

EDITORIAL

Los retos del régimen laboral como empleados públicos en el Instituto Nacional de Cancerología de Colombia

Challenges of the labor regime as public employees at the *Instituto Nacional de Cancerología* in Colombia

Carolina Wiesner-Ceballos¹, María Isabel Calderón-Cortés², Lía Margarita Álvarez-Puente³,
María Margarita Cárdenas-Cortés⁴

¹ Directora general de entidad descentralizada, Instituto Nacional de Cancerología, Bogotá, D. C., Colombia.

² Profesional especializado, Centro de Salud Pública en Cáncer, Instituto Nacional de Cancerología, Bogotá, D. C., Colombia.

³ Subgerente, Subgerencia Corporativa, Instituto Nacional de Cancerología, Bogotá, D. C., Colombia.

⁴ Asesora jurídica, Oficina Jurídica, Instituto Nacional de Cancerología, Bogotá, D. C., Colombia.

La evidencia científica ha demostrado que los hospitales universitarios (o centros médicos académicos), con alto volumen de pacientes nuevos y que realizan docencia e investigación, tienen una mejor calidad en la atención y mejores desenlaces clínicos (1). En estos centros, la productividad clínica es inferior a los no académicos, porque la docencia exige mayor dedicación en tiempo por cada actividad. En ese mismo sentido, la investigación independiente de la industria no genera tantos incentivos pecuniarios como sí lo hace la actividad clínica (2), sin embargo, la docencia y la investigación son considerados invaluable incentivos no pecuniarios por las intensas y gratificantes interacciones sociales que se establecen. Por esta razón, los hospitales universitarios no solo requieren de un talento humano con una alta especialización médica, sino, además, otros científicos con título de doctorado vinculados con una dedicación de tiempo completo. De manera específica, la junta de acreditación de la Organización Europea de Institutos de Cáncer plantea que los centros comprensivos de cáncer deben, además de atender pacientes, formar talento humano, hacer investigación e innovación, y trabajar en red para promover la prevención del cáncer y la detección temprana de lesiones premalignas (3).

El Instituto Nacional de Cancerología (INC) de Colombia es una entidad pública del orden nacional, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), con 91 años de historia, tiempo durante el cual ha tenido que superar múltiples retos y conflictos, particularmente relacionados con la remuneración del talento humano, los cuales fueron descritos en el libro publicado por su último aniversario (4). En el periodo 2016-2018 se hizo visible, ante la sociedad colombiana, la necesidad de alcanzar una transformación institucional que le permitiese mejorar la remuneración de los especialistas y de aquellos con título de doctorado, así como los estándares nacionales

Citación

Wiesner-Ceballos C, Calderón-Cortés M, Álvarez-Puente L, Cárdenas-Cortés M. Los retos del régimen laboral como empleados públicos en el Instituto Nacional de Cancerología de Colombia. Rev Col Cancerol. 2026;30(2):106-110. <https://doi.org/10.35509/01239015.1196>

Conflictos de interés

Los autores declaran no presentar conflictos de interés.

Autor de Correspondencia

Carolina Wiesner-Ceballos
Directora general, Instituto Nacional de Cancerología, Bogotá, D. C., Colombia.

Correo de correspondencia:

direccion@cancer.gov.co

e internacionales de calidad (5). En el INC, la vinculación del talento humano se realiza de conformidad con las normas del empleo público, como todos los empleados del Estado. Para mejorar su remuneración, el talento humano especializado o con alto nivel profesional trabaja de manera complementaria en el sector privado. En ese sentido, el INC había estado analizando la ventaja de que funcionarios públicos de planta pasaran a ser vinculados mediante contrato de trabajo con régimen privado.

El empleo público en Colombia se configuró a comienzos del siglo XX como un sistema de administración del personal estatal, orientado a garantizar la eficiencia de la administración pública y asegurar la estabilidad laboral, así como la igualdad de oportunidades en el acceso y ascenso al servicio público (6). Es un sistema muy regulado, pues el nominador no ejerce una competencia discrecional sobre la admisión o el retiro de los servidores, sino que debe someterse a las causales fijadas en la ley. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) lo rige y tiene las reglas de la carrera administrativa, las cuales permiten acceder a la estabilidad laboral mediante el mecanismo de concurso público de méritos administrado por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC); dicho examen del concurso no tiene en cuenta la especificidad de las funciones de las instituciones, sino que su reconocimiento se establece a partir del conocimiento y manejo de competencias fundamentales, alineadas con la estructura y dinámica del Estado.

La necesidad de revisar que el sector salud contase con un régimen laboral especial cobró relevancia durante la pandemia por COVID-19, la cual hizo visibles las dificultades que enfrentan los trabajadores de la salud en su condición de empleados públicos. En este contexto, en septiembre de 2021, los miembros de la Cámara de Representantes: Jairo Giovany Cristancho Tarache, Jairo Humberto Cristo Correa (ambos del Partido Cambio Radical) y Jorge Alberto Gómez Gallego (del Partido Dignidad) radicaron un nuevo proyecto de ley, orientado a lograr dicha transformación, el cual alcanzó su aprobación en un corto tiempo. Surtió su trámite en la Cámara de Representantes con la aprobación de sus dos primeros debates y de allí pasó al Senado de la República para sus dos debates restantes. El tercer debate tuvo lugar en la Comisión Séptima Constitucional Permanente, el 13 de junio de 2022, con una ponencia a cargo de las senadoras Aydeé Lizarazo Cubillos, Laura Ester Fortich Sánchez y Nadia Georgette Blel Scaff,

junto con el senador Manuel Bitervo Palchucan Chingal, quienes gestionaron su aprobación. Finalmente, en el cuarto debate en la plenaria del Senado, realizado el 23 de septiembre de 2022, la ponencia presentada por los senadores Nadia Georgette Blel Scaff y Edwing Fabián Díaz Plata permitió fijar el articulado definitivo que consolidó la aprobación final del proyecto.

En este contexto, y dada la existencia de los proyectos de ley orientados a la reforma del régimen laboral en el INC, la CNSC no abrió el concurso para proveer los empleos vacantes, debido a que tenía conocimiento del proceso legislativo en curso y de sus implicaciones, el cual, hasta donde la dirección del INC tenía conocimiento, contaba con el aval correspondiente.

El 17 de febrero de 2023, el nuevo presidente de la república, Gustavo Petro Urrego, sancionó la ley que transformó la naturaleza jurídica, estructural y el régimen legal del INC (7); tres meses después, el 19 de mayo de 2023, se expidió el nuevo el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, que incorporó una política de inclusión productiva con trabajo decente y apoyo al emprendimiento, la formalización del empleo público con equidad, el fortalecimiento de las empresas del orden nacional y las políticas de investigación e innovación orientadas por misiones (8). En este contexto, se configuraron las condiciones normativas y de política pública necesarias para avanzar en la implementación de la transformación del INC durante el mismo año de la sanción de la ley.

Paralelamente, en noviembre de 2023, se definió el proceso para la adquisición y recuperación de la infraestructura del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, como dos entidades de carácter especial (9), y que a su vez precisó de un régimen laboral similar al aprobado para el INC, pero aplicable de manera exclusiva al personal que desempeñaba funciones relacionadas con la prestación de servicios de salud, mediante la vinculación a través de contrato de trabajo de naturaleza privada. Por su parte, los demás servidores del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil fueron reconocidos como empleados públicos de carrera administrativa, regidos por las normas pertinentes y complementarias (6).

Asimismo, en noviembre de 2023, se publicó una circular conjunta, mediante la cual el Gobierno nacional estableció

los lineamientos para el rediseño organizacional sectorial y la formalización laboral del empleo público con enfoque de equidad. En esta circular se definió una ruta que debían seguir todas las entidades que adelantaran procesos de formalización laboral, independientemente de que existiera una ley específica aplicable, como en el caso del INC (Circular 100-011 de 2023) (10). Dicha ruta contemplaba la obtención de viabilidades técnicas, financieras y jurídicas, otorgadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DAFP, el MinSalud y el Departamento Nacional de Planeación.

En este contexto, y a diferencia de la rápida aprobación legislativa de la ley, el proceso de implementación de la transformación del INC implicó el cumplimiento de esta ruta institucional. En consecuencia, el INC debió solicitar al MinSalud, como cabeza del sector, la viabilidad de la transformación, para lo cual presentó cuatro solicitudes. Una vez superada esta etapa, se radicaron los documentos ante el DAFP, que otorgó su aval después de ocho solicitudes. El cambio frecuente de funcionarios en ambas entidades generó reprocesos y la necesidad de brindar explicaciones adicionales. Sin duda, uno de los mayores retos fue obtener la viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ante el cual se presentaron diez solicitudes antes de lograr su aprobación. Finalmente, la última instancia correspondió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, donde se radicaron siete oficios, con el fin de obtener la viabilidad y el aval de los decretos.

El 06 de septiembre de 2024, la CNSC, a través de su apoderado especial, el abogado Álvaro Namén Vargas, demandó los siguientes artículos:

- 7: relacionado con las funciones del Consejo Directivo en sus literales k), l) y m).
- 9: referente a las funciones del director general en sus numerales 13 y 14.
- 14: correspondiente al régimen laboral en su totalidad.
- 18: transitorio (parcial).

Así como «las demás normas que conformen unidad de materia con las mencionadas», de la Ley 2291 de 2023: «por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología Empresa Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y

régimen legal» (7). Esa demanda fue admitida por la Corte Constitucional y se tramitó según la conformidad regulatoria (11).

Ante dicha demanda, el INC presentó, por medio de una apoderada, el escrito de intervención para defender la constitucionalidad de las normas (las presuntamente infringidas o vulneradas por la normatividad en cita fueron: el preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 40.7, 53, 54, 55, 125, 130, 150 y 209 de la Constitución Política); sin embargo, mediante la Sentencia C-100 del 20 de marzo de 2025 (12), la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió declarar inexecutable las disposiciones conferidas por la ley de transformación institucional (7), relacionadas con el régimen laboral de tipo privado, específicamente: A) los literales k), l) y m) del artículo 7; y B) la totalidad del artículo 14 de la Ley 2291 de 2023. En dicha providencia (12), la Corte abordó el primer cargo propuesto por la demandante y se inhibió de pronunciarse sobre los restantes por sustracción de materia, conforme a las consideraciones expuestas en la sentencia referida. Así mismo, desarrolló una línea argumentativa orientada a la protección de los derechos de los funcionarios inscritos en carrera administrativa, en los siguientes términos:

- 1) Inobservancia de límites de constitucionalidad para la creación del régimen especial laboral para el INC.
- 2) Competencia restringida por parte del Legislador para adoptar un régimen laboral basado en contratos de trabajo; porque según planteó, “existe un margen limitado para el legislador de crear excepcionalmente regímenes de carrera y solo se podrá establecer regímenes de libre nombramiento y remoción o regímenes especiales que flexibilicen las garantías de carrera cuando para ello exista razón suficiente.
- 3) No se determinó la condición *sui generis* del INC porque existen otros centros de la misma naturaleza del INC (como es el Centro Ambulatorio Dermatológico Federico Lleras Acosta) y además por las siguientes razones: el 53% de los empleados de la planta de personal no desarrolla funciones especializadas. No hay funciones que sean incompatibles con la carrera administrativa. No se individualizan y no se identifican los cargos de libre nombramiento y remoción. No se demostró la falta de idoneidad de un sistema específico de carrera en el INC. No estuvo probada la dificultad del INC de retener el personal. No hay justificación sobre la competitividad de los salarios, dado que existen algunos cargos que tienen remuneración más alta en el INC que en el resto del sector público. La tercerización no es causal para exceptuar los cargos de la carrera administrativa.

4) Se catalogó que el régimen especial del INC es regresivo y menos garantista porque se producía una pérdida de la garantía de estabilidad en el empleo: derecho de opción, derecho a la indemnización por no incorporación a otro empleo de carrera y certeza de las causales de retiro, pérdida de los derechos para ascender por evaluación de desempeño sobresaliente, límites a la jornada laboral y el derecho al descanso.

En consecuencia, y como efecto adverso de la sentencia en mención, el INC procedió a adelantar las acciones necesarias para ajustar su organización institucional al marco jurídico vigente. En este sentido, solicitó la fijación de la planta de personal de la entidad conforme a su estructura interna y funcional, la cual debe ser provista mediante concurso de méritos adelantado por la CNSC. De igual forma, se vio en la necesidad de contratar los servicios requeridos para garantizar la continuidad y prestación efectiva de sus funciones misionales. Adicionalmente, se tramitó el decreto mediante el cual se creó una prima especial de carácter salarial para los médicos especialistas del INC que atienden a pacientes oncológicos, con el propósito de incentivar su permanencia y dedicación en la atención especializada en cáncer.

Por otra parte, la inconstitucionalidad de los artículos mencionados de la Ley 2291 de 2023 obligó al INC a hacer una actualización de toda la documentación presentada hasta que, finalmente el 15 de enero de 2026, se publicaron los decretos reglamentarios (Decretos 0021 y 0022 del 25 de enero de 2026) de planta, estructura y prima especial para médicos especialistas (13-14). En consecuencia de estos decretos, se crearon: el Centro de Atención a Pacientes con Cáncer; el Centro de Salud Pública para el Control del Cáncer; el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación; y el Centro de Formación de Talento Humano, para su desarrollo misional, así como la Subgerencia Corporativa y la Subgerencia de Talento Humano, lo que consolidó una nueva organización institucional. Asimismo, se amplió la planta de personal de 777 a 1713 cargos, lo que permitió la formalización laboral de 669 personas que se encontraban vinculadas a través de empresas tercerizadas, así como la creación de 267 empleos; no obstante, los servidores que actualmente ocupan estos cargos, en su mayoría en condición de provisionalidad, deberán presentarse a concurso público de méritos para poder continuar vinculados con el INC.

En conclusión, la transformación del INC evidenció, desde la formulación del proyecto de ley, un proceso caracterizado

por una amplia convergencia política y multipartidista, en el que congresistas de distintas bancadas y orientaciones ideológicas se unieron en torno a un propósito común: fortalecer y modernizar institucionalmente al INC como una entidad estratégica del Estado, con una nuevo régimen laboral que permitiría la vinculación a través de un contrato de trabajo de naturaleza privada, que resulta ser más flexible que el empleo público. Resulta un poco paradójico que una de las propias entidades del Estado haya demandado el logro alcanzado, pues de manera transversal, se reconoció que la lucha contra el cáncer, de cara a los desafíos presentes y futuros, exige capacidades institucionales robustas, liderazgo técnico y un régimen laboral especial acorde con las exigencias del siglo XXI. Así, dicho consenso legislativo reflejó una comprensión compartida de que el fortalecimiento del INC no responde a intereses coyunturales ni sectoriales, sino a una responsabilidad colectiva que trasciende las divisiones partidistas y se inscribe en una necesidad nacional inaplazable, de fortalecer la alta especialización en oncología, así como la promoción de la investigación con científicos con posibilidad de dedicación de tiempo completo y título de doctorado, que seguramente habrá que retomarse en el futuro.

La ley representó un avance significativo, especialmente en la ampliación de la planta de personal y la conformación de una nueva estructura organizacional orientada a la investigación, la innovación y la salud pública en cáncer; no obstante, la posterior demanda de la CNSC introdujo tensiones y paradojas difíciles de ignorar. Además, resulta contradictorio que un régimen laboral especial haya sido considerado constitucional para los profesionales del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil, pero inconstitucional para el INC. Del mismo modo, genera preocupación que una institución líder en investigación, formación e innovación en cáncer, que ha formado durante décadas talento humano altamente calificado, no cuente con un marco que le permita reconocer plenamente títulos de doctorado o de las segundas especialidades médicas y quirúrgicas para las que ella misma contribuye a su formación.

Estas tensiones ponen de relieve que la transformación del INC no es únicamente un asunto normativo o administrativo, sino un debate de fondo sobre el lugar que ocupa la ciencia, la innovación y el control del cáncer dentro de las prioridades del Estado colombiano.

El desafío pendiente es garantizar que el marco jurídico acompañe, y no limite, el desarrollo de las capacidades y el fortalecimiento del talento humano que trabaja en el sector público, especialmente en las áreas misionales, para seguir consolidando al INC en el marco de los estándares internacionales de calidad; a este respecto, vale destacar el hecho de que en el listado *Global Top 250 Hospital 2026 Brand Finance*, del Reino Unido, el INC quedó calificado con otras seis entidades colombianas (cuatro privadas y dos públicas) en la clasificación con la mejor reputación (15). Habrá que preguntarse entonces cuáles son las condiciones estructurales que hacen la diferencia en las graduaciones del puntaje obtenido entre las entidades públicas y privadas en Colombia.

Referencias

- Burke L, Burke R, Orav E, Duggan C, Figueroa J, Jha A. Association of academic medical center presence with clinical outcomes at neighboring community hospitals among medicare beneficiaries. *JAMA Netw Open*. 2023;6(2):e2254559. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2022.54559>
- Azoulay P, Heggeness M, Kao J. Medical research and health care finance: evidence from academic medical centers. *Res Policy*. 2025;54(2):105163. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2024.105163>
- Oberst S, van Harten W, Sæter G, de Paoli P, Nagy P, Burrion J-B, et al. 100 European core quality standards for cancer care and research centres. *Lancet Oncol*. 2020;21(8):1009-11. [https://doi.org/10.1016/s1470-2045\(20\)30318-1](https://doi.org/10.1016/s1470-2045(20)30318-1)
- Vega M, Miranda N. Medicina del cáncer, ciencia y humanismo : historia del Instituto Nacional de Cancerología. Bogotá, D. C.: Panamericana; 2020. 585 p.
- Wiesner C. El Instituto Nacional de Cancerología en un momento excepcional de la "historia del tiempo presente". *Rev Col Cancerol*. 2021;25(3):121-24. <https://doi.org/10.35509/01239015.807>
- Congreso de la República. Ley 909 de 2004: por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones [internet]. Diario oficial 45680; 2004. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Congreso de la República. Ley 2291 de 2023: por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología Empresa Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal [internet]. Diario oficial 52311; 2023. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204543>
- Congreso de la República. Ley 2294 de 2023: por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" [internet]. Diario oficial 52400; 2023. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1959 de 2023: Por medio del cual se adoptan medidas para la adquisición y recuperación de la infraestructura del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil y se crea una entidad de carácter especial "Hospital Universitario San Juan de Dios y Materno infantil" [internet]. Diario oficial 52580; 2023. [citado el 16 de febrero de 2026]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=223950>
- Ministerio de Salud y Protección Social. Circular Conjunta n.º 100-010 de 2023 Ministerio del Trabajo [internet]. 2023. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=223970>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2067 de 1991: por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional [internet]. Diario oficial 40012; 1991. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30150#:~:text=Dicta%20el%20procedimiento%20para%20el,antes%20de%20proferido%20el%20fallo.>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-100 de 2025 [internet]. Diario oficial 52311; 2023. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=179453>
- Presidencia de la República. Decreto 0021 del 15 de enero de 2026: por el cual se adopta la estructura del Instituto Nacional de Cancerología [internet]. 2026. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20No.%200021%20DEL%2015%20DE%20ENERO%20DE%202026.pdf>
- Presidencia de la República. Decreto 0022 del 15 de enero de 2026: por el cual se establece la planta de personal del Instituto Nacional de Cancerología [internet]. Diario oficial 53369; 2026. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20No.%200022%20DEL%2015%20DE%20ENERO%20DE%202026.pdf>
- Brand Finance. *Global Top 250 Hospitals 2026* [internet]. Londres: Brand Finance; 2026. [citado 2026 febr. 16]. Disponible en: <https://brandirectory.com/hospitals>