



REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CNSC**

COMISIÓN NACIONAL  
DEL SERVICIO CIVIL  
Igualdad, Mérito y Oportunidad

**AUTO No 0106 DE 2021**  
**19-02-2021**



20212020001064

**“Por el cual se archiva la actuación administrativa iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra de RICARDO JOSÉ LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos”**

**EL DESPACHO DE CONOCIMIENTO**

En ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 130 de la Constitución Política y, en especial, en la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 760 de 2005, la Ley 1437 de 2011, la Circular CNSC No. 2016000000057 de 2016 y la Resolución CNSC No. 20196000055925 de 2019, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

El artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones allí previstas, y que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes.

Adicionalmente, el artículo 130 superior dispone que *“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”*.

De conformidad con el artículo 11, literales c) e i), de la Ley 909 de 2004, le corresponde a la CNSC, entre otras funciones, *“Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento”* (...) y *“Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin”*.

Por otra parte, el artículo 17 ibídem, numeral 1º, prevé que todas las Unidades de Personal o quienes hagan sus veces de las entidades u organismos cuyo Sistema de Carrera es administrado y vigilado por la CNSC, deben elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos, cumpliendo unas reglas específicas.

A su vez, el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 051 de 2018, impone a los Jefes de Personal o a quienes hagan sus veces en las entidades pertenecientes a los Sistemas General de Carrera y Específicos o Especiales de origen legal vigilados por la CNSC, el deber de reportar los empleos vacantes de manera definitiva en el aplicativo Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC de la CNSC, con la periodicidad y lineamientos que esta Comisión Nacional establezca. Igualmente, establece que tales entidades deben participar con la CNSC en el proceso de planeación conjunta y armónica del concurso de méritos, debiendo tener previamente actualizados sus respectivos Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales, en adelante MEFCL. También les manda que deben priorizar y apropiar el monto de los recursos destinados para adelantar estos concursos.

*“Por el cual se archiva la actuación administrativa iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra de RICARDO JOSÉ LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos”*

En consecuencia, la CNSC mediante la Circular No. 2016100000057 de 2016, dio instrucciones a los respectivos Representantes Legales y Unidades de Personal, en relación con el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de carrera administrativa, y en efecto solicitó:

1. Respetar el derecho de participación, del cual el concurso de méritos es una expresión, por tanto deben implementar medidas que procuren optimizar y promover el ingreso a los empleos de carrera conforme lo prevé el Artículo 125 de la Constitución.
  2. Abstenerse de adelantar **prácticas de obstaculización o dilación** que impidan la realización de los concursos de mérito, pues la apertura y desarrollo de estos no están supeditados a la voluntad de las entidades (...)
  3. Suministrar a la CNSC la **información de vacantes definitivas** de empleos de carrera para la conformación de la Oferta Pública de Empleos de Carrera, en adelante OPEC, a través del aplicativo SIMO, herramienta que busca centralizar la gestión de los concursos abiertos de méritos, que se encuentra dispuesta en la página web de la Comisión (...)
- La OPEC deberá reportarse o actualizarse, según el caso, a más tardar **el 30 de noviembre de 2016** (...)
4. Entregar los insumos que se requieran dentro del proceso de planeación del concurso de méritos, en los plazos y condiciones que fije la comisión con cada entidad.
  5. **Apropiar en sus presupuestos** los recursos para cofinanciar y cubrir los costos de las respectivas convocatorias (...) (Subraya y negrita original).

Así mismo, la Procuraduría General de la Nación, mediante Circular No. 017 de noviembre de 2017, exhortó a los Representantes Legales de las entidades públicas a reportar a la CNSC, la información de la Oferta Pública de Empleos de Carrera, en adelante OPEC, de conformidad con la Circular No. 057 de 2016 precitada, con el fin de programar y realizar los respectivos concursos de méritos y así dar cumplimiento al artículo 125 de la Constitución Política y a las leyes que lo desarrollan.

Dicha Circular precisó la obligación de las entidades para constituir con el tiempo suficiente las apropiaciones presupuestales necesarias para financiar los costos que les corresponde asumir para la ejecución de los procesos de selección para la provisión de las vacantes definitivas de sus empleos públicos de carrera y, de este modo, garantizar que el desarrollo de los mismos cumpla con los principios de celeridad, economía, eficacia, eficiencia y responsabilidad.

No obstante lo anterior, dado que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los términos previstos por esta Comisión Nacional, presuntamente había omitido dar cumplimiento a la Circular No. 2016100000057 del 22 de septiembre de 2016, se dispuso mediante Auto No. CNSC-20192020006574 del 17 de junio de 2019, dar inicio a una actuación administrativa con fines sancionatorios en contra del Doctor RICARDO JOSE LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos, formulando el siguiente cargo:

Cargo único: «RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presuntamente ha desatendido sus obligaciones legales y reglamentarias en materia de provisión definitiva de empleos de carrera, entre ellas, las contenidas en la Circular No. 2017100000057 de 2016 de la CNSC, al no remitir la certificación de la OPEC con las vacantes definitivas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no remitir Manual de Funciones y Competencias Laborales de esa entidad debidamente actualizado y no apropiar los recursos necesarios para cofinanciar los costos del respectivo concurso abierto de méritos para proveer las vacantes definitivas existentes en su planta de personal, en detrimento de los derechos fundamentales al trabajo y acceso meritório a la función y empleo público».

El 16 de julio de 2019, de conformidad con lo estipulado en el artículo 26.4 del Decreto Ley 760 de 2005, se notificó por aviso al doctor RICARDO JOSE LOZANO PICON, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos, para que de considerarlo procedente se pronunciara frente al cargo formulado y solicitara o aportara las pruebas que considerara necesarias.

*“Por el cual se archiva la actuación administrativa iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra de RICARDO JOSÉ LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos”*

Una vez surtida la notificación del referido Auto de Apertura, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible contó con diez (10) días hábiles para presentar sus respectivos descargos, plazo durante el cual no allegó a esta Comisión Nacional documento alguno.

## II. COMPETENCIA DE LA CNSC EN MATERIA SANCIONATORIA

### 2.1. Función de vigilancia de la CNSC

El artículo 7 de la Ley 909 de 2004 establece que la CNSC *“(…) es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público (...), de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (...), [que] con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público (...), (...) actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad”*.

Con este fin, en el artículo 12 ibídem, se le asignaron a esta Comisión Nacional, funciones de vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa, incluyéndose en el literal h), la función de *“Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley”*.

### 2.2. Facultad sancionatoria de la CNSC

En el mismo sentido, el Parágrafo 2º de la precitada norma establece que

(...) La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, **cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella**. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes (...) (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el Decreto Ley 760 de 2005, Título V, en sus artículos 25 y 26, dispuso:

**ARTÍCULO 25.** La Comisión Nacional del Servicio Civil de oficio o a solicitud de cualquier persona podrá imponer a los servidores públicos de las entidades y organismos nacionales y territoriales responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa, multa en los términos dispuestos en el parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley 909 de 2004.

**ARTÍCULO 26.** La Comisión Nacional del Servicio Civil, una vez enterada de la presunta violación o inobservancia de las normas que regulan la carrera administrativa o de alguna de sus órdenes e instrucciones, dentro de los diez (10) días siguientes, mediante providencia motivada, iniciará la actuación administrativa tendiente a esclarecer los hechos, en dicha actuación se ordenará dar traslado de los cargos al presunto trasgresor.

De igual forma, en virtud del citado Parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, la CNSC mediante el Acuerdo No. CNSC-20171000000136 del 9 de agosto de 2017, expidió el Reglamento de la gradualidad para imponer sanciones de multa por violación a las normas de carrera administrativa.

Respecto a la mencionada facultad, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1265 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, señaló que:

(...) función esta que implica una modalidad de control, es decir, implica el poder de hacer cumplir sus normas a efectos de permitírsele poder cumplir con sus funciones, para lo cual requiere cierta autoridad coercitiva, pues de otra manera, la función de vigilancia asignada mediante artículo 130 superior, podría quedar en un simple enunciado. El propósito de las normas que se examinan, es complementar la facultad de impartir órdenes e instrucciones, dotando a la Comisión de instrumentos jurídicos aptos para ejercer la función de vigilancia que el constituyente le asignó, teniendo en cuenta que el control sobre la aplicación de las normas de carrera administrativa legitima el otorgamiento de un

*“Por el cual se archiva la actuación administrativa iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra de RICARDO JOSÉ LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos”*

cierto poder sancionatorio, a fin de que las ordenes e instrucciones impartidas no sean desatendidas, en desmedro de la eficacia propia de la competencia atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La vigilancia entendida como el control sobre el cuidado, atención y cumplimiento exacto de las cosas que están a cargo de cada uno y tiene que estar acompañada de la autoridad suficiente, proporcional y necesaria para el cumplimiento de la función propia de un órgano como la CNSC.

(...) la Sala considera que la facultad conferida a la Comisión para imponer multas a los servidores públicos que desatiendan las normas, las órdenes o las instrucciones impartidas previamente para el adecuado funcionamiento de la carrera administrativa, se aviene a la naturaleza propia de las funciones de este órgano, en particular de la relacionada con el deber de ejercer la vigilancia sobre la aplicación de los preceptos que regulan la carrera administrativa a fin de poder controlar su cumplimiento (Subrayado por fuera del texto).

De lo expuesto, se deduce la facultad legal de la CNSC para adelantar actuaciones administrativas con fines sancionatorios *“(...) por violación o inobservancia de las normas que regulan la carrera administrativa o de alguna de sus órdenes e instrucciones”*.

### **III. CARGO FORMULADO**

Mediante el Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, la CNSC formuló en contra de RICARDO JOSE LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el siguiente cargo:

Cargo único: «RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN , en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presuntamente ha desatendido sus obligaciones legales y reglamentarias en materia de provisión definitiva de empleos de carrera, entre ellas, las contenidas en la Circular No. 20171000000057 de 2016 de la CNSC, al no remitir la certificación de la OPEC con las vacantes definitivas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no remitir Manual de Funciones y Competencias Laborales de esa entidad debidamente actualizado y no apropiar los recursos necesarios para cofinanciar los costos del respectivo concurso abierto de méritos para proveer las vacantes definitivas existentes en su planta de personal, en detrimento de los derechos fundamentales al trabajo y acceso meritório a la función y empleo público».

### **IV. ANALISIS DEL CASO CONCRETO**

El proceso administrativo sancionatorio es el mecanismo mediante el cual el Estado ejerce el poder que la Constitución y la ley le otorgan, a través de las entidades que determina para cumplir funciones de control y para que impongan a los administrados una sanción proporcional a la acción u omisión de los deberes y obligaciones legales a las cuales están sometidos según el sector en el que actúan.

En cuanto a las reglas procesales aplicables en el presente proceso sancionatorio, se tendrán en cuenta las normas especiales establecidas en el Decreto Ley 760 de 2005 y, en lo no dispuesto en ellas, por remisión expresa en el precitado Decreto, se aplican las normas generales del Derecho Administrativo Sancionatorio establecidas en la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior y en virtud del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, todas las autoridades administrativas deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las leyes especiales.

En este sentido, las actuaciones administrativas y, en especial, la función sancionatoria, se desarrollará, especialmente, con arreglo a los principios procesales del debido proceso, publicidad, inmediatez, presunción de inocencia, derecho de defensa y contradicción, favorabilidad, juez natural o legal, proporcionalidad, reformatio in pejus, non bis in ídem y al principio de legalidad.

Agotadas, entonces, en el presente proceso administrativo sancionatorio, las etapas de investigación preliminar, de vinculación de las partes con su formulación respectiva de cargos y de oportunidad de presentar memorial de descargos y alegatos de conclusión, procede esta Comisión Nacional a

*“Por el cual se archiva la actuación administrativa iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra de RICARDO JOSÉ LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos”*

analizar las circunstancias de hecho y de derecho que rodean la actuación administrativa iniciada en contra del ex Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible **RICARDO JOSE LOZANO PICON**, así:

***“(...) no remitir la certificación de la OPEC con las vacantes definitivas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...)”***

En la Etapa de Planeación del Proceso de Selección del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el investigado mediante radicado CNSC No. 20196000850772 del 16 de septiembre de 2019, remitió a esta Comisión Nacional, la certificación de la OPEC de dicha entidad, reportando un total de 226 empleos y 226 vacantes, la cual fue actualizada el 29 de mayo de 2020 y remitida vía correo electrónico, esta vez, con un total de 207 empleos y 228 vacantes.

Cabe señalar que con posterioridad a la última certificación remitida por el Doctor RICARDO JOSE LOZANO PICON, dicho Ministerio realizó diferentes ajustes a su OPEC.

***“(...) no remitir Manual de Funciones y Competencias Laborales debidamente actualizado (...)”***

El 10 de enero de 2020, mediante radicado CNSC No. 20206000023082, encontrándonos en la Etapa de Planeación del precitado Proceso de Selección, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, remitió la Resolución No. 2187 del 26 de diciembre de 2019, *“Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la planta de personal de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*.

***“(...) no apropiar los recursos necesarios para cofinanciar los costos del respectivo concurso abierto de méritos para proveer las vacantes definitivas existentes en su planta de personal (...)”***

Al respecto, el Despacho advierte que el día 13 de septiembre de 2019, se realizó mesa de trabajo conjunta entre la CNSC y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la que el Doctor RICARDO JOSE LOZANO PICON, informó a esta comisión Nacional sobre la disponibilidad de recursos en esa vigencia fiscal, por valor de TRECIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$320,000,000) M/CTE., respaldados por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 26519 del 12 de septiembre de 2019.

En todo caso, frente a la apropiación presupuestal necesaria para cofinanciar los costos que demanda realizar el Proceso de Selección del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dicha entidad realizó diferentes apropiaciones y giro de recursos, en distintas fechas, debido a los ajustes que se hicieron en cuanto al número de empleos y vacantes a ofertar. Al respecto, la Dirección de Apoyo Corporativo de la CNSC, el 19 de enero de 2021, mediante correo electrónico, informó sobre la totalidad de transferencias realizadas por esa cartera ministerial, como se detalla a continuación:

Empleos Reportados	Vacantes Reportadas	Recaudo Estimado	Resoluciones de Recaudo CNSC	Fecha de Transferencia	Valor Transferido	Saldo pendiente de transferir
185	205	\$717.500.000	20192230101645 del 16-09-2019	13/11/2019	\$320.000.000	\$ 0
			20202230000185 del 08-01-2020	26/12/2019	\$387.000.000	
			20202230104725 del 03-11-2020	30/12/2020	\$7.000.000	
			20202230122135 del 17-12-2020	30/12/2020	\$3.500.000	
<b>Total</b>					<b>\$717.500.000</b>	

Se concluye, entonces, que en el desarrollo de la presente actuación administrativa, el Doctor RICARDO JOSE LOZANO PICON, en su condición de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos, superó en la Etapa de Planeación del respectivo proceso de selección, las presuntas circunstancias fácticas esbozadas en el Auto de Apertura CNSC No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, razón suficiente para considerar procedente la terminación y archivo de dicha

"Por el cual se archiva la actuación administrativa iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra de RICARDO JOSÉ LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos"

actuación, sin perjuicio de que frente a nuevos hechos o pruebas relacionadas con el asunto, la CNSC adelante las acciones de vigilancia y control de su competencia.

En mérito de lo expuesto y teniendo en cuenta que mediante Resolución No. CNSC-20196000055925 de 2019, se dispuso que las actuaciones administrativas con fines sancionatorios que a la fecha de expedición de la misma estuviesen a cargo de cada Comisionado, debían ser concluidas por el Despacho correspondiente,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO. Archivar** la actuación administrativa con fines sancionatorios iniciada mediante Auto No. 20192020006574 del 17 de junio de 2019, en contra del Doctor RICARDO JOSE LOZAN PICON, identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.263.666, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**PARÁGRAFO.** El archivo de la presente actuación no obsta para que, frente a nuevos hechos o pruebas relacionadas con el asunto, la CNSC adelante las acciones de vigilancia y control de su competencia.

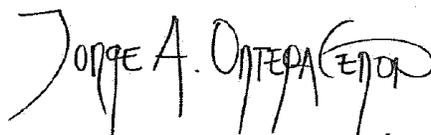
**ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar** por intermedio de la Secretaría General de la CNSC el contenido del presente Auto al Doctor RICARDO JOSE LOZANO PICON, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la época de los hechos, en la dirección Carrera 37 No. 8-40 en la ciudad de Bogotá, D.C., y/o al correo electrónico [contactenos@minambiente.gov.co](mailto:contactenos@minambiente.gov.co).

**ARTÍCULO TERCERO. Remitir** por intermedio de la Secretaría General de la CNSC copia del presente acto administrativo a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia, ubicada en la Carrera 5 # 15-80, de la ciudad de Bogotá, D.C.

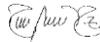
**ARTÍCULO CUARTO.** Contra la presente decisión procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto ante la CNSC dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá, D.C.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JORGE A. ORTEGA CERÓN**  
Comisionado

Revisó y aprobó: Rafael Ricardo Acosta Rodríguez – Asesor del Despacho   
Proyectó: Nathalia Rodríguez Muñoz – Abogada del Despacho 