

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

EL QUEJOSO EN EL DERECHO
DISCIPLINARIO: REFLEXIONES SOBRE
SU ROL COMO FIGURA PERIFÉRICA
ENTRE LOS SUJETOS PROCESALES

THE COMPLAINANT IN DISCIPLINARY
PROCEEDINGS: REFLECTIONS ON THEIR
ROLE AS A PERIPHERAL FIGURE AMONG
THE PARTIES TO THE PROCEEDINGS

[HTTPS://DOI.ORG/XXXXXX/ICDP.V24NXX.XXX](https://doi.org/xxxxxx/ICDP.v24nxx.xxx)

Uriel Ángel Pérez Márquez¹

Recibido: 11 de mayo de 2026 • **Aceptado:** 21 de agosto de 2026 • **Publicado:** 22 de septiembre de 2026

¹ Abogado, litigante y consultor especializado. Conciliador y árbitro lista A de la Cámara de Comercio de Cartagena. Docente de pregrado y posgrado con experiencia en investigación. Conjuez del Tribunal Administrativo de Bolívar y de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar. Especialista en Derecho Contencioso Administrativo. Especialista en Contratación Estatal. Estudios de Maestría en Derecho Administrativo. Magíster en Contratación Estatal. Especialista en derecho disciplinario. Doctorando en derecho público (en curso). Diplomatura Derecho Administrativo Sancionador, Universidad de Valladolid. Especialista en Derecho Constitucional (en curso) Columnista y autor de textos jurídicos. Ex magistrado de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar. Miembro del colegio de abogados disciplinaristas de Colombia y del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Correo electrónico: perezmarrugoconsultores@gmail.com

Cómo citar este artículo:

Pérez Márquez U.A. (2026). El quejoso en el derecho disciplinario: Reflexiones sobre su rol como figura periférica entre los sujetos procesales. *Revista del Instituto de Derecho Procesal*, 26-2, pp. 139-160. <https://doi.org/xxxxxx/ICDP.v24nxx.xxx>

RESUMEN

En este capítulo se examina el rol del quejoso como figura periférica en los procedimientos disciplinarios regulados por el Estatuto del Abogado (Ley 1123 de 2007) y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021). A través de un análisis de los sujetos procesales en el derecho disciplinario, se aborda el papel del quejoso como denunciante-testigo, su desvinculación del proceso y las limitaciones que enfrenta. Asimismo, se reflexiona sobre la justificación de su no participación, considerando la necesidad de preservar la imparcialidad y autonomía del procedimiento disciplinario, así como la prevención de prejuicios acusatorios que puedan comprometer la administración de justicia.

Palabras clave: Quejoso, queja, limitaciones, imparcialidad, función pública, debido proceso.

SUMMARY

This reflective article seeks to examine the role of the complainant as a peripheral figure in the disciplinary proceedings regulated by the Statute of the Lawyer (Law 1123 of 2007) and the General Disciplinary Code (Law 1952 of 2019, amended by Law 2094 of 2021). Through an analysis of the procedural subjects in disciplinary law, the role of the complainant as whistleblower-witness, his disengagement from the process and the limitations he faces are addressed. It also reflects on the justification for their non-participation, considering the need to preserve the impartiality and autonomy of the disciplinary proceeding, as well as the prevention of accusatory prejudices that may compromise the administration of justice.

Keywords: Complainant, complaint, limitations, impartiality, public function, due process.

INTRODUCCIÓN

La moralidad de la función pública, consagrada como principio rector en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 23 del Código General Disciplinario (ley 1952 de 2019), y la función social de la abogacía que se desarrolla a lo largo de la Ley 1123 de 2007, constituyen pilares esenciales en la preservación del Estado Social de Derecho. Estos principios, intrínsecamente ligados al respeto de los derechos humanos y las garantías procesales, adquieren una relevancia especial en el ámbito del derecho disciplinario, cuyo propósito es salvaguardar la correcta conducta de los servidores públicos y los abogados,

conforme a los estándares de ética y responsabilidad que exige la sociedad y en aplicación de la potestad disciplinaria que tiene el estado con el fin de *garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, por la estrecha relación que ello tiene, frente al cumplimiento de los fines del Estado*. (Alfonso Daza Gonzalez & Juan Felipe Daza Lora, 2019).

En el marco del derecho disciplinario, el rol del quejoso se erige como una pieza clave para garantizar la ética y la correcta conducta profesional de los abogados. El ejercicio de esta figura cobra relevancia, especialmente en contextos donde la falta de autorregulación por parte de los juristas ha justificado históricamente la existencia de mecanismos de supervisión disciplinaria. La importancia del control disciplinario radica en prevenir y sancionar conductas que atenten contra los principios fundamentales de la profesión.

Por muchos años, esta función reguladora estuvo en manos del **Consejo Superior de la Judicatura**, encargado de velar por la conducta de los abogados y de garantizar el cumplimiento de los estándares éticos dentro de la profesión. Sin embargo, tras la reforma al equilibrio de poderes de 2015, dicha competencia fue trasladada a la **Comisión Nacional de Disciplina Judicial** (art. 257. Acto Legislativo No 2 de 2015), entidad creada con el propósito de fortalecer el sistema disciplinario y garantizar una mayor transparencia y eficacia en los procesos.

No obstante, este cambio no ha estado exento de críticas. Según autores como Mauricio García Villegas y María Adelaida Ceballos Bedoya, “... ese control es muy deficiente, debido a la politización y la ineficiencia de este organismo estatal, con lo cual, en la práctica, la desregulación es la regla” (refiriéndose al CSJ). (Mauricio García Villegas, 2019)

En este contexto, resulta pertinente analizar el papel del quejoso, quien, aunque es uno de los detonantes del procedimiento disciplinario, no es reconocido como víctima en sentido estricto, dado que el proceso disciplinario busca proteger la moralidad pública más que reparar un daño individual. Este enfoque, sustentado en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021) y el Estatuto General de la Abogacía (ley 1123 de 2007), delimita la participación del quejoso, lo que plantea un dilema: ¿es suficientemente ajustado a las garantías procesales su rol limitado?

Aunque la legislación vigente restringe la intervención del quejoso para preservar la imparcialidad y evitar la desfiguración del debido proceso, una interpretación más progresista sugiere que, en ciertos casos, su participación podría fortalecer la transparencia y la legitimidad del procedimiento disciplinario. No obstante, mientras no se introduzcan reformas legislativas que amplíen expresamente este rol, los operadores disciplinarios, tienen el deber

de respetar las actuales restricciones y garantizar que el proceso se desarrolle conforme a los principios constitucionales y legales. Permitir una participación indebida no solo vulneraría el equilibrio procesal, sino que también atentaría contra la esencia misma del derecho disciplinario.

Por otro lado, dentro del derecho disciplinario de los abogados también se reconoce que es necesario propiciar un espacio de reparación, puesto que muchas de las infracciones censurables surgen de situaciones desfavorables a los intereses de los usuarios. En por ello que, resulta imprescindible repensar el enfoque de los procesos disciplinarios para incluir espacios que propicien no solo la sanción de las faltas cometidas, sino también la restauración de los perjuicios ocasionados. De esta manera, se garantizaría un equilibrio entre los objetivos de protección del interés público y la salvaguarda de los derechos individuales de quienes acuden al sistema disciplinario en busca de justicia.

Así, este análisis, que condensa los postulados principales de una obra de mayor extensión que se encuentra próxima a ver la luz, invita a reflexionar sobre el equilibrio necesario entre el respeto a las normas vigentes y la eventual necesidad de una reforma que permita una mayor participación del quejoso, siempre bajo el marco de la moralidad pública y la función social del derecho disciplinario.

1. DE LOS SUJETOS PROCESALES EN EL DERECHO DISCIPLINARIO COLOMBIANO

1.1 Definición de los sujetos procesales

En el derecho disciplinario colombiano, los sujetos procesales son aquellos individuos o entidades que, en virtud de su calidad dentro del proceso, están facultados para participar de manera activa y legítima en las distintas etapas del procedimiento disciplinario.

Dentro de la clasificación de los sujetos procesales, según el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021), en la parte pasiva contemplamos al investigado y su defensor, mientras que la parte activa encontramos el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, y, en casos específicos, las víctimas de conductas violatorias de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (art. 109). Lo anterior, como es sabido, de ninguna manera habilita al quejoso como sujeto procesal en la actuación disciplinaria.

La normativa establece que los sujetos procesales no solo tienen derechos, sino también deberes, orientados a garantizar la transparencia, la moralidad

pública y la justicia en la actuación disciplinaria. Entre sus facultades destacan la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir pruebas; interponer recursos legales; presentar solicitudes para garantizar la legalidad de las actuaciones; y obtener acceso al expediente en los términos previstos en la ley (art. 110).

1.2 El quejoso en el derecho disciplinario.

1.2.1 Definición del quejoso y su papel en el proceso disciplinario

Para entender el rol del quejo es insoslayable saber de dónde surge o cuál es su origen dentro del proceso disciplinario. Y es que este nace a partir de la formulación de una queja que dará inicio a la acción disciplinaria en algunos casos de no haberse adelantado de oficio, de acuerdo a lo dispuesto en la ley 1952 de 2019.

ARTÍCULO 86. Oficiosidad y preferencia. *La acción disciplinaria se iniciara y adelantara de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.*

Al respecto de la queja, es el instrumento idóneo con el que cuenta la ciudadanía para reclamar y poner en conocimiento a las autoridades disciplinarias las irregularidades en el funcionamiento de los servicios desempeñados por un funcionario público, a fin de que se inicie la correspondiente investigación disciplinaria y se apliquen los correctivos que sean del caso. (CC, T-412/06,2006).

En otras palabras, la queja es aquella manifestación verbal o escrita mediante la cual un ciudadano denuncia una irregularidad administrativa de la que tiene conocimiento para que la autoridad disciplinaria competente inicie el respectivo proceso disciplinario, luego de corroborar si la ocurrencia de la conducta es potencialmente constitutiva de falta disciplinaria.

Este concepto nos remite a la persona que interpone la queja, denominado quejoso, quien no es considerado como un sujeto procesal y, por ende, su actuación dentro del proceso se limita únicamente a ampliar la queja, aportar pruebas e impugnar las decisiones absolutorias o de archivo. Pese a ser el que pone en movimiento el aparato administrativo o judicial del Estado, su intervención en el proceso es restringida y no puede ser parte activa de otras intervenciones procesales, distintas a las que se acaban de indicar, además de la solicitud de revocatoria directa del fallo (Pérez, 2024).

De este modo y de forma muy concreta, entendemos que el quejoso es aquel sujeto que, al identificar una posible conducta irregular cometida por un servidor público o abogado, presenta una queja formal para iniciar el proceso disciplinario.

1.2.2 Su rol como denunciante y su desvinculación en el desarrollo del proceso.

El rol del quejoso como denunciante en los procesos disciplinarios es de vital importancia, ya que actúa como un mecanismo inicial para garantizar el cumplimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Aunque el quejoso no es parte procesal, su papel permite activar el sistema disciplinario, exponiendo posibles infracciones que podrían pasar inadvertidas sin su intervención, sin embargo, dado que el quejoso no es considerado una parte procesal en sentido estricto, ya que el derecho disciplinario no reconoce una víctima directa como en los procesos penales, su intervención está limitada a actividades iniciales como la presentación y ampliación de la queja el aporte de pruebas en su poder y la posibilidad de interponer recursos contra decisiones específicas, como el archivo de la queja o el fallo absolutorio, según el Código General Disciplinario (art.110, parágrafo 1) y la ley 734 de 2002 (art. 90).

Al respecto, autores como Jaime Jurado y Dora Lucy Arias mencionan que:

Este sistema intermedio no es malo per se. Sin embargo, tal vez sea más acorde con la concepción de un derecho de partes darle una total condición de sujeto procesal. Naturalmente este planteamiento es a nivel doctrinario y en un sentido darle esta condición podría complicar más la actuación pues en nuestra realidad sociológica es un hecho la existencia de muchas personas exageradamente amiga de los pleitos, los llamados pleitómanos, deseosos de acusar y denunciar por cualquier motivo. Pero ya vimos como existen mecanismos para desechar las quejas poco serias o temerarias y demás, no parece equitativo limitar la participación del afectado que es, junto al disciplinable el otro gran protagonista del proceso disciplinario.

Tal vez podría ensayarse la viabilidad de esta opción (por supuesto, se necesitaría una reforma legal que la consagre) y darle al quejoso la condición de interviniente, sin necesidad de abogado (claro que también podría tenerlo si así lo deseara y si todavía confiase en estos especímenes) y con todos los derechos de cualquier sujeto procesal. Al darle este carácter, también debería, como lo sugerimos en otra parte, reconocérsele la capacidad de disponer de su queja y darle efectos al desistimiento o a los acuerdos a que llegue con su denunciado. (Jaime Jurdado, 2021)

Este planteamiento aboga por la equidad y la participación de los afectados en el desarrollo de estos procedimientos. Si bien esta figura podría complicar la dinámica procesal al incorporar nuevos niveles de intervención, también tiene el potencial de fortalecer la legitimidad del sistema disciplinario al reconocer plenamente los derechos del denunciante como parte interesada.

1.3 Marco Normativo

1.3.1 Análisis del código disciplinario del abogado (ley 1123 de 2007)

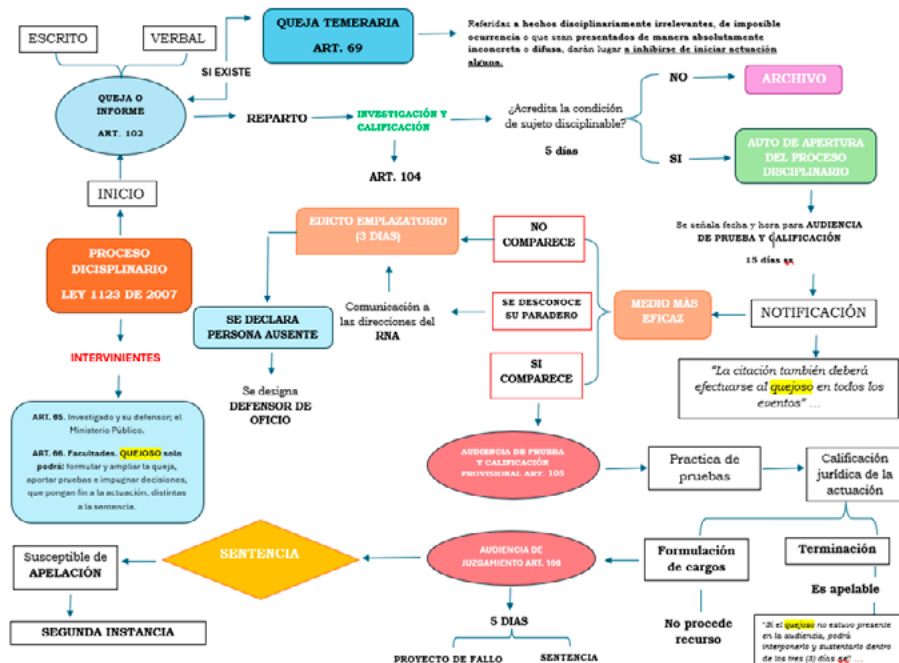
En el Código disciplinario del abogado, son muy pocos los postulados que referencian el papel del quejoso, sin embargo, se hacen consideraciones en relación con sus actuaciones dentro del proceso disciplinario. Por ejemplo, en cuanto a las causales de la extinción de la acción disciplinaria (art. 23) en el párrafo 1, se establece que, muy a pesar de que el quejoso haya iniciado el proceso, su desistimiento de ninguna manera extingue la acción disciplinaria.

Al respecto Jaime Jurado y Dora Lucy Arias mencionan que si bien “... *el quejoso no es interviniente, es decir, no tiene calidad de sujeto procesal. Sin embargo, esto no lo convierte en un convidado de piedra; tiene algunos derechos*” ... que los podemos encontrar en el artículo 66, párrafo 1 en donde se establece que este solamente podrá intervenir:

Para la formulación y ampliación de la queja bajo la gravedad del juramento, aporte de pruebas e impugnación de las decisiones que pongan fin a la actuación, distintas a la sentencia. Para este efecto podrá conocerlas en la Secretaría de la Sala respectiva.

Pero también, en el artículo 78 referente a las comunicaciones, se menciona que “*Se debe comunicar al quejoso las decisiones que pongan fin a la actuación, distintas a la sentencia adjuntándole copia de la decisión a la dirección registrada en el expediente al día siguiente del pronunciamiento...*” Y se resalta su derecho de ser citado en todos los eventos (art. 104), teniendo la oportunidad de interponer recurso de apelación dentro de la audiencia de pruebas y calificación provisional, incluso dentro de los 3 días siguientes de no haber comparecido a esta (art. 105) como actor incidental.

Así, las limitaciones del quejoso, a razón de sus intervenciones dentro del proceso disciplinario en esta ley las podemos ilustrar de la siguiente manera en la figura 1:

Figura 1.*Proceso disciplinario de la ley 1123 de 2007.*

De lo anterior podemos analizar que, si bien se le reconoce como actor incidental en etapas específicas y se establecen algunas garantías procesales como la comunicación de decisiones y el derecho a impugnar resoluciones finales distintas a la sentencia, no se le otorga un protagonismo que permita considerar sus intereses de manera integral. Entendemos que estas disposiciones reflejan un enfoque más orientado hacia la regulación de la conducta profesional del abogado que hacia la protección o reparación de los derechos individuales del quejoso, sin embargo, se evidencia la necesidad de una mayor atención a este último como sujeto clave dentro del proceso disciplinario.

1.3.2 Análisis del Código General Disciplinario

(Ley 1952 de 2019 modificado por la Ley 2094 de 2021)

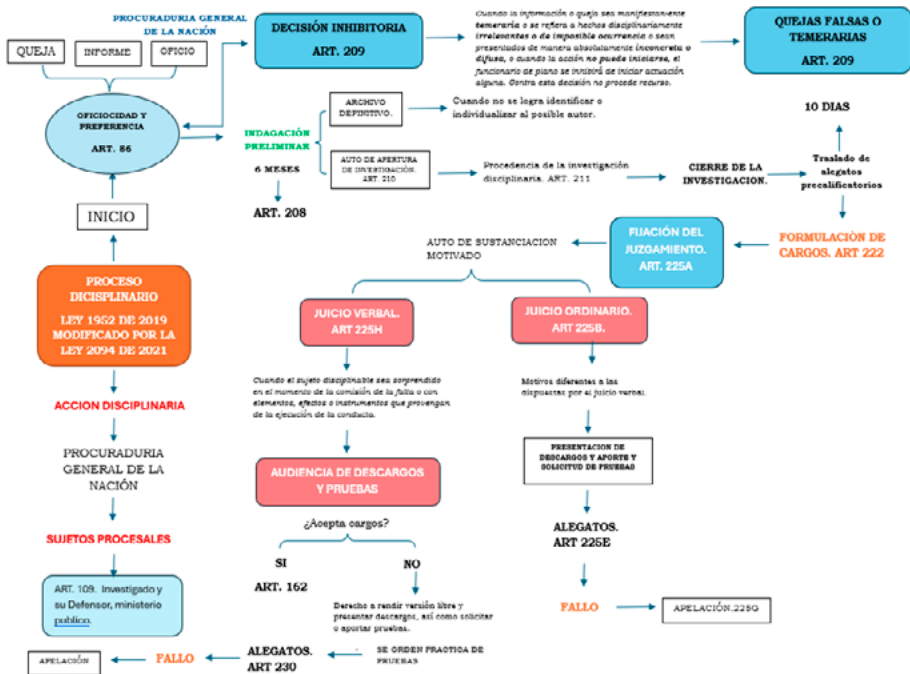
Por su parte, para la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) modificada por la ley 2094 de 2021, el panorama no es muy diferencial, pues siguen siendo casi nulos los postulados relacionados al papel del quejoso dentro del proceso, pues su intervención se limita a la presentación de la queja y la aportación de pruebas, como viene dicho con anterioridad. En mención de los

derechos que tiene el quejoso como detonante del proceso, en el artículo 129 en relación con las comunicaciones, en el segundo párrafo, de manera muy somera se dice que a este solo se le comunicará la decisión de archivo y la del fallo absolutorio. Y tan frágil resulta siendo su intervención que, aun desistiendo del proceso, este no extingue la acción disciplinaria una vez iniciada (párrafo, art. 32), situación igualmente contemplada en el proceso de la ley 1123 de 2007 en su artículo 23 como ya se mencionó. Pero, aún así, sus responsabilidades no quedan desconocidas, pues una vez ejecutoriada la decisión que reconoce la existencia de la queja temeraria introducida por el denunciante o el quejoso, a este se le atribuye una responsabilidad patrimonial, en cuyo procedimiento “... se citará al quejoso por parte de la autoridad disciplinaria para escuchar sus explicaciones, aporte pruebas y ejerza su derecho de contradicción” ... para cuya resolución procede recurso de reposición (art. 210).

Igualmente visualizando el procedimiento disciplinario de esta norma a manera de esquema en la figura 2, se puede evidenciar la falta de garantías procesales del quejoso:

Figura 2

Proceso disciplinario Ley 1952 de 2019 modificado por la Ley 2094 de 2021



En este contexto, se reafirma el hecho de que el quejoso no tiene la calidad de parte procesal y su rol es sumamente restringido, pues el proceso disciplinario se adelanta principalmente de oficio, impulsado por los órganos competentes, como la Procuraduría General de la Nación (art. 2) (art. 3).

1.3.3 Jurisprudencia sobre el rol del quejoso

La jurisprudencia colombiana ha jugado un papel esencial en la delimitación y clarificación del rol del quejoso en los procesos disciplinarios. A través de diversas sentencias emitidas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, se han establecido parámetros fundamentales que regulan la intervención del quejoso, reafirmando tanto sus derechos limitados como las garantías del debido proceso.

Tabla 1. *Relación de jurisprudencias sobre consideraciones de diferentes corporaciones en relación con el rol del quejoso.*

Corporación	Sentencia	Antecedentes	Consideraciones
Consejo de Estado	4341 de 2006	El actor E.G mediante acción de tutela <i>pretende en concreto la protección de su derecho fundamental a la igualdad que considera vulnerado con la decisión absolutoria dictada en segunda instancia por la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa en el proceso disciplinario seguido contra el Diputado de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca C.E"</i>	El Consejo de Estado establece que el quejoso no es parte procesal, lo que limita su capacidad para cuestionar decisiones administrativas que no afectan sus derechos fundamentales. Aunque tiene facultades como presentar y ampliar la queja, aportar pruebas y recurrir decisiones como el archivo o el fallo absolutorio (Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario), estas no le otorgan legitimación activa para interponer acciones de tutela por no ser sujeto de derechos dentro del proceso.
Corte Constitucional	C-014-2004	El actor solicita a la Corte declarar inexecutable los apartes acusados de los artículos 123 y 125 de la Ley 734 de 2002 por vulneración de los artículos 2, 13, 29, 93, 209, 229 y 277 de la Constitución; de los artículos 2, 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos	Respecto de la existencia de víctimas de una falta disciplinaria, la corte ha manifestado que la respuesta está dada bajo las consideraciones de 1) la índole del derecho disciplinario, 2) los distintos intervinientes en el proceso disciplinario, 3) la justificación de las limitaciones

Corporación	Sentencia	Antecedentes	Consideraciones
		Humanos y de los artículos 1, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, argumentando vulneran derechos constitucionales como la igualdad, el acceso a la justicia y el debido proceso. Señala que las disposiciones impugnadas restringen el derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a solicitar la revocatoria directa de fallos disciplinarios, limitación que considera contraria a los principios de verdad, justicia y reparación, así como a las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación de proteger los derechos humanos y garantizar su efectividad.	de la intervención del quejoso en esa actuación y 4) la situación excepcional que se presenta cuando se trata faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Pero en mención de Los intervinientes en el proceso disciplinario, hablando del rol del quejoso ha manifestado que: <i>“El quejoso, finalmente, es la persona que pone la falta disciplinaria en conocimiento de la autoridad y como no se trata de un sujeto procesal, su intervención se limita, como lo plantea el Procurador General de la Nación, a la presentación y ampliación de la queja, a la facultad de aportar pruebas y recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio...”</i>
Corte Suprema de Justicia	STC8563-2024	La Sociedad Inversora y Promotora Gerona S.A. presentó queja disciplinaria contra el abogado C.A por presuntamente usar un poder falso para entregar a un tercero un depósito judicial que le correspondía como indemnización por una expropiación. A pesar de las pruebas periciales aportadas, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá absolvió al abogado el 20 de noviembre de 2023. La sociedad interpuso recursos de reposición y apelación, pero estos fueron rechazados por falta de legitimación. Ante esto, promovió	La Corte Suprema de Justicia reconoce la intervención del quejoso en los disciplinarios, ya que es compatible con la índole de los intereses que se debaten en este. En tal sentido, esta corporación establece que <i>“(...) como la imputación disciplinaria no precisa de la vulneración de un bien jurídico, entendida tal vulneración como causación de un daño concreto o como la producción de un resultado materialmente antijurídico, no es posible afirmar la concurrencia de una persona afectada con la comisión de la falta. De allí que, en estricto sentido, en el proceso disciplinario no exista una</i>

Corporación	Sentencia	Antecedentes	Consideraciones
		acción de tutela alegando vulneración de sus derechos al debido proceso y acceso a la justicia, solicitando que se revisen las pruebas y se reconozca su legitimidad en el proceso disciplinario.	<i>persona afectada con la comisión de la ilicitud disciplinaria y que no sea posible legitimar a una persona para que intervenga en el proceso planteando un interés directo y alentando unas pretensiones específicas. Es decir, en el proceso disciplinario no hay víctimas y ello es consecuente con la índole de la imputación que en él se formula. (Corte Constitucional C-014 de 2004)” (STP17834-2023).</i>
Consejo De Estado	Expediente núm. 2015-00602-01	La accionante sostiene que se vulneró su derecho al debido proceso porque no fue notificada sobre el archivo de la investigación disciplinaria contra el Patrullero D.A, quien presuntamente cometió abusos sexuales en su contra. Al no ser informada, no pudo interponer un recurso de apelación. La entidad demandada, por su parte, argumenta que la accionante no tenía la calidad de quejosa en la investigación, ya que el proceso disciplinario se inició por una comunicación oficial de la Escuela de Cadetes de Policía. Por lo tanto, considera que no hubo vulneración al debido proceso.	Esta corporación reconoce que el “...artículo 58 a las disposiciones contenidas en el Código Disciplinario Único, esto es, a la Ley 734 de 2002, la cual prevé en el artículo 89, que son sujetos procesales en la actuación disciplinaria: el investigado, su defensor y el Ministerio Público...”. Sin embargo, toma en cuenta lo dispuesto en la C-014 de 2014, donde se precisa que “ <i>cuando se trata de faltas disciplinarias constitutivas de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la situación en que se hallan las personas afectadas es muy diferente de aquella en que se encuentra el particular que, en calidad de quejoso, promueve una investigación disciplinaria, pues aquellas no solo están alentadas por el interés que le asiste a cualquier ciudadano para que se imponga una sanción al infractor de la ley disciplinaria, sino que, además de ese genérico interés, en ellas concurre la calidad consecuente</i>

Corporación	Sentencia	Antecedentes	Consideraciones
			<i>con el daño que sobrevino, de manera inescindible, a la comisión de la falta disciplinaria.”</i>
Corte Constitucional	T-973 de 2003	En este caso, un grupo de madres cabeza de familia solicitó la intervención del Procurador General de la Nación debido a una irregularidad relacionada con el presunto incumplimiento de un contrato entre el Departamento del Cauca y el INURBE. Este contrato tenía como propósito administrar y ejecutar subsidios destinados a beneficiar a madres cabeza de familia en los municipios de Puerto Tejada y Caloto.	<i>La sala se plantea el siguiente interrogante ¿las quejas, en calidad de tales, tenían derecho a obtener información respecto de la suerte de su queja, o por el contrario, era menester que presentaran un escrito de petición para ello?. Cuya respuesta al fondo del asunto esta dada por cuanto a “... que dado que la persona que presenta una queja no es parte en el proceso disciplinario, y sus derechos, que no son de poca monta, se concretan en: ampliar la queja, aportar pruebas, e impugnar las decisiones absolutorias o de archivo. Sin embargo, quien en calidad de quejoso intenta averiguar por una queja que cursa en un organismo de control, debe promover la realización de su derecho de petición y esperar una respuesta de fondo de la respectiva autoridad administrativa. Es de la esencia del derecho de petición obtener una respuesta que se comuniqué al interesado; mas, no es de la esencia de la queja que sea comunicada, sino tramitada e investigada, y que lo que se expone como hechos irregulares, constituya materia de estudio a efectos de determinar responsabilidades.”</i>
Comisión Nacional de Disciplina Judicial	Rad 00172 de 2018	La actuación disciplinaria se originó en la queja que presentó el señor L.D, en contra del abogado D.A, por cuanto, le exigió la	Esta corporación dentro de las consideraciones aduce al quejoso como víctima del delito de cohecho impropio.

Corporación	Sentencia	Antecedentes	Consideraciones
		cantidad de \$500.000 pesos para sobornar al Inspector de Policía de la Oficina de Obra y Ornato del Municipio de Floridablanca, con el fin de anular un acto administrativo y no dejar en firme una sanción que se había impuesto al quejoso por unas demoliciones y mejoras sobre un bien inmueble de su propiedad.	<i>“Frente a los requisitos anotados, para la Comisión se reúnen estos tres en la actuación bajo estudio; como primer aspecto el quejoso (víctima) fue el quien realizó el acto de grabación, en un análisis de contexto de las pruebas, en un segundo aspecto se comienza a captar por el (quejoso víctima) la presunta comisión de un delito que bien podría enmarcarse en los elementos objetivos del tipo en un cohecho impropio, por dar u ofrecer o un tráfico de influencias o concusión, situación que sea de plano advertir le correspondió imputar y adecuar al fiscal que conoció la denuncia y tercero, es claro que la convicción que tenía el quejoso era dejar prueba del presunto acto ilícito que se sirvió entre otros como soporte y parte del fundamento de su queja”.</i>

2. LIMITACIONES DEL QUEJOSO EN EL PROCESO DISCIPLINARIO

2.1 Imposibilidad de intervenir activamente

Teniendo en cuenta el marco jurisprudencial, se resalta la sentencia C-014-2004 de la Corte Constitucional, quien, en mención de la justificación de la limitación del quejoso en el proceso disciplinario, como determinante para la existencia de la víctima, dice al respecto que:

Para comprender las limitaciones de las atribuciones del quejoso en un proceso disciplinario debe tenerse en cuenta la distinta situación en que se hallan los particulares en el proceso penal y en el proceso disciplinario. Aquellos, en calidad de víctimas o perjudicados, pueden concurrir al proceso penal vigente como titulares de los derechos interferidos con las conductas punibles investigadas y hacerlo en calidad de sujetos procesales y pueden intervenir para que se realicen sus derechos al conocimiento de la verdad, a la realización de la

justicia y a la reparación del daño causado. En cambio, no pueden concurrir al proceso disciplinario pues éste, por definición, remite a una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y no en la vulneración de derechos de terceros. De allí que, aparte de las faltas expresamente consagradas por la ley, la responsabilidad disciplinaria se genere por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la violación del régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley.

De este modo, la Corte realiza una comparación sustancial entre el papel de las víctimas dependiendo del tipo de proceso. En el ámbito penal, las víctimas tienen una intervención activa como sujetos procesales, dado que el objetivo primordial es la protección de sus derechos y la reparación integral del daño sufrido. Por el contrario, en los procesos disciplinarios, como se ha señalado previamente, el reproche se centra en la infracción de un deber funcional por parte del servidor público, y no en la vulneración directa de derechos de terceros, lo que limita la participación del quejoso a un rol accesorio y no protagónico dentro del procedimiento.

Respecto de las limitaciones del quejoso, esta corporación en la sentencia antes mencionada ha determinado que:

En el derecho disciplinario, el contenido de injusticia de la falta se agota en la infracción de los deberes funcionales que le asisten al sujeto disciplinable, es decir, en el desenvolvimiento de actos funcionales sin estricto apego al principio de legalidad que regula sus actos. Entonces, como la imputación disciplinaria no precisa de la vulneración de un bien jurídico, entendida tal vulneración como causación de un daño concreto o como la producción de un resultado materialmente antijurídico, no es posible afirmar la concurrencia de una persona afectada con la comisión de la falta. De allí que, en estricto sentido, en el proceso disciplinario no exista una persona afectada con la comisión de la ilicitud disciplinaria y que no sea posible legitimar a una persona para que intervenga en el proceso planteando un interés directo y alentando unas pretensiones específicas. Es decir, en el proceso disciplinario no hay víctimas y ello es consecuente con la índole de la imputación que en él se formula.

Es así que, el objetivo del proceso disciplinario no es la reparación de un daño concreto, sino la sanción y corrección de comportamientos inapropiados de los servidores públicos. Esto responde a una función preventiva y correctiva, orientada a garantizar la moralidad administrativa y el cumplimiento de los deberes funcionales, más que a la protección de derechos individuales de personas afectadas por el acto ilícito.

Además, la naturaleza del proceso disciplinario está centrada en la responsabilidad del servidor público por su desempeño, en cumplimiento del principio de legalidad y en el respeto por los principios éticos y de buena conducta en el ejercicio de la función pública. Por lo tanto, aunque un tercero pueda resultar indirectamente afectado por la conducta inapropiada del servidor público, no es considerado una “víctima” en el proceso disciplinario, ya que este no está diseñado para abordar el daño directo a personas, sino para sancionar la infracción de los deberes del servidor público hacia el Estado y la sociedad.

2.2 Sobre las garantías procesales

Si bien, en lo concerniente a la queja temeraria se reconoce que uno de los tantos aspectos novedosos que trajo la reforma a la ley 734 de 2002 fue el tratamiento que se le dio a las denuncias temerarias, ya que en principio solo se le imponían cargas económicas al quejoso temerario, pero con la llegada de la Ley 1952 de 2019 no sólo se mantuvo la responsabilidad patrimonial, sino que también se fortaleció todo lo concerniente al trámite de las quejas, introduciendo un esquema más organizado y arraigado al debido proceso, otorgándole mayores garantías al quejoso, como asistir a una audiencia, aportar pruebas, presentar alegatos, etc.

Sin embargo, se torna algo preocupante lo ocurrido con el artículo 210 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 35 de la Ley 2094 de 2021, porque a simple vista se avizora un retroceso en lo referente a claridad y comprensión, tornando el artículo vago e impreciso. Veamos:

Al analizar los dos artículos se pudo evidenciar lo siguiente:

El legislador hizo una fusión de lo estipulado en las Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, dando como resultado el artículo 35 de la Ley 2094 de 2021, que poco o nada aporta para mayor comprensión de la norma.

De hecho, se eliminó la claridad procesal que se había conseguido con el artículo 210 de la Ley 1952 de 2019, debido a que el artículo 35 de la citada ley no menciona con la misma exactitud las garantías que le asisten al quejoso durante todo el trámite procesal.

En lo que respecta a los términos judiciales, igualmente se puede ver una serie de imprecisiones que lo hacen poco garantista, al punto de omitir cómo será efectuada la notificación del pliego de cargos y, peor aún, la exclusión de la oportunidad de presentar alegatos que le otorgaba la vigencia anterior al quejoso procurando salvaguardar su derecho de defensa.

De este aspecto de la queja temeraria vemos que no puede pasarse por alto las pocas garantías procesales del quejoso en el marco del proceso disciplinario

cuyas intervenciones a nivel general igualmente fueron analizadas en el acápite del marco normativo. Aunque esta limitación se justifica en el hecho de no considerarlo como un interviniente formal, surge una pregunta fundamental: ¿dónde quedan las garantías de reparación para los usuarios cuyas situaciones desfavorables, ocasionadas por el mal proceder de algunos abogados y servidores públicos, dieron origen al procedimiento disciplinario?

La noción de justicia material, que persigue la equidad y la realización plena de los derechos más allá de una interpretación estricta de la ley, parece desdibujarse en este contexto. ¿Se desconoce acaso esta aspiración dentro del proceso disciplinario? ¿De qué manera la inobservancia de las garantías de reparación en este tipo de procedimientos vulnera los principios fundamentales del Estado Social de Derecho?

Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia SU768/14, ofrece una perspectiva transformadora sobre el rol del juez en un Estado Social de Derecho, en donde se abandona la idea de un:

frío funcionario que aplica irreflexivamente la ley”, convirtiéndose en el funcionario -sin vendas- que se proyecta más allá de las formas jurídicas, para así atender la agitada realidad subyacente y asumir su responsabilidad como un servidor vigilante, activo y garante de los derechos materiales. El Juez que reclama el pueblo colombiano a través de su Carta Política ha sido encomendado con dos tareas imperiosas: (i) la obtención del derecho sustancial y (ii) la búsqueda de la verdad. Estos dos mandatos, a su vez, constituyen el ideal de la justicia material.

De esto entendemos que dicha justicia material es la que debe guiar las actuaciones de las autoridades judiciales y disciplinarias en Colombia. Sin embargo, al no reconocer plenamente las garantías de reparación en los procesos disciplinarios para los usuarios (denunciantes o quejosos), podemos decir que se corre el riesgo de contradecir los principios constitucionales que fundamentan el Estado Social de Derecho.

Si bien es obvio que mientras no se reconozca al quejoso como sujeto procesal dentro del proceso disciplinario, resulta imposible hablar de garantías efectivas de reparación para este, esta limitación no solo deja un vacío en términos de justicia material, sino que también restringe la posibilidad de construir un sistema más equitativo y participativo para quienes, como afectados directos, merecen ser parte activa en la búsqueda de soluciones. Cabe entonces plantearse la necesidad de impulsar cambios legislativos para ver quizás un panorama más equitativo y garantista en los procedimientos disciplinarios. Sin embargo, entre tanto se asienten esas bases es irremediable el hecho de la no participación del quejoso

como sujeto procesal que debe respetarse a fin de garantizar la protección de la imparcialidad y autonomía del proceso, así como la prevención de un sesgo acusatorio por presión del quejoso como veremos a continuación.

3. LA NECESIDAD DE LA NO PARTICIPACIÓN DEL QUEJOSO

3.1 Protección de la imparcialidad y autonomía del proceso

Es importante señalar que la no participación del quejoso dentro del proceso disciplinario no está dada por que sí, sino que responde a la necesidad de garantizar la imparcialidad y autonomía del procedimiento. Y es que la autonomía de los procesos disciplinarios se da en función del principio constitucional del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Al respecto la Corte Constitucional en su sentencia T-1034-06 ha señalado que:

La imparcialidad es uno de los principios integradores del derecho al debido proceso que encuentra aplicación en materia disciplinaria. Este principio tiene como finalidad evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de la propia causa”. Así mismo, el Código Disciplinario Único hace referencia al principio de imparcialidad como uno de los principios que rigen la actuación procesal en materia disciplinaria (Art. 94), y adicionalmente establece de manera expresa la imparcialidad del funcionario que adelanta la investigación disciplinaria en la búsqueda de la prueba (Art. 129).

De este modo, esta imparcialidad puede verse afectada directamente con la intervención del quejoso pues muchas de sus pretensiones vendrían antecedidas de intereses meramente subjetivos que pueden dar lugar a la denominada queja temeraria y a su vez desviaría la finalidad sancionadora del procedimiento disciplinario, dando lugar a la resolución de conflictos privados que tampoco es el deber ser. El juez debe tener entonces una visión completamente ceñida a lo que es realmente la finalidad del proceso disciplinario y es la sanción de la infracción de los deberes funcionales.

Por otro lado, en virtud del debido proceso, como principio imperante en todo tipo de procedimientos, de ninguna manera puede actuarse al margen de lo que actualmente se encuentra dispuesto en nuestra legislación y es la no participación del quejoso, a razón de la protección de la moralidad pública e interés general.

La exclusión del quejoso en ciertos momentos del procedimiento no exime a las autoridades disciplinarias de su deber de garantizar un procedimiento justo y equitativo, donde se respeten los derechos de todas las partes involucradas. De

hecho, esta exclusión, fundamentada en la protección de la moralidad pública, debe ser aplicada con cautela para evitar que se convierta en un pretexto para vulnerar el derecho a la verdad o limitar la posibilidad de obtener reparaciones derivadas de las conductas denunciadas.

Por lo tanto, aunque la normativa actual prioriza la moralidad pública sobre la participación del quejoso, esta no debe ser interpretada de manera que desvirtúe la esencia del debido proceso, entendido como una garantía que protege tanto los derechos individuales como el interés colectivo en la búsqueda de una justicia disciplinaria.

3.2 Prevención de un sesgo acusatorio en la administración de justicia

Otra razón fundamental para limitar la participación del quejoso es evitar la generación de un sesgo acusatorio que pudiera influir en las decisiones de las autoridades disciplinarias. La presión ejercida por un denunciante en busca de una sanción específica puede comprometer la imparcialidad del procedimiento, desviando su enfoque hacia la satisfacción de un interés particular más que al cumplimiento de los principios de justicia y equidad, para ello veamos algunos postulados de instrumentos internacionales que respaldan la necesidad de evitar inferencias indebidas que pudieran propiciar a dicha parcialidad acusatoria

En este contexto, los instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos), establecen que todo individuo tiene derecho a un juicio justo, lo cual incluye la garantía de ser juzgado por una autoridad imparcial. En su Artículo 8, la Convención reconoce el derecho de toda persona a ser “oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1969). Esta disposición no solo protege al disciplinable, sino que también refuerza la necesidad de que los procesos judiciales y disciplinarios se desarrollen libres de presiones externas que puedan distorsionar su objetivo.

Asimismo, otros instrumentos internacionales, como los Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura adoptados por la ONU, subrayan la importancia de proteger la independencia de los órganos judiciales y disciplinarios frente a cualquier influencia indebida.

1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo. (NACIONES UNIDAS, 1985)

...

Permitir que el quejoso tenga una participación en calidad de sujeto procesal podría, en algunos casos, ser incompatible con este principio, especialmente si su intervención se traduce en una búsqueda de venganza o en la imposición de sanciones desproporcionadas.

Por otro lado, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se sigue reconociendo el derecho de ser escuchado a través de un tribunal independiente e imparcial:

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. (NACIONES UNIDAS, 1948)

De este modo vemos que la necesidad de proteger la imparcialidad en los procesos disciplinarios es reconocida no solo en nuestra legislación y corporaciones judiciales si no a nivel internacional, a fin de evitar que principios como la justicia, equidad y principalmente la objetividad se vean comprometidos.

COMENTARIOS DE CIERRE PARCIAL

Como consecuencia de esta breve aproximación a la figura del quejoso, se evidencia sin mayores dificultades que son más los interrogantes que se generan que las certezas con las que se cuenta.

El quejoso como víctima no es una opción legalmente definida con claridad. Se afirma esto porque qué otra justificación tiene el hecho de habilitar su presencia y el hecho de comunicarle las decisiones que vayan en contravía de sus intereses. Una lectura desde el punto de vista constitucional -como debe ser toda lectura que aborde el poder punitivo del Estado- impone la protección de las garantías no solo del investigado sino de quien haya resultado perjudicado por el incumplimiento de los deberes.

De hecho, la posibilidad de que el quejoso actúe a través de apoderado judicial da cuenta de que su intervención no busca informar y colaborar con el aporte de pruebas. Algunas autoridades disciplinarias como la oficina de control interno disciplinario de la superintendencia de sociedades permite que incluso

la ampliación de queja sea presentada por el apoderado judicial del quejoso, a pesar de no tener conocimiento directo de los hechos que motivan la actuación.

Hay un aspecto sobre el que de manera deliberada no se habló en estas líneas, por hacer parte integral de otra obra y por estar en verdadera construcción desde el punto de vista de la práctica forense, pero que tiene las más variadas adaptaciones e interpretaciones por parte de las autoridades disciplinarias y es el rol del quejoso como testigo.

La comisión seccional de disciplina judicial de Santander no tiene ningún reparo en llamar testigo al quejoso, pero sin habilitar las reglas procesales para atender esta clase de pruebas, como por ejemplo, permitir la tacha. Al mismo tiempo, en su rol de quejoso-víctima, permite que pueda, a su vez, interrogar a otros testigos y presentar alegaciones posteriores a la intervención de la defensa.

Este panorama no hace más que demostrar una vez más que nuestro derecho disciplinario, además de tener una tipicidad de textura abierta, en general, tiene algunas instituciones que generan alguna preocupación por dejar mucha libertad al servidor que adelanta la investigación o, como algunos autores (López, 2018) lo llaman, hay una discrecionalidad aumentada en muchas figuras del derecho disciplinario, tales como el control preferente, el desarrollo de la confesión, la selección del procedimiento a adelantar, el trámite de la queja temeraria y, como se ha reseñado en esta ocasión, el indefinido rol del quejoso.

REFERENCIAS

- Alfonso Daza Gonzalez, J. R., & Juan Felipe Daza Lora, D. A. (2019). REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO DISCIPLINARIO EN EL MARCO DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO.
- Corte Constitucional, Sentencia T-412 de 2006, M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL, 22 de mayo, 2006. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2006/T-412-06.htm>
- Consejo de Estado, sentencia T- 4341 de 2006, C.P. MARIA INES ORTIZ BARBOSA, 09 de marzo de 2006. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44849>
- Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 2004, M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, 20 de enero de 2004. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-014-04.htm>
- Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC 8563-2024. M.P. FERNANDO AUGUSTO JIMÉNEZ VALDERRAMA, 11 de julio de 2024. Obtenido de: <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/tutelas/B%20JUL2024/FICHA%20STC8563-2024.docx>

- Consejo de Estado, Expediente núm. 2015-00602-01, C.P. MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, 14 de mayo de 2015. Obtenido de: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/09-11-2016_25000233700020150060201.pdf
- Corte Constitucional, Sentencia T-973 de 2003, M.P. JAIME ARAUJO RENTERÍA, 22 de octubre de 2003. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-973-03.htm>
- Comisión Nacional de Diciplina Judicial, Expediente núm. 2018-00172-01. M.P. DIANA MARINA VELEZ VASQUEZ, 16 de marzo de 2022, Obtenido de: <https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2022-07/Sent-68001110200020180017201-22.pdf>
- Corte Constitucional, Sentencia SU 768 de 2014, M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, 16 de octubre de 2014. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/SU768-14.htm>.
- Corte Constitucional, Sentencia T-1034 de 2006, M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 05 de diciembre de 2006. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1034-06.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (22 de Noviembre de 1969). Obtenido de Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José): <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- NACIONES UNIDAS . (10 de 12 de 1948). NACIONES UNIDAS . Obtenido de Declaración Universal de Derechos Humanos: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- NACIONES UNIDAS . (06 de Septiembre de 1985). Naciones Unidas Derechos Humanos. Obtenido de Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>
- Jaime Jurdado, D. L. (2021). Código Disciplinario de la Abogacía un Análisis Crítico. Bogotá: Ibañez .
- Mauricio Garcia Villegas, M. A. (2019). La Profesión Jurídica en Colombia. Falta de Reglas y Exceso de Mercado. Bogotá: Dejusticia.
- Lopez, E. L. (2018). Discrecionalidad aumentada. Efecto del concepto jurídico indeterminado en la discrecionalidad administrativa. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Disponible en: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/7508/LopezPenaEdmerLeandro2013.pdf?sequence=1>
- Pérez, U- (2024). Manual estratégico de litigación en derecho disciplinario. Tomo II. Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica, CCAD.