



Universidad del  
**Rosario**

**Más allá de las causales: ¿debería el Mecanismo Eventual de Revisión evolucionar hacia un control oficioso en acciones populares o mantener su naturaleza rogada?**

Mónica María Campo Maichel

**Profesoras tutoras:**

María Lucía Torres Villarreal  
Paola Marcela Iregui Parra

**Título a obtener:** Abogada

Facultad de Jurisprudencia.  
Semillero de Investigación en Derechos Humanos.  
Universidad del Rosario.

2025

## **Abstract**

El Mecanismo Eventual de Revisión (en adelante MER), regulado en los artículos 272 a 274 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue concebido como una vía excepcional de revisión de fondo destinada a garantizar la coherencia jurisprudencial en la jurisdicción contencioso-administrativa. El artículo 273 prevé que la revisión procede cuando una sentencia de acción popular evidencia interpretaciones divergentes entre tribunales o desconoce criterios previamente fijados por el Consejo de Estado<sup>1</sup>.

A partir de ese marco normativo, la presente investigación examina la aplicación práctica del MER en el contexto específico de las acciones populares durante el período 2013-2024, analizando las decisiones de unificación del Consejo de Estado para identificar patrones de interpretación y aplicación. En la práctica, la corporación utiliza el MER no sólo para resolver contradicciones interpretativas, sino también para precisar estándares materiales, desarrollar reglas sustantivas y, en ciertos casos, ajustar elementos centrales de los fallos revisados; lo que podría sugerir que el MER cumple hoy funciones que superan su diseño original.

Esta complejidad técnica ha generado un efecto de distanciamiento: el nivel de especialización requerido para activar el mecanismo limita su comprensión y uso por el ciudadano de a pie, generando las barreras de acceso que las acciones populares buscaban superar. En esta tensión entre la función unificadora del Consejo de Estado y la participación efectiva de la ciudadanía, se enmarca el debate sobre la naturaleza y el futuro del MER.

## **Palabras clave:**

Mecanismo Eventual de Revisión (MER) – Acciones populares – Causales procesales – Unificación de Jurisprudencia – ciudadano de a pie

## **Introducción**

El sistema colombiano de protección de derechos colectivos representa uno de los avances más significativos en la materialización del principio de democracia participativa consagrado en nuestra Constitución Política de 1991. Las acciones populares, con desarrollo legislativo

---

<sup>1</sup> *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)*, Ley 1437 de 2011, art. 273

en la Ley 472 de 1998, constituyen el instrumento procesal por excelencia para que cualquier ciudadano, sin necesidad de demostrar afectación personal o directa, pueda acudir ante la jurisdicción en defensa de derechos e intereses colectivos reconocidos constitucional y legalmente, como lo son el patrimonio público, el medio ambiente sano, la moralidad administrativa, el espacio público, entre otros. Su creación amplió los canales de participación judicial en defensa del interés general.

Sin embargo, esta ampliación del acceso a la justicia trajo consigo desafíos complejos. La gran variedad de tribunales administrativos competentes para conocer acciones populares en primera instancia, sumada a la diversidad de criterios interpretativos aplicados por diferentes secciones del Consejo de Estado en segunda instancia, generó el riesgo de una división jurisprudencial. Las decisiones contradictorias sobre situaciones similares comenzaron a afectar la seguridad jurídica y la confianza en el sistema judicial. Frente a este escenario, el legislador incorporó un mecanismo corrector que garantizara la coherencia en la aplicación del derecho. Tal como lo explicó el propio Consejo de Estado, el Mecanismo Eventual de Revisión (en adelante MER) fue incorporado al ordenamiento jurídico “con el fin de preservar la coherencia del sistema judicial frente a interpretaciones disímiles de los tribunales administrativos y garantizar la uniformidad en la aplicación del derecho”<sup>2</sup>.

El MER emerge entonces como respuesta institucional a esta problemática. Introducido al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1285 de 2009, que reformó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), y posteriormente desarrollado en los artículos 272 a 274 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, CPACA), el MER se concibió como una vía excepcional para que el Consejo de Estado pudiera revisar sentencias de segunda instancia cuando se presentaran contradicciones interpretativas significativas. El artículo 273 del CPACA establece que la revisión procede cuando:

“1. La providencia presente contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Seis Especial de Decisión, *Sentencia de unificación* 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP), 5 de junio de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

2. La providencia se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación.”<sup>3</sup>

Su finalidad, como lo ha precisado el Consejo de Estado, es “unificar la jurisprudencia (...) con el fin de que se apliquen las mismas directrices en casos que compartan iguales supuestos fácticos y jurídicos”<sup>4</sup>, buscando equilibrar la coherencia jurisprudencial y el respeto por la cosa juzgada.

No obstante, la práctica judicial ha revelado una contradicción fundamental: mientras las acciones populares fueron creadas para democratizar el acceso a la justicia, el MER opera bajo una lógica opuesta, profundamente especializada. Activar el mecanismo exige identificar contenido altamente técnico, convirtiendo al MER en un escenario de exclusión interpretativa, donde la participación ciudadana se ve limitada por el lenguaje jurídico.

Esta expansión funcional del mecanismo en la práctica plantea la pregunta fundamental que orienta la investigación: ¿Debería el Mecanismo Eventual de Revisión evolucionar hacia un control oficioso en las acciones populares, o debe mantener su naturaleza rogada actual?

La relevancia de este debate trasciende lo meramente técnico. En un contexto donde la participación ciudadana en la defensa de lo público enfrenta múltiples obstáculos, el diseño institucional de los mecanismos de revisión determina en buena medida quién puede acceder realmente a la justicia colectiva. Si el MER continúa operando como un espacio técnico reservado para expertos, se profundiza la brecha entre el derecho formal y el acceso real a la justicia. Por el contrario, si evoluciona hacia un modelo más transparente y accesible, podría convertirse en una herramienta genuina de fortalecimiento democrático.

## **Metodología**

La investigación se desarrolló a partir de un análisis jurídico cualitativo orientado a identificar patrones de aplicación y transformaciones funcionales del MER en el marco de las acciones populares. Para ello se combinó una revisión normativa y jurisprudencial con un

---

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, art. 273

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Seis Especial de Decisión, *Sentencia de unificación* 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP), 5 de junio de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

enfoque interpretativo y crítico que permite examinar tanto la coherencia interna del mecanismo como su evolución hacia un alcance no contemplado originalmente por el legislador.

El componente normativo comprendió el estudio de las disposiciones que regulan el MER, en particular los artículos 272 a 274 del CPACA, sus antecedentes en la Ley 1285 de 2009 y su articulación con el régimen de las acciones populares previsto en la Ley 472 de 1998. Este marco permitió establecer el contraste entre el diseño técnico del mecanismo y su vocación de acceso ciudadano.

El componente jurisprudencial consistió en la revisión de quince (15) sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado proferidas entre 2013 y 2024, periodo que coincide con la entrada en vigencia y consolidación del CPACA. De ellas, nueve (9) corresponden a acciones populares y constituyen el núcleo de análisis del estudio; las restantes, aunque de otra naturaleza, se consideraron como referencias contextuales para observar la evolución del uso del mecanismo.

Cada decisión se examinó bajo tres variables analíticas; (i) La causal invocada y congruencia entre el fundamento formal y la decisión adoptada; (ii) El alcance material de la decisión, clasificando las providencias como decisiones de contención, de unificación formal o de alcance sustantivo; (iii) Los efectos sobre la coherencia y la seguridad jurídica, evaluando si las decisiones contribuyen a unificar o, por el contrario, amplían el contenido del mecanismo.

Finalmente, el análisis se complementa con una comparación frente al sistema de revisión de tutelas de la Corte Constitucional, a fin de contrastar los criterios de selección y el grado de transparencia en ambos mecanismos. Esta perspectiva permite evaluar si el diseño actual del MER asegura coherencia sin sacrificar accesibilidad, o si ha evolucionado hacia una función de desarrollo doctrinal que exige repensar su naturaleza.

## **I. El Mecanismo Eventual de Revisión: un instrumento técnico para intereses colectivos y una ciudadanía apartada de su interpretación**

Antes de analizar las decisiones específicas del Consejo de Estado, resulta indispensable examinar detalladamente la arquitectura normativa del MER. Solo comprendiendo su diseño

legislativo, sus presupuestos conceptuales y las barreras interpretativas que impone, puede dimensionarse adecuadamente la magnitud del problema de acceso que genera. Esta comprensión inicial permite además identificar si las dificultades son inherentes al diseño del mecanismo o si derivan de su aplicación práctica por parte del Consejo de Estado.

El objetivo de esta primera sección trasciende la descripción técnica del marco normativo. Busca demostrar cómo la formulación legal del MER construye barreras de acceso que contradicen los principios democratizadores de las acciones populares. Se analizará cómo el lenguaje jurídico especializado, los requisitos procedimentales y las cargas argumentativas transforman un mecanismo supuestamente público en un instrumento accesible solo para quienes cuentan con conocimientos de derecho. Esta exclusión interpretativa es consecuencia directa de haber trasplantado un mecanismo diseñado para el derecho administrativo general al contexto de las acciones populares, sin considerar sus particularidades constitucionales y ciudadanas.

### **1.1. Contexto del alcance del mecanismo**

El punto de partida de este análisis requiere comprender la profunda disociación entre el propósito de acceso real a la justicia que inspiró las acciones populares en Colombia y la configuración técnico-procesal del Mecanismo Eventual de Revisión. Mientras las acciones populares nacieron para eliminar barreras y facilitar que cualquier ciudadano defendiera el interés general, el MER introduce nuevamente obstáculos técnicos que paradójicamente excluyen a quienes debería proteger.

Esta tensión entre la vocación democratizadora de las acciones populares y el carácter altamente técnico del MER constituye el problema central que se busca analizar. Su formulación normativa exige identificar y argumentar contradicciones jurisprudenciales complejas, dominar el lenguaje técnico del derecho administrativo y comprender las sutilezas de la interpretación judicial. Así, un mecanismo que debería reforzar la coherencia en la protección de derechos colectivos termina operando bajo lógicas jurídicas que restringen la intervención ciudadana directa.

Las acciones populares, consagradas constitucionalmente y desarrolladas mediante la Ley 472 de 1998, representaron una apuesta institucional por garantizar un acceso real a la justicia al ciudadano de a pie. La legitimación se encuentra expresamente prevista en el artículo 12 de dicha ley, que establece:

*“Titulares de las Acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:*

1. Toda persona natural o jurídica. (...)”<sup>5</sup>

(Subrayado fuera del texto original)

Asimismo, el artículo 13 permite que dichas acciones se ejerzan directamente sin abogado, y dispone la intervención de la Defensoría del Pueblo:

*“Ejercicio de la Acción Popular. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.*

Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.”<sup>6</sup>

(Subrayado fuera del texto original)

Esta apertura elimina requisitos tradicionales como la demostración de perjuicio directo, la necesidad de representación profesional obligatoria o la exigencia de caución. Cualquier persona, independientemente de su formación académica o recursos económicos, puede activar el aparato judicial para defender bienes jurídicos colectivos. Esto reconoce que la defensa de lo público no puede estar condicionada por capacidades técnicas o económicas individuales.

En contraste marcado, el MER opera bajo premisas completamente diferentes. Constituye un filtro de naturaleza técnica, diseñado originalmente para resolver controversias interpretativas entre operadores jurídicos especializados. Su aplicación requiere de un nivel de conocimiento jurídico sobre las causales, las normas y la jurisprudencia, que supera las capacidades del

---

<sup>5</sup> Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones” Artículo 12

<sup>6</sup> Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Artículo 13

ciudadano promedio, incluso de aquellos con formación universitaria en áreas distintas al derecho.

La gravedad de esta exclusión se intensifica cuando consideramos el contexto socioeconómico colombiano. En un país donde el acceso a la educación superior sigue siendo limitado y donde la educación jurídica especializada es aún más restringida<sup>7</sup>, condicionar el acceso al MER a capacidades técnicas equivale a crear una barrera de clase. Los ciudadanos de estratos socioeconómicos bajos, las comunidades rurales y los grupos históricamente marginados, que precisamente son quienes más frecuentemente sufren vulneraciones a derechos colectivos, quedan excluidos en la práctica del mecanismo que debería garantizar la coherencia en la protección de sus derechos.

## **1.2. Origen normativo y formulación de las causales**

El Mecanismo Eventual de Revisión no surgió como una institución autónoma o especialmente diseñada para las acciones populares. Su origen se encuentra en una reforma estructural más amplia de la jurisdicción contencioso-administrativa, impulsada por la necesidad de fortalecer la función unificadora del Consejo de Estado. El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>8</sup> introdujo esta figura con el propósito explícito de permitir que el Consejo de Estado pudiera revisar, "en casos excepcionales", sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos. Como señalan Remolina y Fiallo (2022), el MER "busca asegurar una lectura uniforme del ordenamiento, permitiendo que la jurisprudencia del Consejo de Estado conserve su autoridad interpretativa frente a las divergencias de los tribunales inferiores"<sup>9</sup>, lo que refuerza su papel como juez de cierre dentro de la jurisdicción contenciosa.

El legislador identificó que la gran variedad de tribunales administrativos en el territorio nacional, sumada a la autonomía interpretativa de cada uno, generaba el riesgo de decisiones contradictorias sobre materias idénticas. Esta fragmentación jurisprudencial amenazaba principios del ordenamiento jurídico como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la confianza legítima. El MER se concibió entonces como un mecanismo corrector, destinado a

---

<sup>7</sup> Ministerio de Educación Nacional, "El Ministerio de Educación Nacional pone a disposición la información estadística de educación superior 2024", SNIES, 2024.

<sup>8</sup> Ley 1285 de 2009, art. 11. "Modifícase la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en el sentido de permitir la revisión eventual de las sentencias de los Tribunales Administrativos".

<sup>9</sup> Remolina, J., & Fiallo, L. (2022). *La revisión eventual y la función unificadora del Consejo de Estado* [Trabajo de grado, Universidad Externado de Colombia].

restaurar la coherencia cuando las instancias ordinarias la hubieran quebrantado. Como señala Iregui Parra, “la dispersión de criterios en la justicia contencioso-administrativa genera incertidumbre normativa, vulnera la expectativa de trato igual frente a casos análogos y debilita la confianza ciudadana en la función judicial, lo que justifica la existencia de mecanismos de unificación que garanticen uniformidad y coherencia en la interpretación del Derecho”<sup>10</sup>.

El desarrollo específico del mecanismo llegó con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El artículo 273 de la Ley 1437 de 2011 estableció las dos causales taxativas que habilitan la revisión eventual:

- "1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada, entre tribunales.
2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga, en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior, a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta corporación".<sup>11</sup>

La aparente simplicidad de estas causales esconde una complejidad interpretativa con una carga alta para el ciudadano común. La primera causal exige identificar no cualquier diferencia entre decisiones judiciales, sino específicamente "contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada". Esto implica que no basta con señalar que se decidieron de manera distinta casos similares; es necesario demostrar que la diferencia se debe a interpretaciones incompatibles con la misma norma jurídica. Esta distinción, familiar para el abogado experimentado, resulta casi incomprensible para el ciudadano común.

La complejidad se profundiza cuando analizamos los elementos que deben concurrir para configurar la primera causal. El solicitante debe: identificar las decisiones contradictorias, demostrar que versan sobre situaciones fácticas análogas, establecer que aplicaron la misma normativa, evidenciar que las interpretaciones son genuinamente incompatibles y no meramente diferentes, y argumentar por qué esa contradicción afecta la coherencia del ordenamiento jurídico. Cada uno de estos pasos requiere habilidades de análisis jurídico que presuponen años de formación especializada y traen consigo un nivel alto de tecnicismo.

---

<sup>10</sup> Paola Marcela Iregui Parra, *El precedente judicial en la Justicia Contencioso-Administrativa*, capítulo II, VLEX, 2023, p. 56. Disponible en: <https://app-vlex-com.ez.urosario.edu.co/sources/20722>

<sup>11</sup> Ley 1437 de 2011 (CPACA), art. 273. "Causales para la revisión eventual".

La segunda causal presenta desafíos adicionales. Requiere conocer y comprender el universo de sentencias de unificación del Consejo de Estado y su jurisprudencia reiterada. Pero ¿cómo puede un ciudadano común identificar qué constituye "jurisprudencia reiterada"? ¿Cuántas decisiones en el mismo sentido son necesarias? ¿Cómo distinguir entre un precedente vinculante y una mera referencia jurisprudencial? Estas preguntas, fundamentales para activar exitosamente el mecanismo, carecen de respuestas accesibles para el no especialista, e incluso es un trabajo altamente técnico para el especialista.

Un aspecto crucial que merece análisis detallado es la desconexión temporal y conceptual entre el MER y las acciones populares. La Ley 472 de 1998, que regula específicamente estas acciones, fue expedida once años antes de la creación del MER y trece años antes de su regulación en el CPACA. Esta ley especial no contempló ningún mecanismo de revisión eventual, partiendo del principio de que las decisiones de segunda instancia serían definitivas. La arquitectura procesal de las acciones populares se diseñó como un sistema cerrado en dos instancias, considerando que esto garantizaba suficientemente la protección de los derechos colectivos.

La incorporación posterior del MER sobre las acciones populares generó una nueva problemática. Se aplicó un mecanismo pensado para procesos administrativos ordinarios, caracterizados por su alta tecnicidad y la participación de abogados especializados, a procesos diseñados para la participación ciudadana directa. Esta trasposición automática ignoró las particularidades de las acciones populares: su vocación popular, la frecuente ausencia de representación profesional, la naturaleza preventiva y no solo reparadora de muchas pretensiones, y la dimensión colectiva de los intereses en juego, pero, sobre todo, ignoró su origen constitucional.

### **1.3. Barreras estructurales para el acceso colectivo**

El efecto excluyente del MER no se revela únicamente en la formulación de sus causales, sino en las cargas que impone a los ciudadanos dentro de un proceso pensado originalmente para la participación directa del ciudadano. A pesar de que las acciones populares fueron concebidas como un mecanismo abierto y accesible para la defensa de los derechos colectivos, la operatividad de la revisión eventual exige un nivel de comprensión jurídica que excede lo esperable para un actor no especializado.

La primera barrera que enfrenta el ciudadano es de naturaleza epistemológica: debe comprender qué es una contradicción jurisprudencial relevante. Esto presupone entender la diferencia entre *ratio decidendi* y *obiter dicta*, distinguir entre interpretaciones divergentes y aplicaciones diferentes de la misma norma a hechos distintos, y comprender la jerarquía y valor de los precedentes judiciales. Estos conceptos, fundamentales en la teoría del precedente judicial, son completamente ajenos al ciudadano común e incluso a profesionales de otras disciplinas.

La jurisprudencia del propio Consejo de Estado ha establecido que no cualquier diferencia entre decisiones judiciales configura las causales del artículo 273. La Corporación ha precisado<sup>12</sup> que debe tratarse de contradicciones "relevantes", "sustanciales" y que afecten "la coherencia del ordenamiento jurídico". Pero ¿cómo puede un ciudadano sin formación jurídica evaluar la relevancia sistémica de una contradicción? Esta exigencia interpretativa transforma el MER en un mecanismo cuya activación exitosa depende no solo de identificar diferencias entre decisiones, sino de comprender su impacto en el esquema general del derecho administrativo.

A esta complejidad se suma la carga probatoria que recae por completo sobre el solicitante. No basta con afirmar la existencia de contradicciones: es necesario demostrarla mediante un ejercicio comparativo detallado que implica obtener copias completas de las providencias relevantes, identificar los hechos determinantes de cada caso, ubicar las normas aplicadas, extraer las interpretaciones dadas por cada tribunal y demostrar que dichas interpretaciones son incompatibles de manera sustancial.

La naturaleza estrictamente rogada del mecanismo agrava aún más esta situación. El Consejo de Estado no puede suplir las omisiones en los argumentos del ciudadano, ni siquiera cuando la contradicción es evidente para un operador jurídico experto. El adecuado planteamiento del problema es responsabilidad del solicitante, lo que convierte al MER en un escenario donde la posibilidad de éxito depende menos de la existencia objetiva de una contradicción y más de la capacidad del actor para formularla adecuadamente. En un proceso concebido para que cualquier persona pueda defender derechos colectivos, este nivel de exigencia genera una

---

<sup>12</sup> CE, Auto de 2014, Sección Tercera, Subsección C, Rad. 11001-03-26-000-2013-00035-00. CE, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Seis Especial de Decisión, *Sentencia de unificación* 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP), 5 de junio de 2018, C.P. CE, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto del 14 de julio de 2009, Rad. 20001-23-31-000-2007-00244-01 (IJ), M.P. Mauricio Fajardo Gómez, reiterado en providencia de 1.º de diciembre de 2015, Rad. 68001-33-31-006-2008-00140-01 (AP).

brecha significativa entre el diseño participativo de las acciones populares y la complejidad del mecanismo que revisa sus decisiones.

Este ejercicio analítico requiere no solo conocimiento jurídico, sino también recursos económicos y acceso a bases de datos jurisprudenciales que frecuentemente son de difícil acceso. La brecha digital y económica se suma así a la brecha de conocimiento técnico, creando diferentes capas de exclusión que terminan afectando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables.

Las consecuencias de esta exclusión afectan directamente el funcionamiento y la finalidad institucional del mecanismo. Cuando los ciudadanos no pueden acceder efectivamente a los mecanismos de corrección judicial, se debilita la confianza en el sistema de justicia y se desincentiva la participación ciudadana en la defensa de lo público. ¿Cómo fomentar la participación ciudadana en la defensa de lo público si, ante decisiones divergentes, el acceso al mecanismo de revisión exige un conocimiento técnico que pocos poseen?

## **II. Lo que hace el Consejo de Estado: entre la congruencia y la extralimitación en la aplicación del Mecanismo Eventual de Revisión**

En la práctica jurisprudencial, el Consejo de Estado ha otorgado al MER una función más amplia que la prevista por el legislador. Aunque el artículo 273 del CPACA lo define como un procedimiento excepcional y estrictamente rogado, su aplicación ha mostrado una orientación más interpretativa que meramente procesal.

El Consejo de Estado, en su rol de órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha empleado el MER no sólo para resolver divergencias entre tribunales, sino también para articular criterios materiales, fijar estándares y redefinir principios del derecho colectivo. Este uso expansivo ha modificado gradualmente la finalidad del mecanismo, convirtiéndolo en un espacio de integración doctrinal y no solo de control de contradicciones.

Esta evolución, aunque fortalece la coherencia interna del sistema, plantea una tensión entre el diseño formal del mecanismo y las razones que orientan su aplicación efectiva. En numerosos casos, las decisiones seleccionadas para revisión no exhiben contradicciones

explícitas, sino que responden a consideraciones de oportunidad institucional o a la necesidad de ajustar líneas jurisprudenciales dispersas.

Este desplazamiento en la función del MER tiene también consecuencias para el acceso ciudadano, pues introduce una lógica de selección compleja que exige traducir problemas sustantivos a categorías jurídicas de contradicción. Más que excluir directamente, estos tecnicismos transforman la naturaleza participativa del mecanismo.

Con base en esta dinámica, el presente eje examina tres dimensiones complementarias del fenómeno: la relación entre las causales y el contenido material de las decisiones, la extralimitación en la aplicación del mecanismo y su impacto sobre la unificación y la seguridad jurídica.

### **2.1. Primer eje de análisis: la congruencia entre la causal y el contenido de la decisión**

El examen detallado de las providencias revela que la correlación entre las causales invocadas y el contenido de las decisiones constituye uno de los aspectos más problemáticos en la aplicación del MER. Este hallazgo no se presenta de manera uniforme, sino que presenta variaciones significativas que permiten identificar tendencias en la práctica del Consejo de Estado. La complejidad de este análisis requiere examinar no solo qué dice formalmente el Consejo, sino qué hace al revisar las sentencias.

Un primer patrón encontrado es la tendencia del Consejo a utilizar las causales del artículo 273 como "puertas de entrada" para realizar análisis sustantivos que trascienden la resolución de contradicciones o el pronunciamiento frente a las mismas causales. En la sentencia SU-2018 con Consejero Ponente Moreno Rubio<sup>13</sup>, el Consejo fue convocado para resolver una supuesta contradicción sobre el principio de congruencia en las sentencias de acción popular. La causal invocada sugería un problema técnico-procesal: diferentes tribunales interpretaban de manera contradictoria los límites de la congruencia. Sin embargo, el análisis del Consejo fue mucho más allá. La Corporación aprovechó la oportunidad para redefinir conceptualmente el principio de congruencia en el contexto específico de las acciones populares, estableciendo que debe interpretarse con mayor flexibilidad que en otros procesos judiciales debido a la naturaleza protectora y preventiva de estas acciones.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, SU-2018 (Moreno Rubio).

En esta decisión, no solo se puede observar que es de contenido sustantivo, sino que también podemos ver una desproporción entre el problema planteado y la solución adoptada. La contradicción original podría haberse resuelto mediante una simple aclaración sobre cuál interpretación debía prevalecer. Sin embargo, el Consejo construyó toda una teoría sobre la especificidad del principio de congruencia en las acciones populares, estableciendo reglas que no se derivaban necesariamente de la contradicción identificada. Este actuar revela una concepción funcional del MER: más que un mecanismo de corrección de contradicciones, opera como una oportunidad para el desarrollo jurisprudencial. Si bien esta es una decisión más garantista, que termina favoreciendo al actor popular y al mecanismo, resulta ser desproporcionada con el propósito y diseño mismo del MER.

Un segundo patrón observable es la dificultad del Consejo para mantener la distinción entre resolver contradicciones y crear derecho nuevo. En la sentencia SU-2020 con Consejero Ponente Calle Correa<sup>14</sup>, la revisión se originó en una divergencia sobre la facultad del juez popular para dictar órdenes complejas en materia de infraestructura vial. La causal invocada señalaba interpretaciones contradictorias entre tribunales sobre los límites de las órdenes judiciales. El Consejo, sin embargo, no se limitó a elegir entre las interpretaciones en conflicto. Construyó un marco analítico completamente nuevo sobre la relación entre órdenes judiciales y sostenibilidad fiscal, introduciendo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y viabilidad presupuestal que no estaban presentes en ninguna de las decisiones contradictorias.

Esta decisión, aunque valiosa desde la perspectiva del desarrollo del derecho administrativo, plantea interrogantes sobre los límites del MER. Si el mecanismo está diseñado para resolver contradicciones existentes, ¿tiene el Consejo facultad para crear soluciones que ningún tribunal había contemplado? La práctica analizada sugiere que el Consejo ha respondido afirmativamente a esta pregunta, aunque no ha sido reconocido explícitamente.

Un tercer patrón, particularmente preocupante desde la perspectiva del acceso ciudadano, es la inconsistencia en la valoración de qué constituye una contradicción relevante. En algunos casos, el Consejo es extremadamente riguroso, exigiendo demostrar contradicciones directas, explícitas y sobre puntos jurídicos idénticos. En otros, acepta como suficientes divergencias implícitas. Esta inconsistencia no parece responder a criterios objetivos identificables, sino más bien a consideraciones subjetivas de las Salas sobre la importancia del tema o la necesidad de pronunciamiento.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, SU-2020 (Calle Correa).

La ausencia de predictibilidad en la aplicación de las causales tiene efectos sistémicos graves. Los actores, que muchas veces son ciudadanos del común, no pueden anticipar con certeza qué tipo de contradicciones ameritan la intervención del Consejo. Esto genera conflictos realmente graves y limitantes: algunos litigantes intentan "manufacturar" contradicciones, presentando argumentos diseñados para generar interpretaciones divergentes que luego puedan invocar ante el MER. Mientras tanto, ciudadanos con contradicciones genuinas, pero mal articuladas quedan excluidos del mecanismo.

## **2.2. Segundo eje de análisis: la extralimitación y el alcance material del MER**

El fenómeno de la extralimitación en la aplicación del MER representa quizás la manifestación más clara de la tensión entre el diseño normativo del mecanismo y las necesidades funcionales del sistema judicial. El término "extralimitación" no se usa aquí en sentido crítico, sino descriptivo: haciendo referencia a aquellos casos donde el Consejo de Estado, al resolver sobre la revisión eventual, aborda cuestiones que exceden objetivamente el marco de las causales invocadas. Este fenómeno no puede considerarse marginal. Del total de quince sentencias analizadas, nueve correspondieron a acciones populares y, entre ellas, cerca del sesenta y seis por ciento (66 %) presentaron algún grado de extralimitación interpretativa o funcional. Casos como SU-2018 (Moreno Rubio), SU-2019 (Araújo Oñate) y SU-2022 (Montaña Plata) evidencian que el Consejo de Estado ha utilizado el Mecanismo Eventual de Revisión de manera extralimitada, revisando decisiones sin que existieran contradicciones estrictamente formales entre tribunales, priorizando la necesidad de unificar o precisar la doctrina sobre aspectos de fondo. Esta tendencia, observable empíricamente, demuestra que la extralimitación constituye una práctica estructural del MER, más que una desviación excepcional dentro de su aplicación.

El caso de la sentencia SU-2019 con Consejera Ponente Araújo Oñate<sup>15</sup> ilustra esta dinámica. La controversia original giraba en torno a la procedencia de costas en las acciones populares, con tribunales adoptando posiciones contradictorias sobre la aplicación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en relación con el artículo 188 del CPACA. La contradicción era clara y específica: algunos tribunales negaban sistemáticamente las costas invocando la naturaleza pública de la acción, mientras otros las concedían cuando identificaban mala fe del

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, SU-2019 (Araújo Oñate).

demandado. El Consejo podría haber resuelto simplemente estableciendo cuál interpretación debía prevalecer.

Sin embargo, la decisión fue mucho más allá. El Consejo no sólo unificó el criterio sobre costas, decidiendo que sí proceden costas en acciones populares, sino que construyó toda una teoría sobre la responsabilidad procesal en las acciones populares. Estableció principios sobre qué constituye mala fe en estos procesos, cómo debe valorarse la conducta procesal de entidades públicas versus particulares, y qué factores deben considerarse al momento de imponer costas.

Lo interesante de esta sentencia de unificación es su aplicación posterior inconsistente. El análisis de decisiones posteriores a 2019 muestra que los tribunales, e incluso el propio Consejo de Estado en otras secciones, no han aplicado uniformemente los criterios establecidos en sentencia SU-2019. Esto sugiere que la extralimitación, aunque puede producir desarrollos doctrinales valiosos, no necesariamente logra el objetivo de unificación que justifica el MER.

Otro caso interesante es la sentencia SU-2022 con Consejero Ponente Montaña Plata<sup>16</sup>, donde el Consejo abordó la distinción entre los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público. La causal invocada señalaba interpretaciones contradictorias sobre el alcance del derecho a la moralidad administrativa. Aquí, el Consejo aprovechó para realizar una reconstrucción conceptual completa de ambos derechos, estableciendo sus elementos distintivos, sus ámbitos de protección, las diferencias en materia probatoria, y los remedios judiciales apropiados para cada uno.

Esta decisión ilustra de qué manera el MER se ha convertido en un vehículo para el desarrollo jurisprudencial general, más allá de su función correctora de contradicciones y unificadora. Esta práctica, a pesar de ser comprensible desde un punto de vista de economía procesal y la función pedagógica de la jurisprudencia, desborda claramente el marco normativo del artículo 273.

Un aspecto realmente interesante de la extralimitación es su relación con la legitimidad institucional. El Consejo parece más dispuesto a exceder las causales cuando percibe que existe un vacío jurisprudencial importante o cuando la protección de derechos colectivos está en riesgo. En estos casos, la extralimitación opera como un mecanismo informal de

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, SU-2022 (Montaña Plata).

corrección sistémica, permitiendo al Consejo cumplir su función unificadora sin esperar a que se presenten las condiciones formales perfectas. Al actuar proactivamente frente a contradicciones materiales que afectan el interés público, el MER podría convertirse en una herramienta efectiva de acceso a la justicia colectiva. Sin embargo, mientras su activación dependa de solicitudes ciudadanas altamente técnicas, ese potencial permanece limitado a quienes dominan el lenguaje del derecho administrativo.

### **2.3. Tercer eje de análisis: la finalidad de unificación y el impacto en la seguridad jurídica**

El MER fue diseñado para fortalecer la seguridad jurídica mediante la unificación de criterios. Sin embargo, su aplicación práctica ha generado nuevas incertidumbres. La previsibilidad de las decisiones judiciales no solo depende de la coherencia sustantiva, sino también de la transparencia procedimental: los ciudadanos deben poder anticipar bajo qué condiciones una sentencia puede ser revisada.

Actualmente, el Consejo de Estado no cuenta con criterios públicos ni uniformes para la selección de casos de revisión, a diferencia de la Corte Constitucional, que los fijó mediante el Acuerdo 02 de 2015<sup>17</sup>. Cada sección del Consejo aplica parámetros propios sobre qué contradicciones son “suficientemente relevantes”. Esta falta de lineamientos genera imprevisibilidad y desincentiva el uso del mecanismo, pues los actores no pueden estimar racionalmente sus posibilidades de éxito.

Esta opacidad en los criterios de selección genera múltiples efectos negativos. Primero, imposibilita que los ciudadanos y sus abogados puedan evaluar racionalmente si vale la pena invertir recursos en solicitar la revisión eventual. Segundo, crea espacios para la percepción de arbitrariedad, afectando la legitimidad del mecanismo. Tercero, impide que se desarrolle una práctica profesional consistente en torno al MER, ya que no existen parámetros claros para estructurar las solicitudes.

El problema, por tanto, no radica solo en la extralimitación, sino en la ausencia de una política institucional clara sobre cómo y cuándo ejercer la función unificadora. La falta de

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Acuerdo 02 de 2015, sobre criterios de selección de tutelas.

reglas públicas no solo afecta la seguridad jurídica, sino que debilita el principio de igualdad ante la ley<sup>18</sup>.

En conjunto, estos elementos muestran que la falta de criterios públicos y la dispersión interpretativa han terminado por desdibujar la función unificadora del MER. Esta distancia entre su diseño y su aplicación práctica abre el camino para una reflexión más amplia sobre el papel que el Consejo de Estado le ha otorgado al mecanismo y las formas concretas en que lo ha venido utilizando.

Los hallazgos de este eje nos permiten concluir que el Consejo de Estado ha transformado el Mecanismo Eventual de Revisión en una herramienta de dirección jurisprudencial. Si bien su aplicación ha contribuido en algunos casos a fortalecer la coherencia interna, también ha profundizado la distancia entre el acceso efectivo a la justicia y el ciudadano de a pie.

El análisis de las sentencias evidencia que el Consejo combina tres modalidades de actuación. Primero, decisiones de contención, donde rechaza revisar por ausencia de causal. Segundo, decisiones de unificación formal, donde resuelve contradicciones reales entre tribunales. Tercero, decisiones de alcance sustantivo, donde redefine conceptos o el contenido de derechos colectivos. Estas tres prácticas demuestran que el MER no opera únicamente como filtro procesal estrictamente rogado, ni se limita a pronunciarse frente a las causales invocadas. Funciona como un espacio jurisprudencial donde el Consejo modifica o amplía sus propias líneas de interpretación.

Desde la perspectiva ciudadana, este fenómeno suscita interrogantes fundamentales sobre la legitimidad y eficacia del mecanismo. Si la revisión eventual pretende garantizar coherencia, debería hacerlo mediante criterios públicos y accesibles. Cualquier actor procesal debería conocer las condiciones bajo las cuales se selecciona una sentencia para revisión, pero al carecer de tales criterios, el acceso se torna incierto. La figura corre el riesgo de convertirse en una revisión reservada para quienes dominan el lenguaje técnico del contencioso administrativo. Esto es problemático, pues éste supone ser un mecanismo que no requiere de abogado para su activación.

Esto no implica que el Consejo deba renunciar a su función unificadora. Sin embargo, resulta pertinente repensar el equilibrio entre técnica jurídica y apertura ciudadana. Actualmente, la

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. (1992, 25 de junio). *Sentencia T-432/92*. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

carga de identificar y argumentar la contradicción recae sobre el ciudadano o su representante. El Consejo decide discrecionalmente si la contradicción alegada es suficiente para justificar su intervención. En un modelo de justicia colectiva, esa distribución de cargas debería reconsiderarse parcialmente. Correspondería al Consejo asumir un papel más activo, determinando de oficio qué sentencias requieren revisión para garantizar coherencia sistémica.

En este sentido, el Mecanismo Eventual de Revisión encarna una paradoja del derecho administrativo contemporáneo. Busca proteger derechos colectivos mediante un instrumento procesal tan especializado que termina distanciándose de quienes pretende proteger. La práctica del Consejo de Estado demuestra compromiso con la coherencia institucional y con la protección de los derechos colectivos en la mayoría de casos, pero evidencia también la necesidad de un debate más amplio sobre la función social de la unificación jurisprudencial.

Finalmente, la comparación con el sistema de revisión de tutelas que se abordará en el siguiente eje ofrece un referente valioso. En dicho modelo, la Corte Constitucional ejerce su revisión de manera oficiosa conforme a criterios previamente definidos y públicos. Si el MER adoptara un esquema semejante, manteniendo su carácter excepcional, pero con reglas claras de selección, podría al mismo tiempo fortalecer la seguridad jurídica y garantizar el acceso al mecanismo.

### **III. La revisión de tutelas como modelo comparado: hacia un control oficioso y transparente**

La decisión de comparar el Mecanismo Eventual de Revisión (MER) con el sistema de revisión de tutelas no responde a un interés meramente descriptivo, sino a una necesidad analítica. Ambos mecanismos, aunque pertenecen a jurisdicciones distintas y se sustentan en fundamentos normativos diferentes, comparten una misma preocupación institucional: garantizar coherencia jurisprudencial y efectividad en la protección de derechos. Esta comparación permite identificar principios funcionales del modelo constitucional que podrían adaptarse al contexto del MER sin desnaturalizarlo.

La importancia de esta comparación se basa en varios elementos estructurales compartidos. Ambos mecanismos operan como instrumentos de cierre jurisdiccional, buscan unificar interpretaciones divergentes, tienen carácter excepcional, su finalidad es la garantizar la

protección de derechos y no constituyen una tercera instancia ordinaria. Sin embargo, las diferencias en su implementación práctica son notables y reveladoras.

Es crucial aclarar que esta comparación no pretende sugerir una modificación automática del modelo de tutelas al ámbito de acciones populares o contencioso-administrativo. Las diferencias sustanciales entre derechos fundamentales y derechos colectivos, entre el procedimiento preferente de la tutela y el proceso ordinario de las acciones populares, y entre las competencias constitucionales de la Corte y las funciones legales del Consejo de Estado, imponen límites a cualquier trasplante institucional. Lo que se busca es identificar principios y prácticas que, adaptados al contexto específico del MER, podrían mejorar su funcionamiento.

### **3.1. El modelo de revisión de tutelas y su dimensión oficiosa**

El sistema de revisión de tutelas establecido en el artículo 86 de la Constitución y desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, representa un avance realmente importante en materia de acceso a la justicia. Su diseño combina elementos que a simple vista pueden parecer contradictorios: discrecionalidad judicial con transparencia procesal, excepcionalidad con impacto sistémico, tecnicidad jurídica con accesibilidad ciudadana. El éxito de esta combinación radica en que la carga no recae sobre el ciudadano, por el contrario, recae sobre la Corporación misma.

El elemento más distintivo del modelo, como se mencionó anteriormente, es su carácter oficioso. La Corte Constitucional no espera que los ciudadanos identifiquen contradicciones o soliciten revisión; automáticamente todas las sentencias que ponen fin a un proceso de tutela en el país llegan a la Corte para su eventual selección. Este diseño elimina la barrera de acceso que representa la carga de activación del mecanismo. El ciudadano no necesita saber que existe la posibilidad de revisión, ni comprender sus causales, ni formular argumentos técnicos, pues es la Corporación la que asume esa carga, democratizando el acceso al mecanismo de cierre.

Pero el hecho de ser un mecanismo de oficio por sí mismo no garantiza transparencia ni legitimidad. Hay otro elemento que resulta crucial y es la publicidad de los criterios de selección establecidos en el Acuerdo 02 de 2015. Este instrumento no solo enumera los

criterios<sup>19</sup>, sino que los desarrolla con suficiente detalle para que cualquier persona pueda comprender por qué un caso puede ser seleccionado.

La publicación periódica de las decisiones de selección por parte de la Corte Constitucional constituye una manifestación de su compromiso con la transparencia judicial. A través de las actas de las salas de selección, las transmisiones de dichas Salas por el canal de YouTube de la Corte y los comunicados oficiales, la Corporación informa de manera pública qué tutelas han sido escogidas para revisión, permitiendo que la ciudadanía conozca el desarrollo de esta etapa crucial del control constitucional. Este ejercicio de apertura institucional representa un paso importante hacia la consolidación de una cultura de transparencia judicial, que contrasta de manera notoria con la opacidad que caracteriza al Mecanismo Eventual de Revisión (MER).

Un elemento menos visible, pero igualmente importante, es la infraestructura institucional que sostiene el sistema de selección. La Corte cuenta con salas rotativas integradas por magistrados y equipos técnicos especializados, encargados de examinar los miles de expedientes de tutela que ingresan semanalmente para identificar aquellos que plantean cuestiones de especial trascendencia constitucional<sup>20</sup>. Esta estructura refleja una comprensión de que la coherencia jurisprudencial no puede depender exclusivamente de la iniciativa individual de las partes, sino que requiere un compromiso sostenido con la calidad y consistencia de las decisiones judiciales.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Acuerdo 02 de 2015. Artículo 52. Criterios orientadores de Selección. Sin perjuicio del carácter discrecional de la selección de fallos de tutelas y ante la inexistencia constitucional de un derecho subjetivo a que un determinado caso sea seleccionado, la Corte se guiará por los siguientes criterios orientadores:

a. Criterios objetivos: unificación de jurisprudencia, asunto novedoso, necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental, posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional.

b. Criterios subjetivos: urgencia de proteger un derecho fundamental o la necesidad de materializar un enfoque diferencial.

c. Criterios complementarios: lucha contra la corrupción, examen de pronunciamientos de instancias internacionales judiciales o cuasi judiciales, tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional; preservación del interés general y grave afectación del patrimonio público.

Estos criterios de selección, en todo caso, deben entenderse como meramente enunciativos y no taxativos.

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Buscador de salas de selección de tutela*, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consulta-y-tramite-de-procesos/tutela/buscador-salas-de-seleccion>

Esta práctica no solo estructura la discrecionalidad de la Corte, sino que la vuelve predecible y pública. Según el informe institucional *La selección y el trámite de revisión de la acción de tutela ante la Corte Constitucional* (2023), la publicación semanal de los casos escogidos y de los fundamentos que sustentan su selección ha consolidado una cultura de transparencia judicial y rendición de cuentas<sup>21</sup>. En esa medida, el modelo de selección de tutelas podría inspirar reformas análogas con el Consejo de Estado.

Además, la Corte ha insistido en que la transparencia en la revisión no es un componente accesorio, sino parte del derecho fundamental de los ciudadanos a conocer las razones de las decisiones que los afectan. En la *Sentencia T-272 de 2023*, recordó que la comunicación oportuna de los fallos y su adecuada publicación son expresiones del principio de publicidad judicial y del derecho de petición en su dimensión informativa.<sup>22</sup> Esta claridad comunicativa es precisamente la que falta en el funcionamiento del MER, donde los autos de selección y rechazo permanecen, en su mayoría, invisibles para la ciudadanía.

### **3.2. Lecciones para el Mecanismo Eventual de Revisión: entre la técnica y la transparencia**

La comparación con el sistema de revisión de tutelas permite extraer tres lecciones fundamentales para repensar el MER en su aplicación a las acciones populares.

La primera lección consiste en la necesidad absoluta de contar con criterios públicos y previsibles de selección. En el modelo constitucional, la Corte Constitucional garantiza legitimidad no porque revise más casos, sino porque explicita sus razones de manera sistemática. Si el Consejo de Estado adoptara un acuerdo análogo al Acuerdo 02 de 2015, definiendo claramente qué constituye una contradicción interpretativa relevante o una oposición a jurisprudencia reiterada, el mecanismo ganaría transparencia sin alterar su naturaleza rogada. La publicidad de los criterios haría visible el proceso de selección. Permitiría que la ciudadanía comprendiera el alcance del mecanismo, incluso sin asistencia profesional especializada.

La segunda lección radica en el papel activo que debe asumir la institución. La Corte Constitucional, aunque actúa oficiosamente, no abandona el principio de excepcionalidad.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, *La selección y el trámite de revisión de la acción de tutela ante la Corte Constitucional*, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2023.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, *Sentencia T-272 de 2023*, M.P. Juan Carlos Cortés González, 21 de julio de 2023.

Selecciona un número limitado de tutelas mensualmente, priorizando su valor pedagógico o constitucional. Esta discrecionalidad controlada demuestra que la oficiosidad no implica exceso, sino responsabilidad interpretativa. El Consejo de Estado podría replicar parcialmente este modelo estableciendo una oficina o comité interno de revisión eventual. Este órgano estaría encargado de identificar, por iniciativa propia, sentencias que generen contradicciones o vacíos interpretativos relevantes para la coherencia jurisprudencial, a partir de unos criterios claros, concretos y públicos, previamente establecidos. Sin embargo, esto no convertiría el MER en un control de tercera instancia, lo transformaría en un instrumento más coherente con su finalidad de dirección judicial y protección de los derechos colectivos.

La tercera lección es la importancia crítica de la comunicación institucional. La Corte Constitucional ha logrado que la revisión de tutelas constituya un espacio de pedagogía ciudadana efectiva. Publica resúmenes de sus decisiones, comunica sistemáticamente sus criterios y permite la trazabilidad completa de los expedientes. En contraste marcado, el Consejo de Estado mantiene el MER como un procedimiento técnico, prácticamente invisible para el público general. La ausencia de divulgación y de información clara impide que el mecanismo cumpla una función pedagógica, alejándolo de la ciudadanía. Garantizar la transparencia en las decisiones de selección, crear bases de datos accesibles y explicar los criterios empleados fortalecería tanto la confianza institucional como la cultura jurídica sobre las acciones populares.

Estas lecciones, sin embargo, no apuntan a una réplica mecánica del modelo constitucional. La comparación evidencia que la naturaleza contenciosa y procesal del MER impone límites legítimos. El Consejo no puede actuar con la misma amplitud que la Corte Constitucional; no obstante, la experiencia de la revisión de tutelas demuestra convincentemente que la transparencia y la accesibilidad no son incompatibles con la técnica jurídica. Son condiciones de su legitimidad democrática.

### **3.3 Reflexiones finales: del control rogado al control ciudadano**

El análisis comparado de ambos mecanismos revela que la discusión sobre el futuro del MER no se reduce a su carácter rogado u oficioso, sino a la función social que cumple frente al ciudadano. El Consejo de Estado ha demostrado un compromiso sostenido con la coherencia jurídica, pero su diseño actual continúa dependiendo de la iniciativa técnica del solicitante, lo

que restringe su dimensión participativa y reproduce asimetrías en el acceso a la justicia colectiva.

La revisión de tutelas muestra que es posible mantener un control excepcional sin renunciar a la transparencia institucional. Un esquema en el que el Consejo asumiera parcialmente la carga de identificación, publicara criterios claros de selección y actuara de oficio en casos de alto impacto colectivo fortalecería la legitimidad y reduciría la desigualdad interpretativa que hoy enfrentan los ciudadanos.

No se trata de convertir el MER en una revisión general o automática, sino de dotarlo de herramientas de accesibilidad y previsibilidad que lo acerquen a su función constitucional: garantizar coherencia, unificar jurisprudencia y proteger lo público.

En última instancia, el paso del control rogado al control ciudadano no significa abandonar la técnica jurídica, sino devolverle su sentido social. El ciudadano no debería necesitar formación especializada para activar los mecanismos que protegen la coherencia del derecho. Si el MER logra incorporar transparencia y previsibilidad en sus criterios, podrá cumplir su promesa original: ser un instrumento de justicia colectiva al servicio de todos los ciudadanos, y no un espacio técnico reservado para expertos.

## **Conclusiones**

El Mecanismo Eventual de Revisión nació como corrector excepcional y rogado para preservar la coherencia jurisprudencial; no obstante, su formulación y las cargas argumentativas necesarias para activarlo tensionan el propósito participativo que inspira a las acciones populares. En la práctica, el lenguaje especializado y los requisitos de identificación de contradicciones elevan la barrera de entrada y desplazan al ciudadano de a pie del espacio donde deberían resolverse las divergencias que inciden en la protección de lo público.

El recorrido jurisprudencial evidencia, además, una ampliación funcional del MER: lejos de operar únicamente como filtro procesal, el Consejo de Estado lo ha utilizado para ordenar líneas, fijar estándares y precisar conceptos sustantivos. Esa flexibilidad ha contribuido a la integración doctrinal, pero también ha aumentado la incertidumbre para quienes buscan activar el mecanismo, pues la selección no siempre es previsible ni las razones de intervención resultan visibles para el público.

La comparación con la revisión de tutelas muestra que la excepcionalidad no es incompatible con la transparencia. Criterios verificables, comunicación periódica y una infraestructura institucional dedicada permiten estructurar la discrecionalidad sin diluir la técnica. El déficit del MER no radica en su naturaleza extraordinaria, sino en la opacidad sobre el “cuándo” y el “por qué” intervenir, elementos indispensables para la confianza y la igualdad en el acceso.

Sin desnaturalizar la figura ni convertirla en una tercera instancia, existen ajustes razonables y viables: adoptar criterios públicos de relevancia y selección; publicar de manera sistemática los autos motivados de escogencia y rechazo; fortalecer una unidad técnica que sistematice contradicciones y líneas; habilitar una base de datos trazable y consultable; e introducir una oficiosidad acotada para supuestos previamente definidos de alto impacto colectivo. Tales medidas no expanden desmesuradamente el mecanismo: lo vuelven inteligible, verificable y pedagógico.

En suma, el desafío no consiste en elegir entre un modelo rogado u oficioso, sino en alinear técnica y ciudadanía para que la coherencia jurisprudencial sea también una forma de inclusión. Este artículo aspira a contribuir a ese replanteamiento: que la revisión eventual deje de ser una barrera técnica y se consolide como un verdadero puente entre la especialidad jurídica y el derecho de todas las personas a comprender, activar y confiar en los instrumentos de defensa de lo público. En última instancia, esa es también la apuesta de quienes creemos que el derecho sólo cobra sentido cuando logra ser comprendido por quienes lo invocan.

**Anexos:**

**ANEXO 1.** Sentencias del Consejo de Estado revisadas – Mecanismo Eventual de Revisión, Acciones Populares. *(Período 2013–2024)*

N.º	Radicado y Sala	Fecha	Consejero Ponente	Tema central/ Problema jurídico revisado
1	SU 17001-33-31-001-2009-01566 -01 (IJ) – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo	3 sept. 2013	Mauricio Fajardo Gómez	Incentivo económico en acciones populares y contradicciones internas sobre su procedencia tras la

				Ley 1425 de 2010.
2	SU <b>08001-33-31-003-2007-00073</b> -01 (AP) – Sala Plena	8 oct. 2013	Enrique Gil Botero	Accesibilidad para personas con discapacidad en espacio público (semáforos sonoros). Uso del MER para desarrollar “caja de herramientas” del juez popular.
3	SU <b>15001-33-31-001-2004-01647</b> -01 (REV-AP) – Sala Seis Especial de Decisión	5 jun. 2018	Carlos Enrique Moreno Rubio	Unificación sobre moralidad administrativa (acogiendo SU 2015) y flexibilidad del principio de congruencia en acciones populares.
4	SU <b>15001-33-33-007-2017-00036</b> -01 (AP) REV-SU – Sala Veintisiete Especial de Decisión	6 ago. 2019	Rocío Araújo Oñate	Régimen de costas en acciones populares (art. 38 Ley 472/1998) y armonización con el CGP. Determinación de procedencia de agencias en derecho, reglas para actor y demandado, y parámetros de tasación.
5	SU <b>25000-23-15-000-2006-00190</b> -01 (AP) REV-SU – Sala Once Especial de Decisión	5 may. 2020	María Adriana Marín	Improcedencia de órdenes sobre créditos hipotecarios en APO. Límites del juez popular: distinción entre derecho colectivo vulnerado y derechos subjetivos de contenido pecuniario.
6	SU <b>11001-33-31-017-2008-00266</b> -01 (AP) REV – Sala Catorce Especial	26 ago. 2021	Alberto Montaña Plata	Manejo de pretensiones incompatibles en APO. Unificación sobre inadmisión/rechazo, improcedencia, acumulación y deber

				del juez de readecuar pretensiones de oficio.
7	SU 52001-33-31-008-2008-00304 -01 (AP) REV – Sala Décima Especial	4 oct. 2021	Sandra Lisset Ibarra Vélez	Alcance del juez popular frente a contratos estatales en APO pre-CPACA: determinación de que no puede anular contratos, pero sí imponer órdenes materiales necesarias y proporcionales para proteger derechos colectivos.
8	SU 08001-33-31-004-2007-00022 -01 (AP) REV – Sala Dieciséis Especial	4 may. 2022	Nicolás Yepes Corrales	Cobro del impuesto de alumbrado público en factura de energía. Examen de presunta divergencia entre fallos; el Consejo concluye inexistencia de contradicción y declara impróspera la solicitud de MER.
9	SU 20001-33-31-000-2007-00042 -01 (AP) – Sala Catorce Especial	31 may. 2022	Alberto Montaña Plata	Autonomía entre moralidad administrativa y patrimonio público. Unificación sobre estándares para retención de recursos públicos (FAG) y análisis independiente de ambos derechos colectivos.

## Referencias

Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares*

*y de grupo y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 43.357 del 6 de agosto de 1998.  
[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=188](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=188)

Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1285 de 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia.* Diario Oficial No. 47.240 del 22 de enero de 2009.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1285\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1285_2009.html)

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).* Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011.  
[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=41249](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=41249)

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Presidencia de la República. (1991). *Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.* Diario Oficial No. 40.165 del 19 de noviembre de 1991.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2591\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2019). *Sentencia SU-15001-33-33-007-2017-00036-01 (REV-AP).* C.P. Rocío Araújo Oñate.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2022). *Sentencia SU-20001-33-31-000-2007-00042-01 (REV-AP).* C.P. Alberto Montaña Plata.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2022). *Sentencia SU-08001-33-31-004-2007-00022-01 (REV-AP).* C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2023). *Sentencia T-272-23 (REV-AP).* C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2009, julio 14). *Auto 20001-23-31-000-2007-00244-01 (IJ)*. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterado en providencia del 1 de diciembre de 2015, Rad. 68001-33-31-006-2008-00140-01 (AP).

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Acuerdo 02 de 2015. Por el cual se reglamenta el proceso de selección y revisión de tutelas*. Gaceta de la Corte Constitucional No. 42 de 2015. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=154021>

Castro Niño, N y Reyes Cuartas, J. (2023). La selección y el trámite de revisión de la acción de tutela ante la Corte Constitucional. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Constitucional. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/13967>

Remolina Hernández, M y Fiallo Gualdrón, J. (2022). El mecanismo de revisión eventual y su función unificadora. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1992/58341>

Corte Constitucional de Colombia. (s.f.). *Buscador de salas de selección de tutela*. Recuperado el 15 de octubre de 2025, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consulta-y-tramite-de-procesos/tutela/buscador-salas-de-seleccion>

Iregui Parra, P. M. (2023). *El precedente judicial en la justicia contencioso-administrativa*. VLEX. Disponible en: <https://app-vlex-com.ez.urosario.edu.co/sources/20722>

Ministerio de Educación Nacional. (2024). *El Ministerio de Educación Nacional pone a disposición la información estadística de educación superior 2024*. SNIES. Recuperado de <https://snies.mineducacion.gov.co/portal//425163:El-Ministerio-de-Educacion-Nacional-pone-a-disposicion-la-informacion-estadistica-de-educacion-superior-2024>