de las accionadas han afectado, o pudiesen llegar a afectar, los derechos colectivos incoados a título personal, frente a los habitantes de la ciudad de Bogotá o totalidad de ciudadanos del territorio nacional.

### **3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.**

Como soporte de la solicitud de medidas cautelares, las accionantes allegaron las siguientes pruebas:

- Estatutos de la Cruz Roja Colombiana
- Citación para reforma de estatutos mediante reunión virtual suscrita por la Sra. Myriam Carvajal de Álvarez, Presidenta Cruz Roja.
- Concepto de Ministerio de Salud sobre inaplicación de reuniones virtuales para reforma de estatutos.
- Derecho de petición a la Supersalud sobre la viabilidad financiera y operacional de Seccionales.
- Respuesta de forma del Derecho de Petición de la Supersalud

Analizadas las documentales aportadas no se demuestra una afectación significativa e irreversible a los derechos e intereses colectivos de moralidad administrativa y al patrimonio público, puesto que en ellas solo se pone de manifiesto que, en efecto, por parte de la accionada, se está realizando una convocatoria a una convención extraordinaria de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana. Convocatoria que fue extendida a los Presidentes de las Juntas

Directivas Seccionales de la Cruz Roja Colombiana, a los miembros de la Junta Directiva Nacional y a los voluntarios delegados para representar a las Agrupaciones Voluntarias Seccionales tal como lo dispone los estatutos de la entidad.

Ahora, si bien dentro de la convocatoria de la precitada convención se tiene como orden del día en su punto número octavo “8) Estudio, consideración, discusión y aprobación del Proyecto de Reforma de los Estatutos de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, presentado por la Junta Directiva Nacional.” ello no significa que en efecto **a) se vaya a realizar o materializar la propuesta de “reforma a los estatutos”, b) que la propuesta de reforma o potencial reforma de los estatutos vaya encaminada la modificación de lo concerniente a la regulación y destinación de la explotación de la lotería nacional de la cruz roja colombiana, y por último c) que de existir una potencial modificación a la regulación y destinación de los recursos proveniente de la lotería nacional de la cruz roja colombiana, que se reitera no se corrobora en las documentales allegadas, pudiese llegar afectar los derechos o intereses colectivos cuya protección se solicita.**

En este orden de ideas, no se satisface el requisito analizado, pues no existe evidencia del grave perjuicio que conllevaría la realización de la convención extraordinaria de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, y así mismo, no puede determinarse que sería gravoso para el interés público negar la medida cautelar, en el sentido de impedir la celebración de la convocatoria formal a la convención extraordinaria.

#### **4. Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios**

En armonía con lo anterior, se reitera que, de las pruebas aportadas al expediente por las partes, no se evidencia el perjuicio irremediable que conlleva que se celebre la convención extraordinaria de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, ya que, hasta el momento, se observa que las mismas se adelantan conforme a lo señalado en los estatutos de la entidad sin que se estén menoscabando, hasta el momento, derechos e intereses colectivos.

Ahora, en relación con los principios de prevención y precaución, el Consejo de Estado<sup>1</sup>, ha indicado que **el principio de precaución** está llamado a operar antes de que se ocasione un daño y previamente a que se tenga certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo, y no precisa de que se pruebe que la actividad que se pretende realizar va a causar un daño, sino que basta con que existan suficientes elementos que permitan considerar que puede tener la virtualidad de ocasionarlo, para que la intervención administrativa cautelar pueda ser realizada.

Frente al **principio de prevención** éste parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, de tal

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 760012331000200050427101

manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño.

De manera que con base en lo que se ha expuesto a lo largo de esta providencia, no es dable tampoco dar aplicación a los principios de precaución ni prevención, pues se reitera, no existen suficientes elementos de juicio que permitan evidenciar la ocurrencia de un daño ocasionado por la convocatoria a la convención extraordinaria, así como tampoco los potenciales daños que pudiesen generarse por la potencial reforma o modificación a la Lotería Nacional de la Cruz Roja, por lo cual no es dable acceder a al decreto de la medida cautelar solicitada.

En cuanto a las excepciones propuestas y argumentos relativos al agotamiento de jurisdicción, los mismos serán resueltos en la etapa procesal pertinente.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el Despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DENEGAR** la solicitud de medidas cautelares, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**Firmado Por:**

**ANDRES JOSE QUINTERO GNECCO**

**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 026 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-**  
**CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**955a969ffb3bcd29ed6b643200529f2055024bd54001b931578f17a014cb**  
**e369**

Documento generado en 09/10/2020 04:05:14 p.m.