



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Veinte (20) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00
Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la cámara por la circunscripción especial afrodescendiente¹, periodo 2026-2030

Temas: Admisión de la demanda y decisión sobre la solicitud cautelar. Asignación de curules por cuociente electoral. Artículo 263 de la Constitución Política.

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, de conformidad con los artículos 125, ordinal 2°, literal f)², 149, numeral 3. ³ y 277, inciso final⁴, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, Reglamento Interno del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 434 de 2024.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante⁵

1. Jorge Andrés Bohórquez Canizales, en nombre propio, pidió anular y suspender provisionalmente⁶ la elección de los representantes a la Cámara por la

¹ Óscar David Benavides Angulo y Winsner Nessir Sandoval Ibáñez.

² «Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: [...] 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: [...] f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala».

³ «Artículo 149. Competencia del consejo de estado en única instancia: [...] 3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los representantes a la Cámara**, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación». (Énfasis añadido)

⁴ «Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá: [...] En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación».

⁵ La demanda fue presentada el 21 de julio de 2026.

⁶ La solicitud cautelar se limitó a la suspensión provisional de los efectos de la elección del demandado Winsner Nessir Sandoval Ibáñez y fue planteada y sustentada dentro del mismo escrito de la demanda, en la que se



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

circunscripción especial afrodescendiente, para el periodo 2026-2030⁷, contenida en la Resolución E-3401 de 17 de julio de 2026 del Consejo Nacional Electoral (CNE) y en el Formulario E-26 CAM de la misma fecha.

2. Al respecto, expuso que, el 8 de marzo de 2026, se llevaron a cabo las elecciones de los representantes a la Cámara por dicha circunscripción, cuya votación válida total fue de 526.103 votos, de los cuales, la lista del Consejo Comunitario El Naranjo obtuvo 159.387, mientras que el Partido Demócrata Colombiano, 72.241 sufragios.

3. Frente a ello, señaló que se incurrió en vulneración de norma superior y en la **causal de nulidad electoral prevista en el numeral 4.º del artículo 275 del CPACA**, en tanto el Consejo Nacional Electoral, al declarar la elección acusada, interpretó erróneamente el artículo 263⁹ de la Constitución Política, según el cual, para la elección de corporaciones públicas en circunscripciones de dos miembros, la distribución de curules debe realizarse únicamente entre las listas que superen el 30% del cuociente electoral.

4. En ese orden, mencionó que **la lista del Consejo Comunitario El Naranjo fue la única de la circunscripción que alcanzó el umbral requerido para que se tuviera en cuenta en la distribución de escaños**, de conformidad con la disposición citada. Sin embargo, la autoridad electoral asignó una curul al Partido Demócrata Colombiano, pese a no superar dicho umbral, esto es, el 30% del cuociente electoral, que, en este caso, se calcula así¹⁰:

✓ **Cuociente electoral** = 526.103 (Votos válidos) / 2 (número de curules por la circunscripción) = **263.051,5**

reiteraron los cargos propuestos en esta y se advirtió sobre la necesidad de la medida. De la petición se corrió traslado a los demandados, al Consejo Nacional Electoral, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante auto de 24 de julio de 2026.

⁷ Si bien, la demanda se dirigió contra el elegido Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, en el auto del 24 de julio de 2026, se concluyó que, por tratarse de una causal de nulidad electoral objetiva, los demandados son todos los elegidos por dicha circunscripción.

⁸ «4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer».

⁹ **Artículo 263.** <Artículo modificado por el artículo 21 del Acto Legislativo 2 de 2015, anteriormente era el artículo 263-A.> Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.

Cuando ninguna de las listas supere el umbral, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.

¹⁰ De conformidad con los datos del formulario E-26.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

✓ **Umbral** = 30% de 263.051,5 (cuociente electoral) = **78.915,45**

5. Igualmente, agregó que el CNE asignó una curul a la lista del Partido Demócrata, bajo el argumento de que ninguna de las organizaciones de la circunscripción alcanzó el cuociente electoral, lo cual, a su juicio, no está previsto en el artículo 263 constitucional, en tanto la norma no establece que el umbral (del 30% del cociente electoral) «desaparezca» cuando ninguna de las agrupaciones alcance el cuociente electoral, pues aquel es una condición de acceso al derecho de participación en la distribución de curules.

6. En ese contexto, explicó que la autoridad electoral usurpó las competencias del poder legislativo y constituyente, en cuanto asignó la segunda curul por la circunscripción afrodescendiente al Partido Demócrata Colombiano, con base en la regla de «mayores residuos electorales», en desconocimiento del requisito de la Constitución Política, que exige que para que una organización reciba una curul debe superar el umbral.

7. En ese sentido, mencionó que, bajo la tesis mayoritaria del CNE, se permite el acceso a escaños por parte de organizaciones políticas que no cuentan con el respaldo popular mínimo que exige la Constitución Política y se omite la naturaleza obligatoria del umbral, cuya aplicación no debe depender de la subjetividad de sus integrantes.

8. Así las cosas, afirmó que se computó de forma inadecuada el sistema constitucional establecido para la distribución de curules, puesto que, de haberse aplicado el artículo 263 *ibidem*, las dos curules de la circunscripción especial afrodescendiente debían ser asignadas al Consejo Comunitario El Naranjo y, en consecuencia, declarar la elección de la aspirante por esta organización¹¹, quien sí obtuvo el suficiente respaldo popular, pues fue la única que superó el umbral con 159.387 votos, conforme al ordenamiento jurídico, en remplazo del demandado, candidato del Partido Demócrata Colombiano.

9. Adicionalmente, alegó la inobservancia de lo concluido en la sentencia C-497 de 2019¹², en la cual se precisó que el **umbral** y el cuociente electoral son herramientas complementarias y que **el primero funciona como filtro de acceso**, lo que significa que la distribución de curules solo se activa frente a colectividades que hayan superado el mínimo de votación.

10. Asimismo, indicó que en el acto acusado se omitió lo señalado por la Corte Constitucional, en la sentencia C-1081 de 2005¹³, al estudiar la exequibilidad del Reglamento 01 de 2003 del CNE, que desarrolló el artículo 12 del Acto Legislativo

¹¹ Anyela Guanga.

¹² MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹³ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

01 de 2003, el cual definió el umbral como «la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora. [...]».

11. Aunado a ello, señaló que el citado reglamento, expedido por el CNE, sigue lo dispuesto por el artículo 263 de la Carta Política, relativo a que cuando **ninguna** de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora, lo cual no sucedió en este caso, pues el Consejo Comunitario El Naranjo sí lo alcanzó.

12. Por último, mencionó que debe tenerse en cuenta los argumentos de los salvamentos de voto de los miembros del CNE frente a la Resolución E-3401 de 17 de julio de 2026, por medio de la cual se declaró la elección acusada, relacionados con el cálculo aritmético, el incumplimiento del umbral, incompetencia funcional de la entidad y la violación al debido proceso.

B. Posición de la parte demandada¹⁴ e intervinientes

13. El demandado, mediante apoderada judicial, al descorrer el traslado de la medida cautelar requerida, manifestó que, de las pruebas aportadas, no se advierte «de forma inmediata y ostensible» la infracción del artículo 263 de la Constitución Política, puesto que dicha norma no reguló el evento en el cual sólo una de las listas de la circunscripción superara el 30% del cuociente electoral (umbral), ni estableció que, como consecuencia de ello, se deben adjudicar las dos curules a la misma organización, pese a que su votación no alcance el cuociente electoral.

14. Sumado a lo anterior, afirmó que la interpretación adoptada por el CNE fue razonable, teniendo en cuenta que ninguna de las listas alcanzó el cuociente electoral, lo que lo llevó a acudir a la regla de los mayores residuos, de acuerdo con la cual, concluyó que el Consejo Comunitario El Naranjo obtuvo el mayor residuo con 159.387 votos y el Partido Demócrata Colombiano el segundo, con 72.241 sufragios.

15. A su vez, adujo que no es posible, en esta etapa del proceso, determinar si la interpretación del accionante es la correcta y que la suspensión provisional no tiene por objeto resolver de forma anticipada el litigio, lo cual corresponde a la sentencia.

16. En similares términos se pronunció el **Consejo Nacional Electoral**, a través de su apoderada, pues, para esta autoridad, la alegada aplicación indebida del sistema del cuociente electoral y la vulneración del artículo 263 constitucional es una interpretación particular del demandante, razón por la cual, al resolver la controversia, deberán determinarse las reglas constitucionales aplicables bajo la

¹⁴ El demandado, Óscar David Benavides Angulo no se pronunció, ni el Ministerio Público.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

hipótesis de que únicamente una lista supere el umbral, lo cual exige un ejercicio hermenéutico propio del fallo.

17. En línea con lo anterior, expresó que la tesis acogida por la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral no resulta novedosa, pues recoge su propia línea interpretativa¹⁵.

18. Por otra parte, expuso que de la solicitud cautelar no se identifica una contradicción normativa manifiesta, sino una conclusión fundada en los salvamentos de voto de los miembros del CNE, frente a la resolución que declaró la elección, que se opusieron a la tesis mayoritaria de la sala, los cuales no desvirtúan la presunción de legalidad del acto demandado. Por lo cual, a su juicio, la petición carece de apariencia de buen derecho.

19. Asimismo, indicó que el actor no sustentó la existencia de un posible perjuicio inminente e irremediable, para justificar la necesidad de adoptar la medida de suspensión provisional, ni explicó las razones por las cuales la permanencia del acto de elección impediría ejecutar una eventual sentencia favorable.

20. Por su parte, varios ciudadanos¹⁶ **intervinieron en el proceso para coadyuvar las pretensiones de la demanda y la solicitud de suspensión provisional**. En síntesis¹⁷, apoyaron los argumentos relacionados con la vulneración del umbral exigido en el artículo 263 de la Constitución Política, al tener en cuenta al Partido Demócrata en la asignación de curules de la circunscripción especial afrodescendiente.

¹⁵ Para ello, se refirió a la Resolución No. E-3319 de 2022.

¹⁶ i) Hernán Alejandro Olano García, mediante escrito del 24 de julio de 2026, Samai, índice 9; ii) Jazmin Alexandra Quebrada Pulido, Luis Fernando Restrepo, Jhoana Rondón Benjumea y Andy Fabian Herrera Pinto, mediante escrito del 27 de julio de 2026, Samai, índices 8 y 11; iii) Anyela Viviana Guanga Marquínez, mediante escrito del 27 de julio de 2026, Samai, índices 14 y 17; iv) Gerardo Duque Gómez, y Colegiación Internacional de Abogados, mediante escrito del 31 de julio de 2026, Samai, índice 22 y v) Frank Jeyler Balanta Sánchez, Iris Quiñónez Caicedo y Sandra Liliana Valencia Quiñónez, María Edith Hurtado Rentería, Luz Enelia Angulo Angulo, Jeiner Jessid Cundumi Valencia, Wendy Daniela Díaz Angulo, Yesica Cruz Moreno, Yesenia Díaz Angulo, Yolenis Viveros Mosquera, Fanny Zamora Garcés, Aida Lida Bonilla Obando, Luz Kari Bonilla Obando, Jhon Jairo Bonilla Obando, Romelia Bonilla Obando, Stella Tobar Viveros, Darío Muñoz Builes, Ledy Auxiliadora Muñoz Briceno, Aida María Arroyo, Lili Yoana Arroyo Rodríguez, Clara Inés Valencia Arroyo, Gloria Amparo Briceño Parra, Leidi Johana Quinto Lozano, Nelly Johana Bonilla Obando, Yuli Magnolia Cortes Goyes y Luis Albeiro Ardila Gutiérrez, mediante escritos del 6 de agosto, Samai, índices 24 y 26.

¹⁷ Se advierte que en sus escritos también se refirieron a vicios de procedimiento en la expedición de la Resolución E-3401 de 17 de julio de 2026 del CNE, frente a la supuesta «reviviscencia» de la ponencia e irregularidades en el reparto del asunto al interior de la entidad. No obstante, dichos argumentos no se tendrán en cuenta en tanto se trata de irregularidades adicionales a las propuestas por el actor en su demanda, en tanto este únicamente se refirió al tema al mencionar los salvamentos de voto de los miembros del CNE frente a la resolución acusada, sin desarrollar el argumento o proponerlo como un cargo. Lo anterior, teniendo en cuenta que es postura reiterada de la Sección Quinta que, de acuerdo con el artículo 228¹⁷ del CPACA, las actuaciones desplegadas por estos sujetos procesales, en el marco de los procesos de nulidad electoral, es subsidiaria, y «su intervención siempre dependerá del comportamiento procesal asumido por la parte a la que pretenden apoyar -demandante o demandado» Ver, en ese sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00088-00. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Auto de 29 de abril de 2021.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

21. La Sala admitirá la demanda y decretará la suspensión provisional de la elección de Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, como representante a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes, para el periodo 2026-2030, por las razones que pasan a exponerse.

2.1. Caso concreto

2.1.1. Admisión de la demanda

22. El escrito de demanda¹⁸, presentado por Jorge Andrés Bohórquez Canizales, satisface las exigencias de los artículos 162, 163, 164, 166 y 281 del CPACA, relativo a sus requisitos formales, la debida individualización de las pretensiones, el ejercicio oportuno del derecho de acción¹⁹ y el acompañamiento de los anexos.

23. Asimismo, se indicaron las partes, los hechos, las normas violadas y el concepto de su violación; se incorporaron las pruebas, se informó el canal digital en el que las partes recibirán notificaciones. Además, se advierte que no era necesario el envío del escrito de demanda y sus anexos al correo electrónico de los demandados, en tanto se solicitó medida cautelar, tal y como lo prevé el numeral octavo del artículo 162 del CPACA.

2.1.2. La solicitud de suspensión provisional

24. En primer lugar, la Sala debe precisar que, tratándose de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, como ocurre en este caso, el artículo 231 del CPACA señala que, cuando:

[S]e pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

25. En este punto, esta Sección ha reiterado que, para el decreto de dicha medida cautelar, se requiere, entre otras cosas, que exista violación de las disposiciones invocadas, lo cual debe surgir de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores alegadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con su requerimiento cautelar²⁰.

¹⁸ Presentado el 21 de julio de 2026.

¹⁹ El formulario E-26 CAM y la Resolución E-3401 del CNE fueron expedidos el 17 de julio de 2026, mientras que la demanda fue presentada el 21 de julio de 2026, esto es, antes de los 30 días de caducidad del medio de control.

²⁰ Al respeto consultar, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 20 de abril de 2023. Radicado núm. 11001-03-28-000-2023-00012-00 y auto del 5 de febrero de 2026. Radicado núm. 73001-23-33-000-2025-00327-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

26. Así las cosas, para determinar si, en este asunto, procede suspender el acto de elección demandado, bastará con establecer si, en efecto, existe la vulneración de las normas alegadas por la parte accionante, de acuerdo con los medios de convicción aportados al proceso hasta ahora. Por tanto, de acuerdo con la disposición citada, para el decreto de la cautelar no resulta necesario establecer, como lo aduce el CNE, la posible causación de un perjuicio irremediable o la ineficacia los efectos de la sentencia, de no decretarse la cautelar pedida.

27. Dicho esto, para el demandante debe suspenderse el acto acusado, en cuanto a la elección de Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, contenida en la Resolución E-3401 del 17 de julio de 2026 y E-26 CAM de la misma fecha, porque, en su criterio, se desconoció el umbral correspondiente al 30% del cuociente electoral, establecido en el artículo 263 de la Constitución Política, para las circunscripciones que tengan dos curules.

28. Lo anterior, dado que al Partido Demócrata Colombiano le fue asignado uno de los escaños, pese a que no alcanzó la votación requerida en dicha norma constitucional para que fuera incluido en la asignación de curules, y por el contrario, se acudió a la tesis de los «mayores residuos», interpretación que, considera, está por fuera del tenor de la disposición.

29. Por su parte, el demandado, Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, al pronunciarse sobre la solicitud de la medida cautelar, señaló que, de las circunstancias expuestas por el actor, no se advierte la violación normativa, necesaria para decretar la medida cautelar, puesto que el artículo 263 de la Constitución Política no prevé que deban asignarse todas las curules a la única lista que alcance el umbral, si su votación no supera el cuociente electoral.

30. Por tanto, a su juicio, el CNE otorgó las curules a las colectividades con mayor votación, es decir, al Consejo Comunitario El Naranjo y al Partido Demócrata Colombiano, en aplicación de la regla de los mayores residuos, la cual, según su dicho, resultaba razonable.

31. Establecidos los anteriores aspectos, conviene señalar que, de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución Política²¹, la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales, estas últimas con la finalidad de asegurar participación de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior.

32. Actualmente, de conformidad con la misma norma, las curules por la circunscripción especial son cuatro (4), las cuales están repartidas de la siguiente manera: **dos (2) destinadas a las comunidades afrodescendientes**, una (1) para las comunidades indígenas, y una (1) por la circunscripción internacional.

²¹ Modificado por los artículos 1 del Acto Legislativo 1 de 2013 y 6 del Acto Legislativo 2 de 2015.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

33. Por su parte, el artículo 10.º de la Ley 649 de 2001, por la cual se reglamentó el artículo 176 constitucional, en relación con la asignación de curules, dispuso que «los representantes a la Cámara por la circunscripción especial serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas».

34. Pues bien, como consecuencia de las modificaciones introducidas por los actos legislativos 1 de 2003 y 2 de 2015, la Carta Política, en su artículo 263, estableció, como regla general, que las curules para las corporaciones públicas **serían distribuidas conforme al sistema de cifra repartidora** entre las listas de candidatos que alcanzaran mínimo la siguiente votación, i) el tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o ii) el cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones.

35. Ahora, **para aquellas circunscripciones en las que se eligen dos miembros, el constituyente estableció que se aplicaría «el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente»**, de las cuales pueden destacarse, por ejemplo, la especial de afrodescendientes o aquellas territoriales que, de acuerdo con el segundo inciso²² del artículo 176 *ibidem*, solo alcancen dos escaños, por su número de habitantes.

36. Por su parte, en las que se eligiere un solo miembro, la norma superior señala que la curul se adjudicaría a la organización con la votación mayoritaria e indica, además, que, **«cuando ninguna de las listas supere el umbral**, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda»:

ARTÍCULO 263²³. Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.

²² «Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. **Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.** La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley».

²³ Modificado por el artículo 21 del Acto Legislativo 2 de 2015.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

Cuando ninguna de las listas supere el umbral, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda. [Negritas fuera texto].

37. Así, nótese que, con la reforma constitucional de 2003²⁴, se incorporó, entre otras, una nueva figura al sistema electoral, denominada «umbral», como una barrera para la obtención de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y para acceder a la representación en las corporaciones públicas.

38. Al respecto, el Consejo de Estado ha definido al umbral electoral o político como «la cantidad mínima de votos válidos que deben tener los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para obtener su personería jurídica, o **que debe alcanzar una lista o candidatos para que sean considerados en el momento de la asignación de las curules**»²⁵.

39. En ese mismo sentido, el Consejo Nacional Electoral, en su Reglamento 01 de 2003, al desarrollar la citada reforma del mismo año, se refirió a aquella figura como «**la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora**. Se emplea para listas a corporaciones», para el cual no podrán tenerse en cuenta las tarjetas no marcadas o votos nulos y no será aplicable cuando ninguna de las listas obtenga la votación mínima.

40. De esta manera, se buscó atenuar la fragmentación de las colectividades, evitar que las candidaturas respondieran a los intereses políticos personales de cada aspirante y propender por organizaciones y listas a corporaciones públicas más robustas²⁶.

41. En esta misma línea, en cuanto a los **finés del umbral electoral**, el Consejo de Estado indicó que:

[...] [S]e estableció con el propósito de evitar el personalismo político detectado por el constituyente derivado y entendido como el actuar individual de los candidatos durante la campaña y posteriormente al resultar elegidos, favorable a los intereses personales o de un grupo poco re-presentativo, en desmedro de la posibilidad de la adopción de políticas públicas de interés más general, respaldadas por partidos fuertes.

El umbral electoral también se instituyó con miras a prevenir el fraccionamiento y debilitamiento de los partidos al trascender intereses puramente personalistas que les restaran cohesión, fuerza, representatividad y eficacia.²⁷

42. Igualmente, debe tenerse en cuenta que, de forma excepcional, cuando **ninguna** de las listas supere esta cifra (umbral), los escaños se dividirán entre todas

²⁴ Acto Legislativo 01 de 2003.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 8 de mayo de 2014. Radicado núm. 25000-23-42-000-2014-00324-01. MP. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁶ Al respecto, ver, Corte Constitucional, sentencia C-1081/05.

²⁷ Op. Cit. Sentencia del 8 de mayo de 2014. Radicado núm. 25000-23-42-000-2014-00324-01.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

las inscritas, tal como lo coligió el tribunal constitucional, en la sentencia C-497 de 2019²⁸, frente al artículo 263, como se cita:

[...] En la elección de corporaciones públicas, por el contrario, **las curules se distribuirán, mediante la aplicación de fórmulas o reglas proporcionales (cifra repartidora o cociente), entre todas las listas que superen un mínimo de votos (umbral)**, excepto: (i) **cuando ninguna supere el umbral, caso en el cual se distribuirán entre todas las inscritas de acuerdo con la regla de asignación que corresponda**, y (ii) en las circunscripciones en las que se elige un miembro, en cuyo caso la curul se adjudicará a la lista que obtenga la mayor cantidad de votos. [Negritas fuera de texto]

43. A partir de lo anterior, es preciso concluir que, en lo concerniente a la circunscripción especial afrodescendiente, a esta le corresponden dos curules y, en consecuencia, se distribuirán exclusivamente entre las organizaciones que hubieran alcanzado el umbral²⁹.

44. En este punto, es procedente señalar que el cuociente electoral, en palabras de la Corte Constitucional, «[...] **resulta de dividir los votos válidos emitidos en cada circunscripción entre el número de curules por ser ocupadas**. Seguidamente, con el fin de determinar el número de curules que corresponde ocupar a cada partido, se calcula el número de veces que el cuociente cabe en el número los votos obtenidos por cada lista. A los mayores residuos, corresponden sucesivamente los puestos que no fueron adjudicados directamente por el sistema del cuociente»³⁰.

45. Por consiguiente, en relación con la circunscripción especial de afrodescendientes, solo las organizaciones políticas que superen la votación mínima establecida, es decir, el **umbral** (correspondiente al 30% del cuociente electoral), podrán acceder a las curules a las que refiere el artículo 176, inciso 4, de la Constitución Política.

46. Expuesto lo anterior, en este caso, la Sala encuentra que, en efecto, mediante la Resolución E-3401 del 17 de julio de 2026, la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, cuyas curules fueron asignadas a Óscar David Benavides Angulo del Consejo Comunitario El Naranjo y a Winsner Nessir Sandoval Ibáñez del Partido Demócrata Colombiano.

47. Para llegar a la anterior conclusión, el CNE señaló que, de conformidad con el artículo 263 de la Constitución Política, el umbral para dicha circunscripción equivale al 30% del cuociente electoral, el cual determinó de la siguiente manera,

²⁸ MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²⁹ Que corresponde al 30% del cuociente electoral

³⁰ Sentencia C-955/01. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

teniendo en cuenta la votación consignada en el formulario E-26 CAM del 17 de julio de 2026³¹:

Votación válida (V.V.) = Votos por listas (V.L.) + Votos en blanco (V.B.) 468.961 + 57.142 = 526.103 votos
Cuociente electoral (C.E.) = Votación válida ÷ Número de curules 526.103 ÷ 2 = 263.051,5 votos
Umbral = Cuociente electoral × 30 % 263.051,5 x 30 % = 78.915,45 votos

48. Luego, de la revisión de los votos obtenidos por las diferentes organizaciones, concluyó que las listas del Consejo Comunitario El Naranjo y del Partido Demócrata Colombiano fueron las que lograron la mayor votación con 159.387 y 72.241 sufragios, respectivamente.

49. Ahora bien, la autoridad electoral señaló que, pese a que el Consejo Comunitario El Naranjo **fue la única organización que superó el umbral**, lo cierto es que **«ninguna de las organizaciones políticas participantes obtuvo una votación equivalente al cuociente electoral [...] (263.051,5) votos»**, por lo cual, «la adjudicación de las curules debe efectuarse conforme al sistema previsto para estos eventos, **atendiendo el criterio constitucional y jurisprudencial aplicable consistente a los mayores residuos»**.

50. Como fundamento de lo anterior, en la resolución se citó el siguiente aparte de la sentencia del 26 de febrero de 2015 de la Sección Quinta del Consejo de Estado³², en la que se demandó la elección de los senadores de la circunscripción especial por comunidades indígenas:

Encuentra la Sección, que el Consejo Nacional Electoral acertó en la manera como aplicó el sistema del cociente electoral, pues como la jurisprudencia electoral lo ha explicado, si ninguna lista lo alcanza, es forzoso asignar los escaños a los mayores residuos, como efectivamente sucedió

Se concluye entonces, que no le asiste razón al demandante al considerar que se violó el sistema constitucional de asignación de curules, puesto que como se explicó, dicho sistema también implica el uso del residuo en caso de que no se puedan asignar todas o ninguna de ellas por cociente.

51. Así las cosas, el CNE coligió que las organizaciones políticas con derecho a integrar la Cámara de Representantes por la circunscripción especial afrodescendiente serían el Consejo Comunitario El Naranjo y el Partido Demócrata Colombiano y, con base en ello, asignó una curul para cada una.

³¹ Cálculo sobre el cual no se advierten reparos en la demanda.
³² Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 26 de febrero de 2015. Radicado núm. 11001-03-28-000-2014-00115-00. MP. Alberto Yepes Barreiro (E).



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

52. De acuerdo con lo señalado, la Sala advierte que la asignación de una curul al Partido Demócrata Colombiano y, con ello, la declaratoria de la elección de su candidato, Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, como representante a la Cámara, vulneró las reglas previstas en el artículo 263 Constitucional, en tanto la mencionada organización, tal como lo reconoció el propio CNE, **no alcanzó el umbral exigido en la norma para acceder a una de las curules de la circunscripción especial afrodescendiente.**

53. Sobre el particular, se encuentra que el CNE decidió aplicar la tesis de los «mayores residuos», de forma directa, **bajo el argumento de que ninguna de las listas alcanzó el número de votos del cuociente electoral** y, por tanto, optó por asignar un escaño a las dos colectividades que obtuvieron el mayor número de sufragios en la jornada electoral.

54. No obstante, tal como se expuso en párrafos anteriores, la Carta Política es clara en señalar el mínimo de votos necesario para que las listas a corporaciones públicas participen en la asignación de curules, el cual, en este caso, es del 30% del cuociente electoral. Por tanto, **el único evento en el cual es posible asignar curules a organizaciones que no superaron el umbral es que ninguna de las participantes en la respectiva circunscripción lo hubiera alcanzado**, situación que no ocurrió en este asunto.

55. En efecto, como es evidente, de acuerdo con el E-26 CAM del 17 de julio de 2026, la única lista que cumplió con los **78.915,45 votos** necesarios para acceder a la asignación de curules fue la del Consejo Comunitario El Naranjo y, en consecuencia, solo esta debía tenerse en cuenta para distribuir los dos escaños correspondientes.

56. Frente a ello, la Sección Quinta³³, al negar la nulidad de la elección de los representantes elegidos por la circunscripción especial afrodescendiente para el periodo 2014-2018, sostuvo, de forma expresa, que solo podrán hacer parte de la distribución de curules las organizaciones que alcancen el 30% del cuociente electoral:

[...] [D]e acuerdo con el artículo 263 Superior la asignación de curules en la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes se surte bajo el sistema de cuociente electoral, es decir, dividiendo la votación total válida sobre el número de puestos a suplir, pero **con una condición particular consistente en que en la distribución de curules únicamente pueden participar aquellas “listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.”**; es decir, que solo participan en la asignación de curules quienes sobrepasen dicho porcentaje. [Negritas fuera de texto]

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 17 de julio de 2015. Radicado núm. 11001-03-28000-2014-00089-00. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E).



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

57. En este orden, de la lectura del citado artículo 263 de la Constitución Política no se advierte ni resulta admisible una interpretación, según la cual, el hecho de que ninguna de las organizaciones inscritas hubiera alcanzado el cuociente electoral las exima del cumplimiento del umbral, en tanto este se erige como una **condición inexorable para obtener representación en la Cámara de Representantes por la circunscripción correspondiente.**

58. Pues bien, el umbral y el cuociente electoral cumplen finalidades distintas, en tanto el primero funciona como una barrera o requisito mínimo para que las listas de candidatos puedan acceder a la distribución de curules, mientras que el segundo constituye el sistema mediante el cual se adjudican dichos escaños entre las diferentes organizaciones políticas, siempre que estas hayan superado el umbral.

59. Adicionalmente, es preciso destacar que tampoco le asiste razón a la defensa, al señalar que no era posible asignar ambas curules a la única lista que alcanzó el umbral, esto es, al Consejo Comunitario El Naranjo, pues la norma no establece restricción al respecto. De hecho, la única limitación para alcanzar representación en la correspondiente corporación pública es la votación mínima fijada, es decir, el umbral, conforme a lo antes expuesto.

60. Frente a ello, debe resaltarse que es tesis de esta Sección que, en el evento en el que una única colectividad alcance el umbral requerido es lo propio asignar ambas curules, sin tener en cuenta a aquellas listas que no lograron la votación requerida. En efecto, en la providencia citada anteriormente³⁴, se coligió que el hecho de que solo una organización alcanzara el umbral (Fundación Ébano de Colombia – FUNECO), no habilita la asignación de curules a ninguna otra organización participante, que no hubiera cumplido esta condición.

61. En ese orden, para la Sala, en caso de que ninguna de las organizaciones de la respectiva circunscripción obtenga el número de votos equivalente al cuociente electoral **no implica desconocer**, como lo hizo la Resolución E-3401 del 17 de julio de 2026, **la regla del umbral del artículo 263 de la Constitución Política y que ello permita incluir en la distribución de escaños a listas que no superaron este requisito.**

62. Adicional a lo dicho, llama la atención de este juzgador, que el aparte del antecedente de la Sección Quinta³⁵, al que se refirió el CNE en la resolución acusada, con el cual justificó su tesis de asignar las dos curules a las listas con mayor número de votos, aludía a la forma de distribución de curules y no a la determinación de las organizaciones aptas para participar de dicha adjudicación, pues, se reitera, el requisito del umbral es independiente de los métodos de distribución de escaños.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 26 de febrero de 2015. Radicado núm. 11002-03-28-2014-00115-00. MP. Alberto Yepes Barreiro (E).



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

63. Con todo, es preciso acotar que el antecedente citado en la resolución demandada versaba sobre la circunscripción especial indígena del Senado de la República, la cual tiene una regulación diferente a la afrodescendiente, en tanto el artículo 171 superior, aplicable a aquella, no establece una votación mínima o umbral para hacer parte de la adjudicación de curules.

64. Así las cosas, en virtud de las anteriores consideraciones, es preciso concluir que se vulneró el artículo 263 de la Constitución Política, dado que no correspondía asignar curul alguna al Partido Demócrata Colombiano, toda vez que su votación no satisfizo la exigencia constitucional del umbral, fijado en el 30% del cuociente electoral.

65. En consecuencia, se accederá a la solicitud de suspender provisionalmente los efectos de la Resolución E-3401 del 17 de julio de 2026 y el E-26 CAM de la misma fecha (circunscripción especial afrodescendiente), únicamente, en cuanto a la declaratoria de la elección de Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, como representante a la Cámara, quien obtuvo su curul en representación de la lista del Partido Demócrata Colombiano.

66. Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que esta decisión no implica prejuzgamiento en los términos del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. Otras decisiones

67. Se reconocerá personería a las abogadas Karla Marcelys Barrera Carretero y a Jennifer Alejandra López Avellaneda, como apoderadas del demandado, Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, y del Consejo Nacional Electoral³⁶, respectivamente, en los términos de los poderes conferidos.

68. Igualmente, por cumplir con los requisitos previstos en el artículo 228 del CPACA, se tendrán como coadyuvantes a los siguientes: Hernán Alejandro Olano García, Jazmin Alexandra Quebrada Pulido, Luis Fernando Restrepo, Jhoana Rondón Benjumea, Andy Fabian Herrera Pinto, Anyela Viviana Guanga Marquínez, Gerardo Duque Gómez, Colegiación Internacional de Abogados, Frank Jeyler Balanta Sánchez, Iris Quiñónez Caicedo y Sandra Liliana Valencia Quiñónez, María Edith Hurtado Rentería, Luz Enelia Angulo Angulo, Jeiner Jessid Cundumi Valencia, Wendy Daniela Díaz Ángulo, Yesica Cruz Moreno, Yesenia Díaz Ángulo, Yolenis Viveros Mosquera, Fanny Zamora Garcés, Aida Lida Bonilla Obando, Luz Kari Bonilla Obando, Jhon Jairo Bonilla Obando, Romelia Bonilla Obando, Stella Tobar Viveros, Darío Muñoz Builes, Ledy Auxiliadora Munoz Briceno, Aida María Arroyo, Lili Yoana Arroyo Rodríguez, Clara Inés Valencia Arroyo, Gloria Amparo Briceño Parra, Leidi Johana Quinto Lozano, Nelly Johana Bonilla Obando, Yuli Magnolia

³⁶ Otorgado por el jefe de su oficina jurídica.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

Cortes Goyes y Luis Albeiro Ardila Gutiérrez.

En mérito de lo expuesto, la Sala

III. RESUELVE

PRIMERO. ADMITIR la demanda de nulidad electoral presentada por Jorge Andrés Bohórquez Canizales contra la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, para el periodo 2026-2030, contenida en la Resolución E-3401 del 17 de julio de 2026 y el E-26 CAM de la misma fecha. En consecuencia, se dispone:

1. Notifíquese por aviso la presente demanda a Óscar David Benavides Angulo y a Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, en la forma dispuesta en el literal d) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA.
2. Notifíquese personalmente esta providencia, de conformidad con el artículo 197 del CPACA y según lo dispuesto en el ordinal 2.º del artículo 277 *idem* al Consejo Nacional Electoral, como autoridad que profirió el acto o intervino en su adopción; a la agente del Ministerio Público (artículo 277.3 del CPACA); y, por estado, a la parte demandante (artículo 277.4 del CPACA).
3. Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación (artículo 277. 5 del CPACA).
4. Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, entidad que podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 del CPACA.
5. Adviértase al Consejo Nacional Electoral que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar copia íntegra de los antecedentes del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1.º del artículo 175 del CPACA.

SEGUNDO. DECRETAR la suspensión provisional de los efectos del acto elección de Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, como representante a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, para el periodo 2026-2030, contenida en la Resolución E-3401 del 17 de julio de 2026 y el E-26 CAM de la misma fecha, por los motivos expuestos en esta providencia.

TERCERO. RECONOCER como coadyuvantes en el presente proceso a los señalados en el párrafo 68 de la presente providencia.



Demandante: Jorge Andrés Bohórquez Canizales
Demandados: Representantes a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, periodo 2026-2030
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00316-00

CUARTO. RECONOCER personería a las abogadas Karla Marcelys Barrera Carretero y a Jennifer Alejandra López Avellaneda, como apoderadas del demandado, Winsner Nessir Sandoval Ibáñez, y del Consejo Nacional Electoral, respectivamente, en los términos de los poderes conferidos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>»