



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla, dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2.020).

<b>Radicado</b>	<b>08001-33-33-014-2020-00085-00</b>
<b>Medio de control o Acción</b>	<b>Tutela</b>
<b>Demandante</b>	<b>Rodolfo Pontón Torres</b>
<b>Demandado</b>	<b>Nación - Ministerio de Educación Nacional</b>
<b>Vinculados</b>	<b>Universidad Autónoma - Consejo Directivo - Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico "Los Cimarrones"</b>
<b>Juez</b>	<b>Guillermo Osorio Afanador</b>

**PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del proceso iniciado por demanda de tutela interpuesta por el señor **Rodolfo Pontón Torres** quien actúa en nombre propio, contra el Ministerio de Educación Nacional, trámite al cual fue vinculados la Universidad Autónoma del Caribe, el Consejo Directivo de dicha institución y la Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico "Los Cimarrones", por la presunta vulneración al derecho fundamental a la igualdad y al principio de no discriminación.

**1.- PETITUM.**

La accionante lo solicita así:

*"Solicito, muy respetuosamente, a su Señoría el Juez que conoce de esta causa, tener como específico y capital objeto de la presente proceder de forma tal que la autoridad accionada garantice mi derecho a el ejercicio del derecho a la igualdad (conexo con el de no ser discriminado), como se ha explicado en la anterior exposición."*

**2.- HECHOS.**

Manifiesta el accionante que El Ministerio de Educación, con fecha 4 de febrero de 2020, mediante Resolución 1791 de 2020, según dice consta en sus archivos, nombró a las personas naturales representativas de los diferentes sectores sociales de las regiones y del país destinadas a conformar el cuerpo plural denominado "Consejo Directivo de la Universidad Autónoma del Caribe" UNIAUTÓNOMA, para que, en desarrollo de sus funciones y mientras subsista la intervención de la misma, se ocupe en las funciones que se les asigna. Lo anterior se hizo excluyendo, ignorando, omitiendo el deber legal, en fin, en palabras coloquiales y castizas, discriminando al sector de las "comunidades negras o afrodescendientes".

Expresa que todas y cada una de las seis (6) personas de que trata el punto anterior, como miembros de Consejo Directivo de la UNIAUTÓNOMA, aceptaron sus designaciones, se juramentaron y posesionaron de sus respectivos cargos, así: 1.MAURICIO JAVIER MOLINARES CAÑAVERA, Rector Seccional de la Universidad Libre de Barranquilla; 2. CARLOS DE LA ROSA MANOTAS, empresario directivo del Diario EL HERALDO; 3. JOSÉ

MANUEL LUQUE GONZÁLEZ, Director de la Unidad Especial de Servicios Penitenciarios y Carcelarios; 4. MANUEL ESTEBAN ACEVEDO JARAMILLO, presidente del ICETEX; 5. MARÍA CATALINA UCRÓS GÓMEZ, Secretaria de Educación Departamental; 6. FELIPE ANDRÉS GONZÁLEZ QUINTERO, representante estudiantil, tal y como consta en la Resolución #1791 de febrero 4 de 2020, y tal y como se registró en información radial, televisada y escrita desplegada por los distintos medios de información masiva de la localidad, la región y el país que cubrieron el resonado evento, por los presuntos hechos de corrupción administrativa al interior de la Universidad.

Considera que, el Ministerio de Educación Nacional no tuvo en cuenta que la Ley 70 de 1993, otorga a las comunidades negras y afrodescendientes el derecho constitucional, como legal, a tener representación, en igualdad de condiciones, en órganos tales como el mencionado Consejo Directivo de la Universidad Autónoma del Caribe con sede en Barranquilla.

Añade que, el Ministerio de Educación Nacional, al omitir, ignorar, como desacatar su deber de incluir, nombrar o designar al respectivo representante de las comunidades negras o afrodescendientes en el seno del actual Consejo Directivo de la Universidad Autónoma del Caribe, al sentir del accionante, desconoce y transgrede derechos y principios fundamentales tales como los consagrados en los artículos 1° y 209 de la Carta Magna de 1.991.

### **3.- ACTUACIÓN PROCESAL.**

La acción de la referencia fue presentada y sometida a reparto atendiendo las reglas establecidas en los Decretos 1382 de 2000 y 1983 de 2017, el 4 de mayo de 2.020, siendo recibida el mismo día y admitida el 5 de mayo de 2.020, ordenándose notificar a la entidad accionada y vincular a la Universidad Autónoma del Caribe, al Consejo Directivo de dicha universidad y a la - Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico "Los Cimarrones"

#### **3.1. Respuesta de la Accionada y vinculadas.**

La **Nación - Ministerio de Educación Nacional** rindió el informe solicitado, indicando que que la imposición de la medida de reemplazo de los miembros de la Sala General de la UAC no obedece a un capricho de esta cartera ministerial, sino que es una consecuencia necesaria, tras evidenciarse varias de las causales que señala el artículo 13 de la Ley 1740 del 23 de enero de 2014 en su numeral 4, a saber: "En caso de que uno o varios los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial, u oculten o alteren información, podrán ser reemplazados hasta por el término de un año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional".

Expresa que la designación de los directivos reemplazantes no se realizó bajo criterios discriminatorios, como asegura el accionante, sino que se hizo teniendo en cuenta lo establecido en la Resolución 08959 del 1 de junio de 2018, la cual señala las calidades de las personas que designe el Ministerio de Educación Nacional como delegados, inspectores in situ y reemplazantes, en virtud de la Ley 1740 de 2014.

Expone que de conformidad con lo dispuesto en los Estatutos de la Universidad Autónoma del Caribe UNIAUTÓNOMA, observando que no se contemplaron requisitos, condiciones o exigencias específicas, para ostentar calidad de miembro de Sala General, por lo que, para el caso particular, en aras de la efectividad de las medidas adoptadas en la Resolución No. 013650 del 10 de diciembre de 2019, el Ministerio de Educación Nacional. procedió a designar los reemplazos atendiendo lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias que regulan la prestación del servicio público de educación superior y lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 3' de la Resolución No. 08959 del 1 de junio de 2018, el cual fue citado en líneas precedentes.

Por último señala que, en hilo de lo expuesto, mediante Resolución 1791 del 04 de febrero de 2020 fueron designados los reemplazantes que cumplieran con un alto perfil, experiencia y trayectoria, y que representaran distintos actores de la comunidad académica con el propósito de construir un diálogo integral, mancomunado y participativo y contribuir a superar las causas que dieron origen a la imposición de las medidas, a saber: Carlos De la Rosa Manotas, empresario y directivo de EL HERALDO; Mauricio Javier Molinares Cañavera, rector de la Universidad Libre; José Manuel Luque González, director de la Unidad Especial de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec); Manuel Esteban Acevedo Jaramillo, presidente de Icetex; María Catalina Ucrós Gómez, Secretaria de Educación Departamental y el representante estudiantil Felipe Andrés González Quintero fueron los escogidos como miembros del órgano colegiado.

Por su parte la vinculada **UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL CARIBE - UNIAUTONOMA** rindió el informe solicitando al despacho que se deniegue la tutela impetrada por cuanto como puede observarse en el actuar del Ministerio de Educación Nacional impetrado por el accionante no se encuentran los supuestos necesarios establecidos en la ley 70 de 1993 ni normas internacionales y nacionales concordantes por cuanto los derechos para estas comunidades no solamente legal sino jurisprudencialmente comprenden tres aspectos:

- (i) El derecho general a la participación, el cual incluye la participación en asuntos que los afecten indirectamente y la consulta previa en asuntos que los involucren directamente. En particular, se indicó que frente a los pueblos indígenas y tribales existen cuatro eventos contemplados en la Ley 70 de 1993 que exigen consulta previa;
- (ii) El derecho a participar en la toma de decisiones políticas, en los términos establecidos en el literal b) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, así: “b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”; y
- (iii) El derecho al autogobierno de las comunidades étnicas, para lo cual debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT que dispone: “c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Agrega que, ninguno de estos supuestos es aplicable a la actuación del Ministerio de Educación nacional que se circunscribe a su función de inspección y vigilancia, y en el caso de la Universidad Autónoma del Caribe de Vigilancia Especial que lo faculta para remover directivos por las causales antes invocadas sin que en ningún momento para ello debe hacer observancia de la ley 70 de 1993 específicamente en la necesidad de vincular necesariamente directivos de comunidades afrodescendientes, pues la Universidad se da sus propios estatutos, aclarando esto sí señor juez, que no existe ningún tipo de

discriminación estatutaria para la conformación de los órganos de gobierno de la Universidad, pues ella cumple con el debido respeto de igualdad de todos los integrantes de su comunidad educativa, actuando siempre con apego de sus estatutos, la constitución y la ley. Es claro que el art 56. De la ley 70 de 1993 Reglamentado por el Decreto Nacional 1523 de 2003 que señala que las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional, no es aplicable a la Universidad Autónoma del Caribe, en virtud que por su naturaleza jurídica antes expuesta no le son aplicables de manera obligatoria los preceptos de la ley 70 de 1993 ni normas concordantes para su conformación de órganos de gobierno, sin que ello, repito, indique que manera alguna que la Universidad Autónoma del Caribe incurra en acto de discriminación alguna, pues sus estatutos son garantistas del debido derecho de las minorías en la representación de sus máximos órganos de gobierno sin distinciones discriminatorias por raza, religión, tendencias sexuales, políticas, libertad de pensamiento y demás derechos de esta naturaleza.

### **3.2.- Concepto del Ministerio Público**

La señora procuradora delegada ante el Despacho, en su informe manifestó que la presente acción de tutela es improcedente debido a que el señor RODOLFO PONTÓN TORRES - accionante- no se encuentra legitimado en la causa por activa, toda vez que, considera que la parte actora afirma concurrir en su condición de secretario de la Federación de Organizaciones del Departamento del Atlántico "LOS CIMARRONES"; no obstante, resalta que no demostró probatoriamente dicha calidad, dado que, en efecto, desde el auto admisorio de la demanda de fecha mayo 5 de 2020, esta agencia judicial en aras de dar claridad a dicho aspecto, requirió al accionante señor Rodolfo Pontón Torres para que en término de dos (2) días siguientes a la notificación electrónica del presente auto, acredite la calidad de secretario de la Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico "Los Cimarrones", que afirma desempeñar. Igualmente para que informase un correo electrónico al cual notificarle las decisiones que tome el Despacho en desarrollo del presente trámite tutelar".

Igualmente advierte en su concepto que, en dicho auto dispuso la vinculación de Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico "Los Cimarrones", a la cual se le notificó de dicha decisión.

Precisa que, a pesar de lo anterior, a la fecha ni el señor RODOLFO PONTÓN TORRES, ni la aludida federación por conducto de su representante legal debidamente acreditado han concurrido dentro del presente trámite para dar respuesta a los requerimientos efectuados por el despacho.

Por otra parte, expresa que el señor RODOLFO PONTÓN TORRES tampoco cumple con las condiciones para ser considerado como agente oficioso de Concepción Cruz Velasco, toda vez que: (i) en el escrito de tutela no manifiesta que actúa en dicha, calidad, y (ii) no se demuestra que la señora Cruz Velasco no pueda solicitar el amparo constitucional por su propia cuenta.

Por último establece, de un extenso y claro análisis jurisprudencial que el accionante no está legitimado en la causa por activa para interponer la presente tutela, toda vez que: (i) no acreditó ser el representante de legal de la Federación de Organizaciones Sociales del

Departamento del Atlántico “Los Cimarrones” y (ii) tampoco acreditó que el representante legal le hubiese conferido poder para instaurar la presente acción, ni tampoco acudió este último dentro del presente trámite aun cuando fue vinculado de manera oficiosa por el despacho. Además, tampoco puede ser considerado como agente oficioso de dicha federación, en la medida en que nunca manifestó solicitar el amparo en dicha calidad ni se probó el estado de vulnerabilidad de aquella, es decir que no se demostró que no pudiera solicitar el amparo constitucional por su propia cuenta, aun cuando fue vinculada de manera oficiosa por el despacho.

En este sentido, concluye el ministerio público a través de su procuradora delegada, que no se encuentra alguna evidencia fáctica que justifique la intervención del juez constitucional, por lo que la acción de tutela a todas luces se torna en improcedente, porque -se reitera- no se cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por activa.

#### **4.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.**

**4.1.- Problema Jurídico:** Corresponde al Despacho determinar en primer término, si la presente demanda de tutela satisface el requisito de procedibilidad de legitimación en la causa por activa, y el de subsidiariedad.

En caso de superarse ese primer análisis en forma positiva, deberá dilucidarse si efectivamente el accionado Ministerio de Educación Nacional, vulneró o no, el derecho fundamental a la *igualdad* y al de no discriminación, al no incluir como miembro del Consejo Directivo de una universidad intervenida, a un representante de las comunidades negras o afrodescendientes.

Para estos efectos se estudiará previamente la i) noción de la acción de tutela, ii) Legitimación para la interposición de la tutela en materia de derechos reconocidos a los grupos étnicos minoritarios iii) La Ley 70 de 1993: la “reinvención” de la identidad cultural negra; iii) La acción de tutela contra actos administrativos y, iv) el caso concreto.

#### **4.2.- Noción de la Acción de Tutela.**

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 consagró la Acción de Tutela, como un instrumento jurídico de protección general a disposición de toda persona contra la violación o amenaza de sus derechos fundamentales mediante las acciones u omisiones de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo que será de inmediato cumplimiento podrá impugnarse ante el competente, y en todo caso lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

De igual forma, el precitado artículo dispone que dicha acción *“sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”*. La jurisprudencia constitucional también ha precisado que este precepto se debe interpretar en el sentido de que los medios alternos de defensa con que cuenta el interesado tienen que ser idóneos, esto es, aptos para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso. Por lo tanto, la idoneidad de los medios de defensa se debe evaluar en el contexto particular de cada caso individual, teniendo en cuenta las circunstancias específicas que afectan al peticionario,

para así determinar si realmente existen alternativas eficaces de protección que hagan improcedente la tutela.

Ahora bien, dicho artículo contempla una excepción, conforme a la cual, a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, será procedente la acción de tutela cuando quiera que *“se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

#### **4.3.- Legitimación para la interposición de la tutela en materia de derechos reconocidos a los grupos étnicos minoritarios.**

Antes de abordar lo relativo al estudio de los presuntos derechos vulnerados y el caso concreto se hace necesario estudiar si la acción impetrada cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.

La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha señalado que son presupuestos para la procedencia de la acción de tutela el que se cumpla con determinados requisitos para la procedencia de la acción de tutela, pues de lo contrario es imposible asumir el estudio de fondo de la solicitud de protección de los derechos fundamentales.

En cuanto a la legitimación en la causa por activa, la Corte Constitucional ha reiterado su posición, condensada a manera de ejemplo en la sentencia T- 285 de 2014, de la que se extracta:

*“3.1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales que considere amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.*

*En desarrollo de ese precepto constitucional, el legislador delegado expidió el Decreto 2591 de 1991, en cuyo artículo 10 previó que la representación procesal en materia de tutela puede ser ejercida de las siguientes formas: (i) directamente por quien considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) por su representante legal; (iii) por apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción debe anexar el poder especial para ejercer la acción, o en su defecto el poder general respectivo[19]; (iv) mediante la agencia de derechos ajenos, siempre que el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; y, (v) por el Defensor del Pueblo y los Personeros municipales. Dentro de la segunda forma en comento, la representación legal opera en el caso de los menores de edad, de los incapaces absolutos, de los interdictos y de las personas jurídicas[20].*

Sin embargo cuando se trata del análisis de la legitimación en la causa por activa en acciones de tutela tendientes a la salvaguarda de aquellos derechos de entidad *iusfundamental* de las comunidades étnicas o minoritarias, la Corte Constitucional ha considerado que están legitimadas para actuar tanto sus miembros individualmente considerados o las organizaciones que los agrupan.

En sentencia T- 745 de 2010, la alta Corporación, precisa:

*“Así pues, en un primer momento, todos los miembros de la colectividad están autorizados para demandar la observancia de los intereses que detenta en la comunidad como sujeto de derechos. Aparte de los integrantes de la población, las organizaciones que los agrupan tienen la potestad de acudir a la acción de tutela para exigir la salvaguarda de aquellos derechos de entidad iusfundamental. Las razones esgrimidas por esta Corporación para sustentar esa permisión se reducen a que: i) las particulares circunstancias a las que históricamente han sido sometidos estos grupos poblacionales reclaman la flexibilización de las condiciones para el acceso a sus derechos; ii) las autoridades están constitucionalmente obligadas a propender por la conservación de las poblaciones indígenas y tribales; y iii) no es aceptable que el juez constitucional dificulte la concreción del derecho a la consulta y los demás conexos, so pretexto de ciertas exigencias procedimentales.”*

Más tarde en sentencia T-305 de 2014, la Corte Constitucional, reitera:

*“En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada por el señor Henry Cabria Medina, en su calidad de representante legal de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana OPIAC, frente a lo cual debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido no solo el estatus de sujetos colectivos de derechos fundamentales a las comunidades étnicas, sino que, adicionalmente, ha establecido que tanto los dirigentes como los miembros individuales de estas colectividades se encuentran legitimados para presentar la acción de tutela con el fin de perseguir la protección de los derechos de la comunidad[6], así como también lo pueden hacer las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas[7] y la Defensoría del Pueblo[8], por lo cual se encuentran legitimados para actuar en esta causa.”*

El anterior es el criterio reiterado por la Corte Constitucional como se puede evidenciar de la sentencia T- 576 de 2017, donde se expresa:

*“81. Tratándose de acciones de tutela promovidas para la protección de los derechos de comunidades indígenas, la Corte ha señalado que del carácter colectivo que ellos tienen se desprenden reglas especiales de legitimación. En este sentido, ha afirmado que “tanto los dirigentes como los miembros individuales de estas colectividades se encuentran legitimados para presentar la acción de tutela con el fin de perseguir la protección de los derechos de la comunidad”*

Y la más reciente sentencia T- 172 de 2019, aunque su análisis se contrae a comunidades indígenas, es perfectamente aplicable al caso concreto, cuando respecto a la legitimación por activa, reitera:

*“En concordancia con el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales, la jurisprudencia ha admitido que la legitimación en la causa para la formulación de la acción de tutela está radicada en: (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad[53]; (ii) los miembros de la comunidad[54]; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas[55], y (iv) la Defensoría del Pueblo.[56] “*

#### **4.4.- La Ley 70 de 1993: la “reinención” de la identidad cultural negra**

En sentencia T-576 de 2.014, la H. Corte Constitucional puntualizó sobre éste tema, señalando lo siguiente:

*“3.14. El plazo de dos años al que la Constitución sujetó la expedición de la Ley que habría de reconocer los derechos colectivos de las comunidades negras se cumplía en julio de 1993. Mientras tanto, la expectativa que generó la redacción de la norma propició la irrupción de nuevas organizaciones de comunidades negras que comenzaron a trabajar desde las regiones en la formulación de las propuestas que llevarían al espacio de interlocución en el que se discutiría el nuevo régimen normativo.”<sup>[60]</sup>*

*Pese a las presiones que el movimiento afrocolombiano y sus aliados (la iglesia, la academia y las organizaciones no gubernamentales) ejercieron sobre el Gobierno para que acelerara la redacción de la nueva legislación, la Comisión Especial de Comunidades Negras solo surgió un año después de la fecha en que fue promulgada la Carta.*

*El Decreto 1332 de 1992<sup>[61]</sup>, que la creó, dispuso que estaría integrada por representantes del gobierno, de las propias comunidades y por un grupo de intelectuales y políticos que simpatizaban con la causa afrocolombiana.<sup>[62]</sup> Además, la encargó de darse su propio reglamento, de cumplir las funciones previstas en el artículo 55 transitorio y de proponer mecanismos para proteger la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras, así como para fomentar su desarrollo económico y social.*

*La comisión sesionó durante diez meses, entre agosto de 1992 y mayo de 1993. Durante ese tiempo, los delegados tuvieron que enfrentar las dificultades propias de un proceso que exigió conciliar los intereses institucionales con las aspiraciones de reivindicación que pretendía obtener el movimiento social afrocolombiano y lidiar con algunos detalles operativos, como las divergencias que se presentaron entre algunos de los representantes del Gobierno y la falta de recursos para financiar la discusión del proyecto en las regiones.<sup>[63]</sup>*

*Ya frente al asunto de fondo, el primer desafío consistió en definir un plan de trabajo que facilitara la discusión ágil de la iniciativa que se llevaría a consideración del Congreso. Como la Constitución había establecido que la regulación de los derechos de las comunidades negras quedaría en manos del gobierno si no se lograba un acuerdo en este ámbito, los delegados decidieron acelerar el trámite de las discusiones, definiendo, primero que todo, aquellos aspectos relevantes para la delimitación del marco conceptual de la normativa.<sup>[64]</sup> Fue en ese escenario en el que se abordó la discusión que remite a uno de los problemas jurídicos relevantes para la solución de este caso: el relativo a la caracterización del sujeto “comunidad negra” como titular de derechos colectivos, en virtud de su especificidad étnica.*

*3.15. Como se explicó previamente, el debate sobre la identidad étnica de las comunidades negras tuvo como punto de partida la necesidad de hacer de ellas un sujeto de derechos reconocible en el contexto del viraje multicultural que impulsaron la nueva Carta y la incorporación del Convenio 169 de la OIT al ordenamiento interno. Definir a la comunidad negra era esencial para afianzar esa perspectiva y para determinar el contenido de los derechos que podría reivindicar por cuenta de su especificidad.*

*La tarea, sin embargo, era sumamente compleja, considerando que la Constitución ya había vinculado la protección que aspiraba a concederles a las comunidades negras con el hecho de que hubieran ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Pero, sobre todo, por las dificultades que suponía la construcción de una identidad común que abarcara a poblaciones tan heterogéneas como aquellas a las que la nueva legislación pretendía cobijar.*

*Esas disyuntivas permitieron que las discusiones sobre los factores que se identificarían como constitutivos de la identidad negra se abordaran con una perspectiva antropológica.<sup>[65]</sup> La aplicación de ese enfoque incidió de manera importante en la estructuración de los conceptos clave de la Ley 70 de 1993, tanto así, que la exposición de motivos del proyecto de ley que la Comisión le presentó al Congreso se apoyó en el Marco de Referencia histórico-cultural que para el efecto habían redactado los antropólogos Nina S. de Friedemann y Jaime Arocha Rodríguez<sup>[66]</sup>. Esto, sin embargo, no evitó que la noción de comunidad negra incluida en la propuesta legislativa fuera cuestionada por vincular la identidad afrocolombiana con las dinámicas de vida de las comunidades rurales ribereñas del Pacífico, en armonía con el tenor literal del artículo 55 transitorio, pero en detrimento del amplio sector de la población afrocolombiana que se consideró excluido de ese marco conceptual y del incorporado en la nueva legislación.<sup>[67]</sup>*

*3.16. A pesar de la controversia que generó esa visión sesgada de la etnicidad afrocolombiana<sup>[68]</sup>, la caracterización de las comunidades negras como un “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”, en el artículo 2° de la Ley 70, permitió que las negritudes se reconocieran portadoras de una identidad étnica que podrían instrumentalizar para lograr el acceso a recursos y escenarios que históricamente les habían sido vedados.*

*Que la Ley 70 de 1993 haya sido considerada uno de los logros más importantes del movimiento social afrocolombiano tiene que ver, precisamente, con que hizo posible el surgimiento de ese nuevo sujeto colectivo, al que le atribuyó una identidad diferenciada y reconoció como titular de unos derechos derivados de esa especificidad.<sup>[69]</sup>*

*La consagración explícita de los derechos de las comunidades negras en un solo cuerpo normativo pareció compensar el aparente trato asimétrico que, con respecto a los pueblos indígenas, les dio la Constitución de 1991. La idea de que la Ley 70 había suplido ese supuesto déficit de protección contribuyó a que se apropiaran de un sentido de identidad que, posteriormente, les permitiría relacionarse con la sociedad mayoritaria desde su alteridad y hacer un uso estratégico de la misma, en aras de la salvaguarda efectiva de los derechos de sus comunidades y los de sus integrantes.*

*3.17. Un breve repaso al contenido de la Ley 70 permite explicar, en efecto, el impacto que su expedición tuvo sobre las dinámicas organizativas de las comunidades negras.*

*Lo primero que hay que resaltar de la norma es que, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 transitorio, se propuso reconocer el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras que habían ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y establecer mecanismos para*

*proteger la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras “como grupo étnico”, así como para fomentar su desarrollo económico y social, de manera que obtuvieran condiciones reales de igualdad de oportunidades con respecto al resto de la sociedad colombiana.*

*Vale aclarar, en todo caso, que la Ley 70 cumplió con el mandato incorporado en el párrafo 1º de la norma constitucional, al establecer que, de conformidad con este, su aplicación se extendería a aquellas zonas baldías, rurales y ribereñas, que habían sido ocupadas por comunidades negras con prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país.<sup>[70]</sup>*

*Fijado su propósito, la norma indicó que se apoyaba en los siguientes principios: i) el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana; ii) el respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras; iii) la participación de estas comunidades y la de sus organizaciones en las decisiones que las afectan, sin detrimento de su autonomía, y en las decisiones de toda la Nación en pie de igualdad y iv) la protección del medio ambiente, atendiendo a las relaciones que establecieran con la naturaleza.<sup>[71]</sup> Fue sobre esos supuestos que reguló los derechos territoriales, ambientales, económicos, sociales y culturales cuyo amparo podrían reclamar las comunidades negras, definidas, ya se dijo, como un conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana con cultura propia; con historia, tradiciones y costumbres compartidas en una relación campo-poblado y con una conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos.*

*Los derechos territoriales fueron, en efecto, los primeros de los que se ocupó la normativa. La Ley 70 comienza reconociendo el derecho de las comunidades negras a la propiedad colectiva y precisando el procedimiento al que se sujetaría la adjudicación de las tierras baldías que hubieran ocupado de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción (Artículos 4º a 18). En ese punto, creó la figura del consejo comunitario como “forma de administración interna” de la comunidad negra, a la que encargó de delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; de velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; de escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y de hacer de amigable componedor en los conflictos internos factibles de conciliación.*

*El siguiente capítulo, relativo al uso de la tierra y a la protección de los recursos naturales y de ambiente, comprometió a las comunidades negras a proteger los recursos renovables que se encontraran en los territorios colectivos y estableció las reglas relativas al aprovechamiento de los recursos mineros que allí se ubicaran (Artículos 26 a 31).*

*Luego, la norma se ocupó de los mecanismos para la protección y desarrollo de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras. El Artículo 32 reconoció su derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales y el 33 comprometió al Estado a sancionar y a evitar todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo y a velar por el ejercicio de los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural.*

*El Capítulo VII se refirió a la planeación y al fomento del desarrollo económico y social de las comunidades negras. El artículo 44 consagró que podrían participar en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural de los proyectos que pretendieran adelantarse en sus*

*tierras y el 47 instó a adoptar medidas para garantizar su desarrollo económico y social, según los elementos de su cultura autónoma.*

*3.18. Son estas, entonces, las disposiciones que integran el régimen legal de protección de las comunidades negras que se forjó, en 1993, en cumplimiento del mandato incorporado por el constituyente en el artículo 55 transitorio.<sup>[72]</sup> No obstante, como se anunció antes, no son esas disposiciones las únicas fuentes normativas del trato especial que el Estado debe prodigarles a los afrocolombianos como individuos y a sus comunidades como sujeto colectivo autónomo, sino, solamente, uno de los escenarios concretos de protección que se concibió en el contexto del debate constituyente.*

#### **4.5.- La acción de tutela contra actos administrativos**

Sobre éste particular, ha sido posición reiterada de la Corte Constitucional, que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos.

En sentencia T-236 de 2019, la Alta Corporación al respecto precisa:

“De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, uno de los requisitos de procedencia de la acción de tutela es la subsidiariedad, conforme al cual, la acción de tutela solo puede ser empleada cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial, en aquellos casos en que los mecanismos disponibles no resulten idóneos o eficaces a la luz de las circunstancias del caso concreto o, en los supuestos en los cuales, se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable, en cuyo caso se emplea la acción de tutela como mecanismo transitorio<sup>[6]</sup>.

**5.2.** Específicamente en relación con la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, la Corte ha indicado que la excepcionalidad del recurso de amparo se torna especialmente estricta<sup>[7]</sup>, en tanto no es el mecanismo idóneo para atacarlos ya que, por su propia naturaleza, se encuentran amparados por la presunción de legalidad, pues se parte del presupuesto de que la Administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada<sup>[8]</sup>. De ahí que la legalidad de un acto administrativo se presuma, obligando a demostrar a quien pretende controvertirlo que aquél se apartó, sin justificación alguna, del ordenamiento jurídico, debate que se debe adelantar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>[9]</sup>.

Así las cosas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por una entidad, más aún cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda. Al respecto, esta Corporación, en varias oportunidades, ha precisado que la suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una Entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado<sup>[10]</sup>.

**5.3.** En este sentido, la Corte ha determinado que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como

mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el cual el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991)<sup>[11]</sup>.

**5.4.** De conformidad con lo anterior, se tiene que en este último evento, la persona que solicita el amparo deberá demostrar de forma *suficiente* la *necesidad* de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, el cual se estructura siempre que (i) se esté ante un perjuicio *inminente* o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser *grave*, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran medidas *urgentes* para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, atender las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser *impostergables*, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable<sup>[12]</sup>.”

Con fundamento en los anteriores derroteros, pasa el Despacho al análisis del,

### **Caso Concreto**

El Señor Rodolfo Pontón Torres quien afirma ser secretario de la “Federación de Organizaciones del Departamento del Atlántico “LOS CIMARRONES”, acude a la acción de tutela, a fin de que se tutele el derecho fundamental a la *igualdad* y al principio de no discriminación, en éste caso, de la comunidad negra o afrodescendiente, al ser ignorados o excluidos de un escenario de participación y representatividad como el Consejo Directivo de la Universidad Autónoma del Caribe.

Al expediente se arrimaron las siguientes pruebas documentales relevantes:

- Certificado de existencia y representación legal de la Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico “Los Cimarrones”
- Fotocopia de Cédula de Ciudadanía del señor Rafael Pontón Torres.
- Certificado de existencia y representación legal de instituciones de educación superior No. RL-01608-2020.
- Copia de la escritura pública No. 0311 otorgada el 18 de marzo de 2019 ante la Notaría Once del Círculo de Barranquilla, a favor del apoderado de la vinculada Universidad Autónoma del Caribe.
- Copia de la Resolución No. 004080 del 18 de marzo de 2020, “ Por la cual se ratifica una reforma estatutaria a la Universidad Autónoma del Caribe.
- Copia de la Resolución 1791 del 04 de febrero de 2020, mediante la cual se designan reemplazos de los Directivos de la Universidad Autónoma del Caribe -UNIAUTÓNOMA-, como medida preventiva de vigilancia especial ordenada en la Resolución No. 01962 del 12 de febrero de 2018.

Como se anticipó el primer aspecto a dilucidar es la legitimación en causa por activa del accionante, habida cuenta que, como fue advertido en el auto admisorio de la presente acción, no acreditó su condición de representante o miembro de la Federación de Organizaciones Sociales del Departamento del Atlántico “Los Cimarrones”, de la cual afirma ser su Secretario.

Ante el requerimiento del Despacho al accionante para que acreditara la calidad con que se presentaba en la demanda, éste guardó silencio y no arrimó prueba alguna al respecto.

Sin embargo y como quedó resumido en líneas anteriores, la Corte Constitucional ha reiterado que las comunidades étnicas<sup>1</sup>, entre ellas la comunidad negra y afrodescendientes, “...todos los miembros de la colectividad están autorizados para demandar la observancia de los intereses que detenta en la comunidad como sujeto de derechos.”

Por lo anterior, el Despacho considera que el accionante tiene legitimación en la causa por activa para presentar la demanda de tutela tendiente al amparo de los derechos fundamentales que considera vulnerados por la accionada.

Es del caso a continuación verificar el requisito de procedibilidad de la presente acción, respecto de la subsidiariedad, comoquiera que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, por lo que sólo se torna procedente cuando se hayan agotado todos y cada uno de los mecanismos idóneos que ofrece el ordenamiento jurídico, para salvaguardar y hacer efectivos los derechos que considere le asisten.

En el presente caso el hecho vulnerador, lo enmarca el accionante en la omisión en que incurrió la accionada cuando al expedir un acto administrativo mediante el cual reemplaza a los miembros del Consejo Directivo de una universidad intervenida, no incluye a una persona que represente a la comunidad negra o afrodescendiente.

Ante lo anterior es del caso analizar el requisito de procedibilidad en cuanto a la subsidiariedad de la presente acción de tutela, tomado en consideración, como quedó plasmado en líneas anteriores, la reiterada regla de la improcedencia de dicha acción, frente a actos administrativos, al existir otros medios de protección, salvo su procedencia excepcional como mecanismo transitorio ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

La Corte Constitucional al respecto, ha sido prudente en reiterar, como lo hizo en la sentencia T-427 del 2.015, : *“Respecto a la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo transitorio, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable”*

Así mismo, sobre la procedencia, la Corte Constitucional, ha reiterado en sentencia T-020 de 2.018, con ponencia del Dr. José Fernando Reyes Cuartas, lo siguiente: *“De la*

---

<sup>1</sup> T-576 de 2014

*configuración del perjuicio irremediable, se adujo que precisa verificarse: “(i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo[58].” Adicionalmente, se aclaró que: “...cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como (...) personas en condición de discapacidad, (...) entre otros, el examen de procedibilidad de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos riguroso”*

A su vez, en consonancia al asunto que hoy nos trae a éste escenario, la H. Corte Constitucional en sentencia T-260 de 2.018, se refirió en aquellos asuntos que se debate la legalidad de un acto administrativo a través de una acción de tutela, señalando que:

*“La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas.”*

Siendo así las cosas, esta agencia judicial detalla que el accionante cuestiona la legalidad de un acto administrativo, en éste caso la Resolución 1791 de 2.020 mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional designa reemplazos de los Directivos de la Universidad Autónoma del Caribe -UNIAUTÓNOMA-, como medida preventiva de vigilancia especial ordenada en la Resolución No. 01962 del 12 de febrero de 2018, puesto que en su sentir, omitió incluir un representante de las comunidades negras o afrodescendientes en dicho Consejo Directivo, por lo que resulta claro para el despacho precisar que el accionante cuenta con otro medio de control, en virtud al Art. 138 del C.P.A.C.A. el cual señala: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.(...)”* tornándose así improcedente de esta forma la presente acción de tutela impetrada por el señor Rodolfo Pontón Torres.

Además, como lo tiene sentado la Corte Constitucional para que proceda la acción de tutela, se hace necesario que exista un riesgo cierto para los derechos fundamentales del accionante o el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable, lo cual en este caso no fue demostrado, puesto no existe un riesgo inminente, o que efectivamente la no intervención del Juez de Tutela, pondría en un mayor riesgo algún derecho fundamental del accionante y/o de las comunidades a quien afirma representar.

En consecuencia, este despacho declarará improcedente la presente acción, dada la carencia del requisito de procedibilidad de falta de subsidiariedad puesto se reitera, que el actor contaba con otros mecanismos procesales para obtener la suspensión de la Resolución 1791 de 2.020 y para demandar su nulidad y que, en todo caso, no demostró plenamente la existencia de un perjuicio irremediable que justificara acudir a la tutela como mecanismo principal de protección.

Por último, y conforme con el poder general a favor del profesional del derecho **ALVARO ANGULO PALACIO**, se le reconocerá como apoderado de la vinculada Universidad Autónoma del Caribe.

#### **5.- DECISIÓN.**

Por lo expuesto, el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito de Barranquilla, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

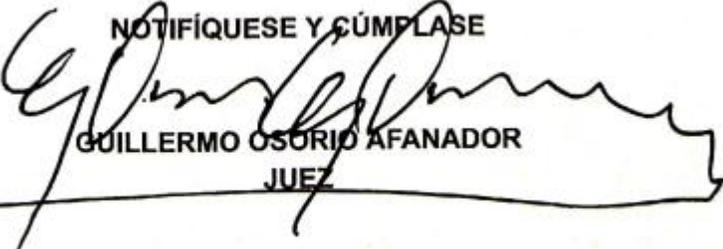
#### **FALLA:**

**Primero.** – **Negar por improcedente** la presente acción de tutela, en razón a las consideraciones expuestas.

**Segundo.** - **NOTIFICAR** esta providencia a las partes y al Ministerio Público, por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento, a más tardar al día siguiente de haber sido proferida.

**Tercero.**- Reconocer personería para actuar al abogado ALVARO ANGULO PALACIO, como apoderado de la Universidad Autónoma del Caribe.

**Cuarto.**- **REMITIR** esta providencia a la Honorable Corte Constitucional, en caso de no ser impugnada, al día siguiente de su ejecutoria, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
  
GUILLERMO OSORIO AFANADOR  
JUEZ