CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Treinta (30) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación:	11001-03-15-000-2026-08813-00
Demandante:	MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Demandados:	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y OTRO
Tema:	Tutela por presunta vulneración del derecho fundamental a participar en el ejercicio y control del poder político.

AUTO ADMISORIO

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

La señora María Fernanda Carrascal Rojas, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra el presidente de la República de Colombia y el Ministerio del Interior, con el fin de reclamar el amparo de sus derechos fundamentales a «participar en el ejercicio y control del poder político y a desempeñar las funciones públicas» propias de su cargo.

Lo anterior, con ocasión de la omisión en que habrían incurrido los accionados al no presentar ante el Congreso de la República el informe motivado que exige el artículo 215 de la Constitución sobre el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 1261 de 2026.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Consejo de Estado, Sección Quinta es competente para conocer de la acción presentada por la señora María Fernanda Carrascal Rojas de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, el artículo 1 del Decreto 1446 de 2026. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige, entre otro, contra el presidente de la República de Colombia en ejercicio de sus funciones.

2.2. Admisión de la demanda

Por reunir los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 y

de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017, 333 de 2021 y 1446 de 2026, se dispone:

PRIMERO: ADMITIR la acción de tutela presentada por la señora María Fernanda Carrascal Rojas.

SEGUNDO: NOTIFICAR la existencia de la presente acción al presidente de la República de Colombia y al Ministerio del Interior, para que dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, se refieran a sus fundamentos y puedan allegar las pruebas y rendir los informes que consideren pertinentes.

TERCERO: VINCULAR en calidad de terceros con interés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [DAPRE], a la Presidencia del Congreso de la República, a la Secretaría General del Senado de la República y a la Cámara de Representantes para que en el perentorio término de dos (2) días, computados a partir de la notificación de la presente providencia, rindan un informe sobre los hechos y pretensiones materia de la presente acción de tutela.

CUARTO: OFICIAR a la secretaría del Congreso de la República, del DAPRE y de esta Corporación para que publiquen en su página *web* copia digital del escrito de tutela y de esta providencia, con el fin de que cualquier persona que tenga interés conozca de los referidos documentos y pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

QUINTO: ADVERTIR a las autoridades oficiadas que, de no cumplirse con los requerimientos hechos, se utilizarán por este Despacho las potestades correccionales que le confiere el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

SEXTO: TENER como pruebas, con el valor legal que le corresponda, los documentos relacionados y traídos con la tutela.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultarlo con el número de radicación en el siguiente link https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx

Bogotá D.C., 27 de octubre de 2026

Honorables Consejeros
CONSEJO DE ESTADO (REPARTO)
E. S. D.

Referencia:	Acción de tutela
Accionante:	María Fernanda Carrascal Rojas
Accionados:	Presidente de la República y Ministerio del Interior
Derecho invocado:	Participar en el ejercicio y control del poder político y desempeñar las funciones públicas del cargo (artículo 40 de la Constitución Política)

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS, mayor de edad, identificada como aparece al pie de mi firma, Representante a la Cámara por Bogotá D.C. para el período constitucional 2026-2030, actuando en nombre propio y con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, interpongo acción de tutela contra el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, ABELARDO DE LA ESPRIELLA, y el **MINISTERIO DEL INTERIOR**, a cargo del Ministro ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO, por **la omisión en que han incurrido al no presentar al Congreso de la República el informe motivado que exige el artículo 215 de la Constitución sobre el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 1261 de 2026**. Esa omisión me impide ejercer la función de control político que la Constitución confía al Congreso sobre la emergencia y vulnera, por esa vía, mi derecho fundamental a participar en el ejercicio y control del poder político y a desempeñar las funciones del cargo para el que fui elegida.

I. HECHOS

1. El 10 de agosto de 2026, a las 7:34 a. m., se produjo un sismo de magnitud 7,4 con epicentro en el municipio de San José del Palmar (Chocó). Al día siguiente, mediante el Decreto 1171 de 2026, el Presidente de la República declaró la situación de desastre nacional.

2. El 19 de agosto de 2026, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 1261, "por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional", publicado en el Diario Oficial 53.595 de la misma fecha. Su artículo 1 declaró la emergencia "por el término de treinta (30) días calendario" y su artículo 6 dispuso que el decreto regiría a partir de su publicación. Según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que el propio decreto recoge, con corte al 19 de agosto había 314 personas fallecidas, 262 desaparecidas y 471 municipios con afectación directa.

3. El artículo 4 del Decreto Legislativo 1261 de 2026 dispone: "El Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, rendirá al Congreso de la República el informe motivado sobre las causas que determinaron la presente declaratoria y las medidas adoptadas, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política".

4. En la parte motiva del mismo decreto, el Gobierno reconoció que entre los requisitos formales de toda declaratoria de emergencia se encuentra la "convocatoria del Congreso o informe motivado", con cita de las Sentencias C-145 de 2020 y C-383 de 2023.

5. Mediante el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026, el Gobierno modificó el ámbito territorial de la declaratoria, más no su término.

6. En uso de las facultades excepcionales, el Gobierno expidió varios decretos legislativos de desarrollo, entre ellos los Decretos 1389, 1415 y 1419 de 2026. Los dos últimos, que adoptaron medidas en materia de salud y medidas tributarias, aduaneras y cambiarias, fueron publicados en el Diario Oficial 53.630 del 17 de septiembre de 2026.

7. El término de treinta días calendario de la emergencia corrió entre el 19 de agosto y el 17 de septiembre de 2026. No se ha expedido decreto de prórroga ni nueva declaratoria.

8. Durante todo ese lapso el Congreso de la República ha estado reunido en el primer periodo de sesiones ordinarias de la legislatura 2026-2027, que comenzó el 20 de julio y concluirá el 16 de diciembre de 2026 (artículo 138 de la Constitución). Por esa razón no fue necesario convocarlo.

9. A la fecha de presentación de esta acción, más de cinco semanas después de vencido el término de las facultades excepcionales y más de dos meses después de la declaratoria, el Gobierno nacional no ha radicado ante la Secretaría General del Senado de la República ni ante la de la Cámara de Representantes el informe motivado que ordenan el artículo 215 de la Constitución, el artículo 48 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 4 del Decreto Legislativo 1261 de 2026.

10. Ante esta situación, el 13 de octubre de 2026 a las 13:02 horas radiqué ante la Presidencia de la Cámara de Representantes un oficio en el que solicité certificar si el informe había sido presentado, requerir formalmente al Ministerio del Interior para que lo presentara y disponer su publicación y trámite oportunos una vez radicado. A la fecha no he recibido respuesta.

11. De acuerdo con información pública, el 17 de octubre de 2026, funcionarios del Gobierno nacional asistieron a una sesión de la Comisión Accidental Bicameral para el seguimiento a los damnificados del terremoto y expusieron información sobre los recursos disponibles para la atención y la reconstrucción. En esa sesión el Gobierno no presentó ni radicó el informe motivado del artículo 215.

12. Entretanto, la Corte Constitucional adelanta el control automático de los Decretos Legislativos 1261 y 1348 de 2026, dentro del cual la Procuraduría General de la Nación rindió concepto el 5 de octubre de 2026.

13. Integro la bancada del Pacto Histórico, partido que se declaró en oposición al Gobierno nacional.

II. DERECHO FUNDAMENTAL VULNERADO

El artículo 40 de la Constitución dispone, en lo pertinente:

> "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (...)".

Desde sus primeros fallos, la Corte Constitucional sostuvo que "[e]l derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Sentencia T-003 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Con fundamento en ese precedente, en la Sentencia T-614 de 1992, del mismo ponente, la Corte reiteró que de allí "se deriva la viabilidad constitucional de la acción de tutela" y agregó que "el fin perseguido resultaría burlado si, en el caso del numeral 7, los medios de defensa tan sólo cobijaran las posibilidades de acceso a la función pública y no comprendieran la permanencia en el cargo o desempeño de que se trata".

Para un congresista, el desempeño del cargo comprende el control político sobre el Gobierno, que el artículo 114 de la Constitución atribuye al Congreso y que el artículo 215 concreta para los estados de emergencia:

examinar, hasta por treinta días, el informe motivado sobre las causas de la declaratoria y las medidas adoptadas, y pronunciarse expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. El Congreso cumple esa función por medio de sus miembros, que deliberan y votan. Quienes integramos la bancada de oposición tenemos en ella, además, una responsabilidad particular, pues la Corte ha señalado que la tarea central de la oposición "es el control y la fiscalización de los asuntos públicos" (Sentencia C-018 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo, citada en la Sentencia T-270 de 2024, M.P. Vladimir Fernández Andrade).

Ahora bien, mientras el informe no sea radicado, el examen que ordena el artículo 215 no puede siquiera iniciarse, pues carece de objeto. En esas condiciones, la omisión de los accionados me impide participar en el control político de la emergencia, que es una de las funciones constitucionales del cargo para el cual fui elegida.

III. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN

1. Legitimación en la causa por activa

Actúo en nombre propio, como titular del derecho invocado (artículo 86 de la Constitución y artículo 10 del Decreto 2591 de 1991).

Sobre este punto es necesario precisar el alcance de la Sentencia T-335 de 1993 (M.P. Jorge Arango Mejía). En ese caso, una senadora presentó tutela, en su doble condición de ciudadana y congresista, para obtener del Gobernador de Boyacá información que le había solicitado. La Corte protegió su derecho de petición como ciudadana y ordenó entregar la información, pero se abstuvo de examinar la solicitud formulada como senadora, porque "[l]a solicitud de informes por parte de los Congresistas se encuentra reglamentada en una ley (ley 5a. de 1992), y esto hace que no proceda su protección a través de la acción de tutela, la cual está consagrada para la protección de derechos fundamentales de rango constitucional y no legal".

La razón de la decisión fue el rango legal de la facultad invocada, a la que se refieren los artículos 257, 258 y 260 de la Ley 5 de 1992. En este caso no se invoca esa facultad, sino la participación en una función que la Constitución asigna directamente al Congreso (artículos 114 y 215) y cuyo ejercicio protege el artículo 40.

La Corte ha sido restrictiva frente a las tutelas de congresistas contra decisiones de los órganos internos del Congreso. En la Sentencia T-983A de 2004 declaró improcedente la acción de un senador contra la Presidencia y la Mesa Directiva del Senado, por considerar que esas controversias debían resolverse en el seno de la corporación, y en la Sentencia T-270 de 2024 advirtió que, en estos casos, el requisito de subsidiariedad "es muy exigente y, en general, se ha estructurado con fundamento en precedentes excepcionales".

Con todo, ha admitido que los parlamentarios acudan al amparo "para proteger sus derechos como congresistas" (Sentencia SU-073 de 2021, M.P. Alberto Rojas Ríos, citada en la T-270 de 2024) y que el juez intervenga cuando "se desconozca el núcleo esencial de la función representativa del congresista" y se hayan agotado los mecanismos internos (Sentencia T-983A de 2004, en los términos en que la reiteró la T-270 de 2024).

Ambas condiciones se presentan en este caso. La omisión impide por completo el ejercicio de la función, porque sin informe no hay examen posible. El mecanismo interno también se agotó, mediante el oficio dirigido a la Presidencia de la Cámara de Representantes descrito en el hecho 10, sin que se haya obtenido respuesta ni el informe haya sido presentado. Las solicitudes de información que la Ley 5 de 1992 permite a cada congresista no son una alternativa, pues se resuelven con una respuesta al peticionario, no equivalen a la presentación del informe ante el Congreso y no abren el término de treinta días del artículo 215. La exigencia del informe a nombre de la corporación corresponde a sus órganos de dirección, a los que ya acudí.

2. Legitimación en la causa por pasiva

El artículo 215 de la Constitución y el artículo 48 de la Ley 137 de 1994 imponen el deber de presentar el informe al Gobierno, que en cada negocio particular está constituido por el Presidente de la República y el ministro correspondiente (artículo 115 de la Constitución). El artículo 4 del Decreto Legislativo 1261 de 2026 encargó su presentación al Ministerio del Interior. Ambos son autoridades públicas, y la acción de tutela procede contra sus omisiones (artículo 86 de la Constitución y artículo 5 del Decreto 2591 de 1991).

3. Inmediatez

La omisión comenzó al vencer el término de las facultades excepcionales, el 17 de septiembre de 2026, y persiste. Se trata de una vulneración actual y continua, cuyos efectos se agravan con el paso de los días, y esta acción se presenta pocas semanas después de su inicio, dentro de un plazo razonable (Sentencia SU-961 de 1999).

4. Subsidiariedad

La existencia de otro medio de defensa judicial solo excluye la tutela cuando ese medio es idóneo y eficaz, y su existencia "será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante" (artículo 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991). En materia de derechos políticos, la Corte ha advertido que "el factor temporal de ejercicio de los derechos políticos adquiere gran relevancia", circunstancia que, según la misma providencia, "ha conducido a que la Corte considere justificada la intervención urgente del juez de tutela en casos que involucran derechos políticos" (Sentencia SU-316 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo). Como se expone a continuación, ninguno de los mecanismos disponibles cumple esa exigencia en el presente caso.

4.1. La acción de cumplimiento

El deber de presentar el informe también aparece en normas con fuerza de ley, como el artículo 48 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 4 del Decreto Legislativo 1261 de 2026. Ello no desplaza la tutela, por dos razones. La primera es que el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción de cumplimiento "no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela" y que, en esos eventos, "el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela". En aplicación de esa regla, la Corte ha señalado que "[p]revalece la acción de tutela cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales" (Sentencia T-115 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo), que es el objeto de esta acción. La segunda es que la acción de cumplimiento tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de "una ley o un acto administrativo" (artículo 87 de la Constitución) o de "normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos" (artículo 1 de la Ley 393 de 1997), mientras que la fuente directa del deber que aquí se reclama es el artículo 215 de la Constitución, y lo que se pide proteger es el ejercicio de la función de control que esa norma regula.

4.2. Los instrumentos de control político

Las citaciones a debate, los cuestionarios y la moción de censura no son medios de defensa judicial, que son los únicos que, conforme al artículo 86 de la Constitución, desplazan la tutela. Además, dependen de decisiones de mayorías que no controlo y ninguno de ellos permite obligar al Gobierno a presentar el informe. La vía institucional interna ya se intentó, mediante la solicitud a la Presidencia de la Cámara de Representantes descrita en los hechos, sin resultado.

Por las mismas razones, la sesión que la Comisión Accidental Bicameral realizó el 17 de octubre de 2026 y los debates de control político que adelanten las cámaras no suplen el informe del artículo 215. Esas actuaciones corresponden al ejercicio ordinario de las funciones del Congreso (artículos 114 y 135 de la Constitución y Ley 5 de 1992), que pueden desplegarse en cualquier tiempo y sobre cualquier asunto de la gestión gubernamental. El

artículo 215, en cambio, consagra un control específico sobre la declaratoria, con un objeto determinado (el informe motivado del Gobierno sobre las causas de la emergencia y las medidas adoptadas), un término propio de hasta treinta días y un resultado obligatorio, consistente en el pronunciamiento expreso sobre la conveniencia y oportunidad de esas medidas. Ese control solo puede adelantarse a partir del informe. Nótese, además, que la exposición del 17 de octubre se hizo ante una comisión accidental, no fue presentada por el Gobierno como el informe del artículo 215 y no fue radicada en la Secretaría General de ninguna de las cámaras, de acuerdo con la información suministrada en esos despachos.

4.3. La acción de protección de los derechos de la oposición

El artículo 28 de la Ley 1909 de 2018 creó una acción especial ante el Consejo Nacional Electoral para proteger los derechos que el Estatuto de la Oposición reconoce a las organizaciones políticas declaradas en oposición. La Corte ha entendido que esos derechos son de las organizaciones, que se ejercen por sus voceros y que deben reclamarse primero por esa vía (Sentencia T-270 de 2024). En la presente acción no se invoca ninguno de esos derechos, sino el derecho individual del artículo 40, que la Corte distinguió expresamente de la garantía estatutaria al señalar que esta "no reconoce un derecho a las personas o a los ciudadanos, como lo hace el artículo 40 Superior, sino que establece una garantía para aquellos partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición del Gobierno" (Sentencia C-018 de 2018, citada en la T-270 de 2024). En todo caso, el Consejo Nacional Electoral carece de competencia para ordenar al Gobierno que presente al Congreso el informe de un estado de excepción.

4.4. El control automático de constitucionalidad

El control que adelanta la Corte Constitucional sobre los decretos de la emergencia es jurisdiccional y se ejerce "sin perjuicio del control político del Congreso de la República" (Sentencia C-145 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas). La Constitución dispuso que el recurso a los estados de excepción "esté sujeto a controles de índole político, a cargo del Congreso de la República, y judicial, ante la Corte Constitucional" (Sentencia C-383 de 2023, M.P. Diana Fajardo Rivera y José Fernando Reyes Cuartas). Por ello, el juicio sobre la conveniencia y la oportunidad de las medidas, que corresponde al Congreso, no puede entenderse satisfecho con el examen de constitucionalidad.

Por último, esta acción no se dirige contra el Congreso ni contra sus órganos internos, de modo que no se presenta el riesgo de intromisión en la autonomía de la corporación que explica la exigencia reforzada de subsidiariedad descrita en la Sentencia T-270 de 2024. Lo que se busca es proteger el ejercicio de una función del Congreso frente a la omisión de la autoridad sometida a su control.

5. En subsidio, perjuicio irremediable

Si el despacho estimara que existe otro medio judicial idóneo, la tutela procedería como mecanismo transitorio, porque concurren las condiciones del perjuicio irremediable que la Corte exige desde la Sentencia T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

El perjuicio es inminente, porque si el informe se radica después del 16 de noviembre de 2026 el Congreso no podrá agotar los treinta días de examen dentro del periodo de sesiones que termina el 16 de diciembre, y el pronunciamiento quedará aplazado, salvo convocatoria a sesiones extraordinarias, hasta el segundo periodo, que comienza el 16 de marzo de 2027. Es grave, porque recae sobre el control de una emergencia en la que se han expedido numerosos decretos con fuerza de ley y de cuya atención dependen cientos de miles de personas damnificadas. Las medidas que se solicitan son, por último, urgentes e impostergables, en la medida en que cada día de omisión reduce el tiempo del que dispone el Congreso para ejercer el control.

IV. FUNDAMENTOS DE LA VULNERACIÓN

1. El informe motivado en el régimen constitucional de la emergencia

El artículo 215 de la Constitución dispone, en lo pertinente:

> "El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.
>
> El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.
>
> El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo."

El artículo 48 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, reitera el deber: "El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas. El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas".

Desde el control de la ley estatutaria de los estados de excepción, la Corte explicó que el examen de ese informe es "el control político que ejerce el Congreso sobre el ejecutivo con el fin de impedir el abuso en el ejercicio de tal medida excepcional, como la extralimitación en el ejercicio de las facultades que se le confieren al Presidente de la República en ese periodo transitorio" (Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

En la Sentencia C-162 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Corte explicó que "[l]a Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción", dentro del cual incluyó "los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución", junto con las reuniones del Congreso por derecho propio y la competencia para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros.

A su vez, en la Sentencia C-145 de 2020, al examinar el requisito de convocatoria, señaló que este es "indispensable al permitir al Congreso examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas", y que su finalidad "se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia".

2. La falta de un plazo expreso no deja la oportunidad del informe al arbitrio del Gobierno

Es cierto que el artículo 215 no fija un plazo autónomo para la presentación del informe. De ello no se sigue, sin embargo, que el Gobierno pueda presentarlo en cualquier momento o abstenerse de hacerlo. La Constitución organizó el control en torno al vencimiento de las facultades excepcionales, y es a partir de esa estructura que debe establecerse la oportunidad del informe, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, el informe debe dar cuenta de "las medidas adoptadas", conjunto que solo queda completo cuando vence el término de las facultades. En este caso ello ocurrió el 17 de septiembre de 2026, fecha desde la cual el Gobierno estaba en condiciones de presentarlo.

En segundo lugar, está la regla de convocatoria. Cuando el Congreso no está reunido, el Gobierno debe convocarlo "para los diez días siguientes al vencimiento" de las facultades, y esa convocatoria tiene por objeto que el Congreso examine el informe. Así lo entendió la Corte en la Sentencia C-179 de 1994, al señalar que,

“[t]eniendo en cuenta que la convocatoria del Gobierno al Congreso debe efectuarse dentro de los diez días siguientes a la terminación del estado de emergencia, el control político que se establece en la Constitución para que dicho cuerpo colegiado examine el citado informe, se realiza a posteriori”. La regla de convocatoria no se aplica cuando el Congreso está sesionando (Sentencias C-145 de 2020 y C-383 de 2023), pero su finalidad se mantiene.

El Constituyente previó que el examen comenzara una vez terminado el uso de las facultades, a más tardar dentro de los diez días siguientes. Mal podría entenderse que el hecho de estar el Congreso reunido, que facilita el control, permita aplazarlo indefinidamente. Tomando esa regla como referencia, el informe debía estar a disposición del Congreso hacia el 27 de septiembre de 2026.

En tercer lugar, la Carta previó remedios para las demás omisiones con las que el Gobierno podría eludir los controles de la emergencia. Si no envía los decretos legislativos a la Corte Constitucional, esta “aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento” (parágrafo del artículo 215). Si no convoca al Congreso, este “se reunirá por derecho propio” (inciso séptimo del mismo artículo), y lo hace, según lo precisó la Corte, “para efectos de adelantar el control político sobre la declaratoria de emergencia y el uso de las facultades extraordinarias ejercidas por el Gobierno al amparo del estado de excepción” (Sentencia C-383 de 2023). Para la falta del informe la Constitución no previó un mecanismo equivalente. En ausencia de él, corresponde al juez de tutela hacer cesar la omisión cuando, como ocurre en este caso, impide el ejercicio de un derecho fundamental.

En cuarto lugar, en la conmoción interior el Presidente debe pasar el informe “inmediatamente” (artículo 213). La diferencia de redacción se explica porque, en la emergencia, el informe comprende también las medidas adoptadas durante el término de las facultades, pero no permite concluir que, vencido ese término, el Gobierno quede eximido de toda exigencia de oportunidad. Así las cosas, y como los servidores públicos responden por omisión en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 de la Constitución), un deber constitucional sin plazo expreso debe cumplirse en el tiempo que exige su finalidad. En este caso, esa finalidad es hacer posible un control que la propia Constitución sometió a términos.

3. La omisión impide el ejercicio de la función y consume los términos del control

La omisión tiene efectos que van más allá del retraso de un acto del Gobierno, pues impide que empiece a correr el término de treinta días que el artículo 215 concede al Congreso para examinar el informe, mientras siguen corriendo los plazos que ese mismo artículo cuenta desde la declaratoria.

Por ello, ni los debates ordinarios ni las sesiones de la comisión accidental compensan la omisión (sección III, numeral 4.2).

El Congreso puede derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos en materias de iniciativa gubernamental solo “durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia” (artículo 215 de la Constitución y artículo 49 de la Ley 137 de 1994). Ese año corre desde el 19 de agosto de 2026 y termina el 19 de agosto de 2027, con independencia de la fecha en que se presente el informe. En la medida en que el Decreto Legislativo 1419 de 2026 haya creado o modificado tributos, la decisión del Congreso sobre su eventual permanencia también está sujeta a término (inciso tercero del artículo 215 de la Constitución y artículo 47 de la Ley 137 de 1994).

El calendario legislativo estrecha aún más ese margen. El primer periodo de sesiones termina el 16 de diciembre de 2026 y el segundo transcurre entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2027 (artículo 138 de la Constitución). Si el informe se radica después del 16 de noviembre, el Congreso no podrá agotar los treinta días de examen antes del receso. Adicionalmente, cada semana de omisión reduce el tiempo del que dispone para decidir, con la información que el informe debe suministrarle, si deroga, modifica o adiciona los decretos.

Por otra parte, el pronunciamiento que exige la Constitución versa sobre la conveniencia y la oportunidad de las medidas, y un juicio sobre la oportunidad que se produce cuando las medidas ya agotaron sus efectos pierde buena parte de su sentido. Si se aceptara que el informe puede presentarse en cualquier momento, el Gobierno, que es el sujeto controlado, podría decidir cuándo se ejerce el control y vaciarlo de contenido con el paso del tiempo.

4. El Gobierno cuenta con la información necesaria para presentar el informe

El informe versa sobre las causas que determinaron la declaratoria y sobre las medidas adoptadas. Las primeras están expuestas en la extensa parte motiva del Decreto Legislativo 1261 de 2026. Las segundas constan en los decretos legislativos expedidos hasta el 17 de septiembre de 2026, cuando venció el término de las facultades, publicados en el Diario Oficial y suscritos por todos los ministros, incluido el del Interior. De modo que, para cumplir, al Gobierno le basta con presentar al Congreso, en la forma que la Constitución ordena, información que ya tiene en su poder. No se advierte, entonces, una justificación material para la omisión.

V. PRETENSIONES

Con fundamento en lo expuesto, solicito respetuosamente a los Honorables Consejeros:

PRIMERA. TUTELAR mi derecho fundamental a participar en el ejercicio y control del poder político y a desempeñar las funciones públicas propias de mi cargo (artículo 40 de la Constitución Política), vulnerado por la omisión de los accionados.

SEGUNDA. ORDENAR al Presidente de la República y al Ministro del Interior que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, radiquen ante las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el informe motivado que ordenan el artículo 215 de la Constitución, el artículo 48 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 4 del Decreto Legislativo 1261 de 2026, sobre las causas que determinaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la totalidad de las medidas adoptadas en su desarrollo, con indicación de cada uno de los decretos legislativos expedidos.

TERCERA. ORDENAR a los accionados que, dentro del mismo término, acrediten ante el despacho la radicación del informe.

CUARTA. COMUNICAR esta decisión a las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para lo de su competencia.

QUINTA. En subsidio, si durante el trámite los accionados radican el informe, DECLARAR que la omisión vulneró el derecho invocado y PREVENIR a los accionados, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 y de la Sentencia SU-522 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera), para que en lo sucesivo presenten oportunamente el informe motivado de cualquier estado de emergencia que se declare.

VI. SOLICITUD DE TRÁMITE PREFERENTE

Solicito dar a esta acción el trámite preferente que ordena el artículo 15 del Decreto 2591 de 1991 y decidirla dentro del término del artículo 29 del mismo decreto. Como se explicó, si el informe no se radica antes del 16 de noviembre de 2026, el Congreso ya no podrá agotar su examen dentro del periodo de sesiones en curso.

VII. PRUEBAS

Documentales que se aportan

1. Copia del oficio radicado ante la Presidencia de la Cámara de Representantes el 13 de octubre del 2026.

Pruebas que se solicitan

1. Oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que certifiquen, en el término que el despacho señale, si el Gobierno nacional ha radicado el informe motivado del artículo 215 de la Constitución sobre el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 1261 de 2026 y, en caso afirmativo, en qué fecha.

2. Requerir a los accionados, conforme al artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, para que informen si han presentado el informe, en qué fecha y ante qué dependencia y, en caso contrario, las razones de la omisión.

3. Oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitan copia del acta o de la grabación de la sesión de la Comisión Accidental Bicameral para el seguimiento a los damnificados del terremoto realizada el 17 de octubre de 2026.

VIII. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado con la presentación de este escrito, manifiesto que no he presentado otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos (artículo 37 del Decreto 2591 de 1991).

IX. COMPETENCIA

Corresponde al Consejo de Estado conocer de esta acción en primera instancia. La tutela atribuye al Presidente de la República una omisión en ejercicio de sus funciones y se dirige conjuntamente contra el Ministerio del Interior, supuestos que los numerales 2.1 y 2.2 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, en la redacción que les dio el Decreto 1446 de 2026 (Diario Oficial 53.641 del 28 de septiembre de 2026), asignan en reparto al Consejo de Estado. Ello sin perjuicio de la competencia que se deriva del artículo 86 de la Constitución y del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, pues la omisión se produce y surte sus efectos en Bogotá D.C., sede del Gobierno nacional y del Congreso de la República.

X. NOTIFICACIONES

Accionante: Cámara de Representantes, oficina 628, Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá D.C. Correo electrónico: maria.carrascal@camara.gov.co

Presidente de la República: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Bogotá D.C. Correo electrónico para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.

Ministerio del Interior: Bogotá D.C. Correo electrónico para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co.

Respetuosamente,



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
C.C. 1.026.266.882
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.