



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial la conferida por los artículos 119 (numeral 16) de la Ley 2200 de 2022; y, 2, 29 y 93 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, y

CONSIDERANDO

I. TEMA A TRATAR

De conformidad con el artículo 234 de la Ley 1952 de 2019, procede el despacho del Gobernador de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por el defensor de oficio de los señores **IVON PAOLA AMARÍS VILLESICA** y **HUGO RAFAEL FERNÁNDEZ JARABA**, en contra del fallo de primera instancia proferido en audiencia del 21 de abril de 2025, por la Oficina de Control Interno Disciplinario de Juzgamiento de la Gobernación de Bolívar, por medio del cual se les declaró disciplinariamente responsables y se les impuso sanción de **DESTITUCIÓN E INHABILIDAD, por el término de diez años**.

II. ANTECEDENTES

Que la Oficina de Control Interno Disciplinario de Juzgamiento de la Gobernación de Bolívar, profirió fallo de primera instancia en audiencia celebrada el 21 de abril de 2025, dentro del proceso disciplinario radicado con el numero OD-060-I-2023, seguido en contra de **IVON PAOLA AMARÍS VILLESICA** y **HUGO RAFAEL FERNÁNDEZ JARABA**, identificados con las cédulas de ciudadanía número **33.220.177** y **9.177.954**, respectivamente, en su calidad de Docentes de Aula adscritos a la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar.

Que, estando dentro de la oportunidad legal, el defensor de oficio de los disciplinados sustentó los recursos de apelación el mediante escrito radicado el 28 de abril de 2025.

Que la Oficina de Control Interno Disciplinario de Juzgamiento de la Gobernación de Bolívar, concedió durante audiencia el recurso de apelación referido en el efecto suspensivo, y remitió el expediente a este despacho mediante oficio **GOBOL-25-022320** del 05 de mayo de 2025, de conformidad con las previsiones legales consagradas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario CGD.

III. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

Que a través de oficio GOBOL-17-008617 del 02 de marzo de 2020, el entonces Director Administrativo de Planta de Establecimientos Educativos de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Bolívar informó a la Procuraduría Regional de Bolívar *la probable comisión del delito de falsedad en documento público por parte de varias personas que*



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

se presumen utilizaron títulos falsos para ser seleccionados, nombrado posesionado y/o ascendidos (sic) como docente..., dentro de los que figuran los hoy procesados. Según el informante, la situación irregular se conoció por *la certificación expedida por la UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO Y ESCUELA NORMAL SUPERIOR LACIDES IRIRARTE de Sahagún Córdoba, a través de la cual informa que los disciplinados no son egresados de dichos entes educativos.* (folios 1 y 2).

Que la Procuraduría Regional de Bolívar, mediante auto del 19 de mayo de 2020 (folios 4 y 5), ordenó remitir la actuación a la Oficina de Control Disciplinario Interno Disciplinario de la Gobernación de Bolívar para que conociera del asunto por competencia; dependencia esta que mediante auto del 28 de diciembre de 2023 dispuso la apertura de la investigación disciplinaria (folios 26 a 28 -vuelto-).

Que la procesada Amarís Villesca se notificó personalmente del auto de apertura en diligencia realizada el 23 de abril de 2024 (folio 28 -vuelto-); mientras que el señor Fernández Jaraba se notificó de esa misma providencia por edicto No. OD-012-2024 fijado el 02 de mayo de 2024 y desfijado el 06 de ese mismo mes y año (folios 128 y 129).

Que mediante auto del 12 de junio de 2024 el funcionario de instrucción decidió prorrogar la investigación disciplinaria por tres meses más (folios 132 y 133).

Que por auto del 09 de octubre de 2024 se dispuso el cierre de la investigación disciplinaria, y se ordenó correr traslado para la presentación de alegatos precalificatorios (folios 159 y 159 vuelto), decisión esta que fue notificada a los procesados en la forma prevista en la ley. Pese a que esta decisión se notificó en legal forma, los procesados no rindieron alegatos precalificatorios.

Que por auto del 14 de noviembre de 2024, el funcionario de instrucción formuló pliego de cargos en contra de los procesados (folios 171 a 203), decisión esta que se notificó personalmente a la señora Amarís Villesca el 15 de noviembre de 2024 (folio 229). Al señor Fernández Jaraba se le citó para efectos de la notificación personal mediante el oficio GOBOL-24-059780 del 15 de noviembre de 2024, el cual fue remitido a su dirección física, siendo recibido el 19 de ese mismo mes y año (folios 233 y 234); sin embargo, el disciplinado no compareció a la diligencia de notificación personal.

Que teniendo en cuenta lo anterior, el funcionario de instrucción, mediante mensaje de datos del 04 de diciembre de 2024, solicitó a la Defensoría Regional del Pueblo de Bolívar la designación de un defensor de oficio para el procesado Fernández Jaraba; pedimento que fue atendido mediante oficio 202400600607586891 del 26 de diciembre de 2024, en el sentido de designar como defensor público al abogado GUILLERMO BERMÚDEZ SALAZAR (folios 235 a 237).



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

Que mediante oficio GOBOL-25-000439 del 08 de enero de 2025 (folio 239), el funcionario de instrucción remitió el expediente al de juzgamiento, quien por auto del 14 de febrero de 2025 fijó el juzgamiento bajo la modalidad verbal (folios 241 a 244), e instaló la correspondiente audiencia el 11 de marzo de 2025 (folios 260 y 261 – 267 a 263).

Que instalada la audiencia, y contando con la presencia del defensor de oficio de los procesados, el funcionario de juzgamiento procedió a dar lectura al pliego de cargos, destacándose de ello que la conducta investigada la constituye la presunta utilización de títulos académicos falsos para acceder al nombramiento y posesión como docentes de aula por parte de los procesados.

Que la conducta de los procesados se adecuó típicamente a la falta disciplinaria gravísima contenida en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, y se dijo que esta fue cometida a título de dolo, ya que los investigados, a sabiendas de la falsedad de los títulos, los hicieron valer para acceder al nombramiento.

Que el defensor de oficio inició la rendición de descargos alegando que al haberse aportado los supuestos documentos falsos en el mes de enero de 2020, la prescripción de la acción disciplinaria ocurrió en ese mismo mes, del año 2025. Luego refirió que no existe prueba en el expediente, más allá de la certificación expedida por la Universidad del Atlántico, de la supuesta falsedad, hecho este que genera una indebida estructuración probatoria de la falta disciplinaria; así como tampoco hay prueba de la existencia de la conducta investigada y de que esta haya sido desplegada con dolo o culpa. Finaliza el defensor solicitando que se aplique el principio de favorabilidad.

Que en el expediente no obra alegatos de conclusión presentado por el defensor de los procesados.

IV. EL FALLO APELADO

Que en sesión del 21 de abril de 2025 (folios 279 a 348) el funcionario de juzgamiento profirió fallo de primera instancia, por medio del cual declaró la responsabilidad de los procesados bajo los siguientes argumentos.

Que el funcionario de juzgamiento inicia señalando que la conducta investigada es de carácter permanente, ya que se trata de la comisión de la falta contenida en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, esto teniendo en cuenta que al tratarse de la utilización de documentos falsos para acceder al desempeño de un empleo público, *su materialización se prolonga en el tiempo, afectando de manera continua los bienes jurídicos tutelados por la norma disciplinaria*, siendo consecuencia de ello que para los efectos de computar la prescripción de la acción disciplinaria, el parámetro es la fecha en que la



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

conducta constitutiva de falta cesó, esto es el 30 de abril de 2020, fecha hasta la cual estuvieron vinculados los procesados a los consabidos empleos públicos.

Que con las pruebas allegadas al proceso, y en especial las certificaciones expedidas por la Universidad del Atlántico, se pudo constatar que los procesados aportaron documentación falsa relativa a títulos académicos, con el propósito de obtener el nombramiento y posesión en los respectivos empleos públicos, circunstancia esta que objetivamente encaja en la descripción típica contenida en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Que en lo que concierne a la ilicitud sustancial, los procesados infringieron de forma injustificada el principio de moralidad administrativa contenido en el artículo 209 constitucional, habida cuenta que al suministrar documentos falsos desconocieron las disposiciones legales y reglamentarias que imponen los requisitos para acceder a los empleos públicos.

Que en torno a la culpabilidad, se demostró que los procesados se valieron de la documentación falsa para acceder a los empleos, allegando los títulos espurios y relacionándolos en el formato único de hoja de vida, deduciéndose que su obrar fue doloso.

Que teniendo en cuenta que se trata de una falta disciplinaria gravísima cometida a título de dolo, se es sancionó con destitución e inhabilidad por el término de diez años, al concurrir más atenuantes que agravantes.

V. RECURSO DE APELACION

Que descontento con la decisión de primera instancia, el defensor de oficio de los procesados interpuso recurso de apelación en el que adujo los siguientes motivos de inconformidad:

Que al tratarse de la falta disciplinaria contenida en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en la cual el verbo rector de la conducta es *suministrar*, la acción disciplinaria se encontraba prescrita, puesto que los documentos supuestamente falsos fueron suministrados al momento de la posesión en el empleo público, lo que ocurrió más de cinco años antes de haberse proferido el fallo de primera instancia.

Que más allá de las certificaciones expedidas por la Universidad del Atlántico, no se recaudó o practicó prueba alguna en la que se estableciera la falsedad de los títulos académicos, hecho que debió probarse, según el recurrente, con una prueba pericial de grafología en los términos de la Ley 600 de 2000.

VI. CONSIDERACIONES GENERALES DEL DESPACHO



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

No habiendo causal de nulidad que invalide la actuación, procede el despacho a desatar el recurso de apelación objeto de este pronunciamiento.

6.1. Competencia

El numeral 16 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 establece la competencia de los gobernadores para [e]jercer la potestad disciplinaria sobre los servidores bajo su dependencia. Esta competencia viene ratificada por los artículos 2, 92 y 93 de la ley 1952 de 2019, modificados por los artículos 1, 13 y 14 de la Ley 2094 de 2021.

Por esa razón este despacho es competente para conocer de la alzada.

6.2. Delimitación de la competencia en segunda instancia

El artículo 234 de la Ley 1952 de 2019 establece que [e]l recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar **únicamente** los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.

Teniendo en cuenta ello, este despacho solo se pronunciará respecto de los motivos de inconformidad resumidos en el acápite V de esta providencia, y los cuales versan puntualmente sobre la prescripción de la acción disciplinaria y la ausencia probatoria con relación a la falsedad de los títulos académicos.

6.3. La prescripción de la acción disciplinaria como materialización de la garantía de un debido proceso sin dilaciones injustificadas y su consagración como una forma de extinción de la acción disciplinaria

Como quedó definido en el acápite V de esta providencia, el primer motivo de inconformidad esbozado por los recurrentes versa sobre la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria. En la apelación el defensor de oficio de los disciplinados sostiene que los documentos supuestamente falsos fueron suministrados al momento de la toma de posesión, hecho es que ocurrió más de cinco años antes de la notificación del fallo de primera instancia.

Por su parte, tanto en el pliego de cargos como en el fallo recurrido se dijo que la conducta investigada es de carácter permanente, por lo que el parámetro para determinar si operó o no la prescripción es su cesación, lo cual ocurrió con la desvinculación de la función pública de los procesados.

Con el propósito de abordar el primero motivo de inconformidad, se analizarán los siguientes aspectos: 1) la prescripción de la acción disciplinaria y su relación con la garantía



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

de un debido proceso sin dilaciones injustificadas; 2) la prescripción de la acción en el régimen procesal-disciplinario vigente; y, 3) solución del motivo de inconformidad.

6.3.1. La prescripción de la acción disciplinaria y su relación con la garantía de un debido proceso sin dilaciones injustificadas

El artículo 29 de la Constitución Política señala que [e]*l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*. Luego ese mismo canon refiere que [q]*uien sea sindicado tiene derecho a... un debido proceso público sin dilaciones injustificadas...*

En ese mismo sentido, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968, en el literal c del numeral 3 del artículo 14 señala como un derecho mínimo del procesado el *ser juzgado sin dilaciones indebidas*.

Lo propio hace la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional ratificado por Colombia por medio de la Ley 16 de 1972, cuando en el numeral 1 del artículo 8 enseña que [t]*oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable...*

La garantía de un debido proceso sin dilaciones injustificadas encuentra su fundamento en el derecho que tiene el procesado a que su situación jurídica se resuelva dentro de un plazo razonable, sin retrasos o demoras que no encuentren sustento en la dinámica procesal misma. Lo dicho de otra forma, esta garantía implica el derecho que tiene el procesado a no estar *sub judice* indefinidamente en el tiempo.

Con el propósito de procurar la efectividad de esta garantía procesal, el legislador ha diseñado instrumentos que compelen al Estado para adelantar y evacuar los procesos con celeridad, más aún cuando en ellos se ventila la responsabilidad subjetiva de los asociados; tal es el caso de los fenómenos de la caducidad y la prescripción, como institutos limitantes de la competencia pública para la imposición de sanciones, y en general para declarar la responsabilidad subjetiva.

El derecho disciplinario no escapa de esta lógica, por lo que con acierto el profesor Sánchez Herrera¹ haya dicho que [l]*a prescripción de la acción disciplinaria, es la pérdida de la facultad persecutoria que tiene el Estado en contra del investigado, ocurrida por el paso del tiempo que fija la ley, para ese efecto*.

¹ SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. *Dogmática practicable del Derecho Disciplinario*. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá D.C. Página 254.



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

En este contexto, se tiene que la prescripción de la acción disciplinaria, en tanto mecanismo para procurar la garantía de un debido proceso sin dilaciones justificadas, propende para que las autoridades definan la situación jurídica del procesado en los términos fijados por la ley, so pena de perder la competencia para proseguir con actuación, y eventualmente sancionar la conducta investigada.

6.3.2. La prescripción de la acción en el régimen procesal-disciplinario vigente

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 6 de la Ley 2094 de 201, establece que es causal de extinción de la acción disciplinaria la prescripción.

Luego, el artículo 33 de ese mismo compendio normativo, modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 *ibidem*, estatuye lo siguiente:

Artículo 33. Prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar.

Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

La prescripción se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurridos dos (2) años desde la notificación del fallo no se notifica la decisión de segunda instancia. Para las faltas señaladas en el artículo 52 de este código, el término de prescripción será de doce (12) años. La prescripción, en estos casos, se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, ésta se producirá si transcurridos tres (3) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se ha notificado la decisión de segunda instancia.

Parágrafo. – Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique.

De la norma transcrita puede entenderse que: (i) la prescripción de la acción disciplinaria es de cinco años, salvo cuando se trate faltas gravísimas contra los derechos internacional humanitario e internacional de los derechos humanos, caso en el cuales el término será de doce años; (ii) la prescripción de la acción se cuenta desde el momento en que se cometió la conducta, para las de ejecución instantánea; desde la ejecución del último hecho o acto, para el caso de las permanentes o continuadas; y, desde la cesación del deber, en el caso de las omisivas; (iii) cuando en el mismo proceso se investiguen varias conductas, la



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

prescripción se analizará de forma separada; (iv) la prescripción se interrumpe con la notificación del fallo de primera instancia, y se producirá si pasados dos años de interpuesto el recurso de apelación no se ha notificado la providencia que lo resuelva, salvo en cuando se trata de las faltas gravísimas contra los derechos internacional humanitario e internacional de los derechos humanos, caso en el cual la prescripción ocurrirá al pasar tres años; y, (iii) las reglas sobre prescripción se entienden sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre la materia.

6.3.3.Solución del motivo de inconformidad

Se dijo que la primera de las censuras planteadas en el recurso de apelación versa sobre la prescripción de la acción disciplinaria, ya que según el dicho del recurrente el verbo rector de la falta imputada (suministrar) se ejecutó en un solo acto, como lo fue la entrega del título académico al momento de la posesión en el empleo público.

Revisado el pliego de cargos y el fallo recurrido, se tiene que la falta imputada, y por la cual se declaró la responsabilidad de los procesados, es la descrita en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, consistente en *[s]uministrar datos inexactos o documentación que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa*.

Podría pensarse, *prima facie*, que la conducta descrita en el tipo disciplinario es de carácter instantáneo, ya que su verbo rector, suministrar, se ejecuta naturalísticamente en un solo momento, y este es cuando el procesado aporta o entrega el documento que no corresponde a la realidad; sin embargo, el elemento objetivo de la falta no puede entenderse desde el ámbito simplemente naturalístico, ya que la conducta del agente va encaminada a la obtención de un resultado, tal como lo es el vínculo a la función pública. En este orden de ideas, y contrario a lo expresado en el recurso de apelación, la conducta no es de carácter instantáneo, sino permanente, como quiera que esta se ejecuta, teleológicamente, durante la extensión de la relación laboral.

Sobre el particular, la jurisprudencia contencioso-administrativa² ha dicho:

De esta manera, aunque en principio podría entenderse como una conducta de carácter instantáneo que se agotaría con el solo suministro del dato inexacto que tenga como finalidad, entre otras, conseguir la posesión, tratándose del comportamiento de un particular —caso al que se circunscribirá el análisis de la Sala—, la falta se torna en permanente, en la medida en que se constate que la finalidad requerida por la norma se cumplió.

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 02 de julio de 2020. Magistrado ponente William Hernández Gómez. Expediente No. 4460-14.



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

Es por lo anterior que, en aras de precisar el momento en que se consuma la falta para efectos de contar el término de prescripción, en estos precisos casos, no basta con acreditar el uso del documento con contenido inexacto, sino que habrá de verificarse el momento en que el fin pretendido tuvo lugar. De tal situación dependerá si el comportamiento reprochado se agotó en único instante o si, por el contrario, la consumación se prolongó en el tiempo hasta tanto el sujeto obtuvo la pretendida finalidad. Otro sería el caso en que exista una segmentación de la acción, evento en el cual la falta se tornaría de carácter continuado.

En efecto, tratándose de un particular que presenta un documento inexacto con el fin de ser nombrado como servidor público, inane sería que el comportamiento se agotara con la sola entrega del documento. En este caso, es claro que la infracción al deber funcional tiene lugar cuando se cumple el fin perseguido por quien decide, de manera desleal, acceder a un cargo público con sustento en datos o información mentirosa. No otro podría ser el entendimiento de una norma que ha sido prevista por el legislador para reprochar la conducta de aquel sujeto que se posesiona como servidor público luego de haber aportado datos inexactos o documentación con contenido que no corresponde a la realidad.

En este caso, se trata de un único comportamiento que se inicia desde el momento en que se aporta el documento contrario a la realidad, lo que por sí solo no basta para que se agote la conducta que reprocha la norma. En efecto, solo con el cumplimiento del fin pretendido es que tiene lugar la consumación de la falta en este evento. Se trata de dos actos, inescindiblemente unidos por un mismo propósito que conllevan a la infracción del deber funcional.

En ese mismo sentido, la doctrina nacional³ se ha pronunciado en los siguientes términos:

Como se trata de "datos inexactos" o de "documentos con contenidos que no correspondan a la realidad" surge la necesidad de considerar la presente falta como de conducta instantánea o permanente y ello incidirá en los términos de prescripción de la misma, pues puede suceder que la "falsedad" se detecte al momento de allegar el documento o luego de transcurridos varios años por la denuncia de alguien.

Si optamos por considerar la falta como instantánea se puede presentar la circunstancia de que, a pesar de que la documentación es falsa, el servidor público, luego de transcurridos cinco años, no pueda ser sancionado disciplinariamente por la comisión de una falta calificada como gravísima y perseguible, también, por el

³ SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio y otros. *Derecho Disciplinario, Parte Especial*. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá D.C. Páginas 242 y 243.



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

derecho penal; pero si se considera una falta de ejecución permanente será posible al momento de detectarla iniciar el correspondiente proceso disciplinario; solución esta última que creemos la adecuada al propiciar la salida del servicio de aquel servidor público que no cumplió y, puede no estar cumpliendo, los requisitos del cargo.

Dada la naturaleza misma de la falta, resulta inadmisibles que la falta se considere de ejecución instantánea, más allá de que la información o documentación contraria a la realidad se suministre en un solo momento; por cuanto la finalidad de la conducta no es, en sí, el suministrar la información, sino ingresar y permanecer en la función pública; de ahí que el comportamiento deba considerarse como de ejecución permanente, y se extenderá hasta que finalice el vínculo laboral.

Así las cosas, y al tratarse de una conducta de carácter permanente, debe aplicarse la regla contenida en el artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, según la cual el parámetro temporal para determinar la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria es el último acto, que en el caso sería la extinción del vínculo laboral que ató a los procesados con la administración departamental.

Para el caso de ambos investigados, se tiene que estos fueron retirados del servicio el 30 de abril de 2020, tal como consta en las certificaciones de fecha 21 de marzo de 2024 (folios 88 y 100). Por esta causa, la vigencia de la acción disciplinaria se extendió hasta el 30 de abril de 2025, y el fallo de primera instancia se profirió el 21 de abril de ese mismo año, motivo por el cual no se configuró la prescripción de la acción disciplinaria.

Por lo aquí explicado, el primer motivo de inconformidad no tiene vocación de prosperidad.

6.4. La demostración del elemento objetivo de la falta disciplinaria gravísima contenida en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002

El segundo motivo de inconformidad descansa definitivamente en el elemento tipicidad de la conducta, ya que con él se persigue desvirtuar la falsedad de los títulos académicos aportados por los procesados. El recurrente sostiene, hablando de forma armónica, que no se demostró que los títulos académicos aducidos por los investigados estuvieron viciados de falsedad, ya que no se practicó una prueba pericial -grafológica- para llegar a esa conclusión.

Por su parte, tanto en el pliego de cargos como en el fallo recurrido se señaló que con las certificaciones expedidas por la Universidad del Atlántico se pudo constatar que los títulos allegados por los procesados no fueron expedidos por ese claustro universitario, razón suficiente para tener por demostrado el tipo objetivo de la falta.



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

Con el propósito de abordar el motivo de inconformidad, se analizarán los siguientes aspectos: 1) el principio de legalidad de la falta disciplinaria; 2) la tipicidad como elemento de la responsabilidad disciplinaria; 3) contenido y alcance de la falta disciplinaria imputada y por la cual se responsabilizó a los procesados; 4) régimen probatorio en el proceso disciplinario; y, 5) solución del motivo de inconformidad.

6.4.1.El principio de legalidad de la falta disciplinaria

El inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política, regulador del derecho fundamental al debido proceso, establece lo siguiente:

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En el plano internacional de los derechos humanos, el numeral 1 del artículo 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, señala:

1. Nadie podrá ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional....

Igual previsión contiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 9 dice:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable...

Por su parte, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, contentivo del debido proceso como principio rector de las actuaciones administrativas dispone:

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

Y por último, el artículo 4 de la Ley 1952 de 2019, establece el principio de legalidad de la siguiente forma:



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias.

La adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.

Conforme a los artículos en cita, nadie puede ser juzgado sino por conductas que estén descritas en la ley como falta disciplinaria, conociéndose ello como la legalidad de la falta.

La legalidad en el plano disciplinario ha sido definida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴ en los siguientes términos:

En relación con este principio, la jurisprudencia constitucional ha expresado que comprende una doble garantía, "La primera, de orden material y del alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración.

Conforme a lo dispuesto en el ordenamiento interno, y en el internacional de los derechos humanos, y tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, uno de los presupuestos del ejercicio del poder punitivo del Estado, en su faceta disciplinaria, es que la ley, de forma previa y cierta haya contemplado que determinado comportamiento es constitutivo de falta disciplinaria.

6.4.2. La tipicidad como elemento de la falta disciplinaria y su forma de construcción

La tipicidad es un elemento de la falta disciplinaria que se deriva del principio de legalidad, habiéndose explicado dicho principio en el numeral 6.4.1 del presente acápite.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-030 de 2012. MP Luis Ernesto Vargas Silva.



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

La Corte Constitucional⁵, al referirse a la tipicidad, sostuvo que conforme a ella *la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras.*

No se dude que el principio de tipicidad tiene plena aplicación en el derecho disciplinario, de suerte que el procesado no podrá ser investigado, y eventualmente sancionado, por la comisión de conductas que no estén previstas como faltas en la ley disciplinaria; sin embargo, ello no puede entenderse como que la tipicidad disciplinaria debe concebirse o analizarse de la misma forma que se hace en el derecho penal, puesto que dada la naturaleza del derecho sancionatorio funcional, esta categoría dogmática (la tipicidad) se sabe menos rigurosa y más flexible que en el ámbito punitivo delictual. Sobre el particular, el tribunal constitucional patrio⁶ dijo:

No obstante y como ya se mencionó, si bien el principio de tipicidad es plenamente exigible en el derecho disciplinario, éste se aplica con una mayor flexibilidad y menor rigurosidad en este ámbito. Lo anterior, por cuanto "la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la comunidad, hacen que la tipicidad en materia disciplinaria admita -en principio- cierta flexibilidad". Para la Corte, la razón fundamental de esta característica del derecho disciplinario se origina en la naturaleza misma de las normas disciplinarias, toda vez que éstas suelen carecer de completud y autonomía, ya que es necesario remitirse a otras preceptivas en donde se encuentren regulados en concreto los deberes, funciones, obligaciones o prohibiciones para los diferentes servidores públicos, teniendo en cuenta los cargos y ramas del poder público a los que pertenezcan.

De esta forma, esta Corporación ha aclarado que en el derecho disciplinario la regla general es que la aplicación de sus normas generales se lleve a cabo a partir de una interpretación sistemática y de una remisión a aquellas otras normas que contienen la prescripción de las funciones, deberes, obligaciones o prohibiciones concretas respecto del cargo o función cuyo ejercicio se le ha encomendado a los servidores públicos, y cuyo incumplimiento genera una falta disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad de la conducta a través de la remisión a normas complementarias, comporta un método conocido por la doctrina y la jurisprudencia como el de las normas o tipos en blanco, que consiste precisamente "en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción

⁵ Sentencia C-818 de 2005. MP. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-030 de 2012. MP Luis Ernesto Vargas Silva.



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras"^[1].

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha encontrado que las principales diferencias existentes entre la tipicidad en el derecho penal y en el derecho disciplinario se refieren a (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias, y (ii) la amplitud de que goza el fallador disciplinario para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios.

Se conoce entonces que, dada la naturaleza abierta de los tipos disciplinarios, es deber del juzgador construir la tipicidad disciplinaria a partir de la integración de aquellas normas constitucionales, legales o reglamentarias que asignen el deber funcional y regulen la forma de ejercerlo, y con base en esa integración, proceder con la formulación de la imputación respectiva.

En este contexto, cuando el funcionario competente no haga la integración de forma correcta, o la conducta no se adecúe a la descripción típica, no podrá responsabilizarse al procesado, por ausencia de tipicidad.

6.4.3. Contenido y alcance de la falta disciplinaria imputada y por la cual se responsabilizó a los procesados

El numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 establece como una falta disciplinaria gravísima la siguiente:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

56. Suministrar datos inexactos o documentación que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa

Del artículo transcrito se entiende que la falta disciplinaria objeto de análisis contempla seis conductas, así:

- Suministrar datos inexactos para conseguir posesión.
- Suministrar documentos con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión.
- Suministrar datos inexactos para conseguir ascenso.



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

- Suministrar documentos con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir ascenso.
- Suministrar datos inexactos para conseguir inclusión en carrera administrativa.
- Suministrar documentos con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir inclusión en carrera administrativa.

De acuerdo con el pliego de cargos y la providencia apelada, la conducta que fue objeto reproche es la de *suministrar documentos con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión*.

Teniendo en cuenta ello, solo a esa conducta se circunscribirá el análisis.

El objeto y alcance de la falta disciplinaria descrita con antelación, ha sido delimitado por la jurisprudencia contencioso-administrativa⁷, señalando para ello que *tratándose del comportamiento descrito en el artículo 48, numeral 56, de la Ley 734 de 2002..., no basta con acreditar, en este asunto, el suministro del dato inexacto, pues, para efectos de su adecuación típica, es preciso verificar el cumplimiento del elemento subjetivo, esto es la finalidad de conseguir la posesión, el ascenso o la inclusión en la carrera*.

De acuerdo con lo expuesto tanto por el Consejo de Estado, la falta disciplinaria contemplada en el numeral 56 *ibidem*, referente al suministro de información inexacta o documentación contraria a la realidad para obtener la posesión, se configura si y solo si sea acredita la inexactitud de la información o la irrealidad del documento, y que estas resulten relevantes para la obtención de la posesión.

6.4.4. Régimen probatorio en el proceso disciplinario

El artículo 147 de la Ley 1952 de 2019 estatuye que *[t]oda decisión interlocutoria y el fallo deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa*. Esta regla es conocida dentro de la dialéctica procesal como el *principio de necesidad de la prueba*, el cual ha sido definido por la jurisprudencia contencioso-administrativa⁸ como *[la] regla técnica de procedimiento predicada del derecho probatorio, constitutiva del presupuesto de las decisiones judiciales [y administrativas] que conllevan la resolución de circunstancias que quieren formar el convencimiento del juez o las autoridades administrativas por medios externos*.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 02 de julio de 2020. Magistrado ponente William Hernández Gómez. Expediente No. 4460-14.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015. Magistrada ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Expediente No. 19.999.



GOBERNACIÓN de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

Por su parte, el artículo 148 de esa misma obra procesal, refiere que *[e]l funcionario buscará la verdad. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad.*

Luego el artículo 149 de la ley *ejusdem* preceptúa que *[s]on medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código.* Dice ese mismo canon que *[l]os medios de prueba no previstos en esta Ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando los derechos fundamentales.*

Finalmente, el artículo 150 gobierna que *[l]a falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.*

Este contexto normativo nos permite concluir que en materia disciplinaria existe libertad probatoria, motivo por el cual la concurrencia de los elementos constitutivos de la falta disciplinaria se puede demostrar con cualquiera de los medios de prueba admitidos por la ley procesal, sin perjuicio de aquellos aspectos que, por manato legal, deban ser demostrados a través de determinados medios de prueba.

6.4.5.Solución del motivo de inconformidad

Ya quedó establecido que en sede de esta apelación, el defensor recurrente es del criterio que no se demostró la falsedad de los títulos académicos a través de una prueba pericial grafológica, tal como lo impone el artículo 302 de la Ley 600 de 2000.

El argumento expuesto por el defensor de oficio se concentra en lo establecido en el artículo 302 *ibidem*, según el cual en las investigaciones *sobre falsedad material en documentos, si el funcionario judicial lo estima necesario podrá solicitar al indagado o a la persona a quien considere autor o interviniente del documento, que escriba dentro del acta de la diligencia judicial las palabras o textos que le fueren dictados para efectuar el respectivo cotejo grafológico.*

Está dicho que la conducta reprochada en el caso concreto es el suministro de documentos contrarios a la realidad para acceder a la posesión en el empleo público, que para el caso se trata de las actas de grado de fecha 26 de enero de 2012 (folio 51) y 01 de noviembre de 2013 (folio 104); y los diplomas de fecha 26 de enero de 2012 (folio 50 -vuelto-) y 01 de diciembre de 2013 (folio 103).

El funcionario de juzgamiento llegó a la conclusión de que los referidos documentos contenían información contraria a la realidad, porque así lo hizo constar el Jefe del Departamento de Admisiones y Registro de la Universidad del Atlántico, en sendas



DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

certificaciones de fecha 01 de abril de 2024 (folios 40 y 41), en las que se hizo constar que los procesados no se encuentran registrados como graduados *en los archivos y libros de registros académicos de graduados, que se llevan y guardan en esta dependencia.*

Como quiera que la descripción típica exige que el documento suministrado *no corresponda a la realidad*, esa circunstancia es la que ha de demostrarse para tener por configurado el componente objetivo de la falta.

Para entender el significado de la expresión *no corresponda a la realidad*, es preciso citar a los profesores Sánchez, Díaz y Yate⁹, quienes sobre el particular anotaron lo siguiente:

Un dato es el "antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo(...)", o es un "documento, testimonio (o) fundamento" y si le agregamos la calidad de inexacto, que significa "lo que carece de exactitud", es decir de "fidelidad" o de no consonancia con la verdad. Un documento es un "(...) conjunto de documentos, preferentemente de carácter oficial, que sirven para la identificación personal o para documentar o acreditar algo" y, a su vez, un documento, tal cual lo define el artículo 394 del Código Penal Colombiano, es "(..) toda expresión de persona conocida o conocida recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos que tengan capacidad probatoria"; en tanto que el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil trae una relación de las distintas clases de documentos, los clasifica en públicos y privados, para finalmente, definir a los públicos y, por exclusión, definir los privados como los que no reúnen los requisitos para ser públicos.

Esto quiere significar que el documento es una declaración o expresión de una persona, plasmada de forma escrita, mecánica o técnicamente impresa, en la que se da cuenta de datos o hechos, y que tiene la capacidad de demostrar la veracidad de tales datos o hechos. También se entiende que un documento será contrario a la realidad, cuando contenga declaraciones o expresiones que no son fidedignas o ciertas, o lo que es lo mismo, que faltan a la verdad.

Bajo esta égida, lo que debe comprobarse, para efectos de la configuración de la falta disciplinaria gravísima contenida en el numeral 56 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, es que la información contenida en el documento, que debe ser relevante para conseguir la posesión, no se corresponda con la realidad, es decir, que no sea cierta o fidedigna, sin que ello implique, obligatoriamente, comprobar que el documento es material o ideológicamente falso, como lo pretende hacer ver el recurrente.

⁹ Sánchez Herrera y otros. *Ibidem*. Páginas 240 y 241.



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

Debe aclararse que lo normado en el artículo 302 de la Ley 600 de 2000 se refiere específicamente a la falsedad material en documentos, es decir aquella falsedad que recae sobre el autor del documento, mas no sobre su contenido (falsedad ideológica); mientras que la circunstancia descrita en el numeral 56 *ibidem* recae más bien sobre el contenido del documento, en tanto la falsedad o irrealdad se predica no del documento en sí mismo; sino de la declaración o expresión que este contiene.

Siendo así, y como quiera que conforme al artículo 150 de la Ley 1952 de 2019 en materia disciplinaria existe libertad probatoria, era perfectamente posible que el funcionario de juzgamiento derivara la configuración objetiva del tipo -en lo que concierne a la falsedad de la declaración contenida en el documento-, de las certificaciones expedidas por el Jefe del Departamento de Admisiones y Registro de la Universidad del Atlántico, ya que en esos documentos se hizo constar de forma clara que los procesados no son graduados de esa casa de estudio, hecho este que denota con certeza absoluta que la información vertida en los diplomas y en las actas de grado allegadas por estos contenían información contraria a la realidad, circunstancia modal exigida por el legislador para la configuración del tipo disciplinario.

Por lo aquí explicado, el segundo motivo de inconformidad tampoco tiene vocación de prosperidad.

VII. DECISION

Que corolario de los argumentos relatados con antelación, la providencia recurrida debe ser conformada en su integridad, ya que: (i) al tratarse de una conducta de carácter permanente, la prescripción de la acción disciplinaria debe computarse desde el momento en que ocurrió el último acto hecho, que para el caso concreto es la desvinculación de los procesados, la cual ocurrió el 30 de abril de 2020, y el fallo de primera instancia fue proferido y notificado en estrados el 21 de abril de 2025, es decir, dentro de los cinco años siguientes al último acto o hecho; y, (ii) la circunstancia que debía ser probada en el proceso disciplinario no es otra distinta a la falsedad o irrealdad de haber obtenido el título académico, hecho que se probó con certeza a través de las certificaciones expedidas por el Jefe del Departamento de Admisiones y Registro de la Universidad del Atlántico, sin que fuera necesario el adelantamiento de prueba grafológica, ya que la falsedad, como se dijo, se predica de la información contenida en el documento, y no del documento en sí mismo.

En consecuencia, de lo anteriormente expuesto,

R E S U E L V E

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes el fallo disciplinario proferido



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

DESPACHO DEL GOBERNADOR

RESOLUCIÓN No. 3321 DE 2025

"Por medio de la cual se decide un Recurso de Apelación y se dictan otras disposiciones."

en la audiencia del 21 de abril de 2025, por la Oficina de Control Interno Disciplinario de Juzgamiento de la Gobernación de Bolívar, y por medio del cual se declaró disciplinariamente responsables a los procesados y se les impuso sanción de DESTITUCIÓN E INHABILIDAD, por el término de diez (10) años.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ejecutoriada esta decisión, **DEVUELVA** el expediente a la Oficina de Control Interno Disciplinario de Juzgamiento de la Gobernación de Bolívar, para lo de su competencia, previa anotación en los registros correspondientes.

ARTÍCULO TERCERO: Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Cartagena de Indias, a los

19 de agosto 2025


YAMIL ARANA PATAUI
Gobernador de Bolívar

Proyectó:

Yolanda Vega Salazar -Asesora del Despacho