

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 8

20 de marzo de 2025

Sentencia C-100/25

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-16.144

Corte resolvió declarar inexecutable normas que regulaban un régimen laboral especial para los cargos públicos del Instituto Nacional de Cancerología. Dicho régimen establecía la incorporación automática de empleados de carrera a través de contratos de trabajo, atribuía al consejo directivo la función de fijar las condiciones de dichos contratos, así como de establecer el procedimiento de mérito, reconocimiento de estímulos y asignaciones variables por productividad. Así mismo, se fijaban reglas sobre el retiro del cargo, entre otras disposiciones

1. Normas demandadas

“LEY 2291 DE 2023

Diario Oficial No. 52.311 (17 de febrero 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

(...)

CAPÍTULO II

Estructura orgánica, dirección y administración

(...)

Artículo 7°. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo, las siguientes:

(...)

k) Fijar los criterios y condiciones generales de carácter salarial y prestacional de los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología para la celebración de los contratos laborales y el reconocimiento por productividad para el personal que desarrolle actividades de investigación, salud pública, asistencial en salud y docencia, en el marco de lo señalado por el artículo 71 de la Constitución Política y lo dispuesto por la presente ley atendiendo criterios de competencia en el mercado laboral y con estricta sujeción al presupuesto del instituto.

l) Establecer el procedimiento de mérito para la contratación de los Trabajadores del Régimen Especial del Instituto Nacional de Cancerología.

m) Definir las disposiciones internas para reconocer los estímulos por desempeño de los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología.

(...)

Artículo 9°. Funciones del Director General. El Director General del Instituto Nacional de Cancerología cumplirá además de las funciones establecidas en el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

13. Adoptar los Manuales de Procesos y Procedimientos y los de funciones y competencias laborales de los trabajadores del Instituto.

14. Nominar, vincular, administrar, ejercer la facultad disciplinaria y remover al personal, de conformidad con las normas legales vigentes, y establecer las políticas y orientaciones para atender el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las necesidades del servicio.

(...)

CAPÍTULO IV

Régimen Jurídico y Administrativo

(...)

Artículo 14. Régimen Laboral. Para todos los efectos legales, los servidores públicos con funciones de dirección, conducción, orientación y asesoría institucional cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices o los de confianza que estén al servicio del Director General del Instituto Nacional de Cancerología se clasifican como empleados públicos de libre nombramiento y remoción, designados por el Director General y su régimen legal será el establecido por la Ley 909 de 2004 y las normas pertinentes y complementarias.

Los demás servidores públicos del Instituto Nacional de Cancerología serán de régimen especial quienes tendrán el carácter de Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología y estarán sometidos al régimen laboral propio establecido en la presente ley; para todos los efectos se denominarán “Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología”.

Son normas especiales del régimen laboral de los servidores del Instituto Nacional de Cancerología, las siguientes:

a) Los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología serán servidores públicos de régimen especial vinculados mediante contratos de trabajo suscritos por el Director General, se registrarán por lo dispuesto en la presente ley, garantizando lo pactado en el contrato de trabajo y en el reglamento interno. La vinculación se realizará previa verificación del cumplimiento de los requisitos de formación académica y experiencia previstos para cada denominación del cargo y la evaluación de las competencias y el procedimiento de mérito que establezca el Consejo Directivo de la Institución. El Instituto Nacional de Cancerología tendrá la obligación de suscribir el contrato de trabajo en dos

(2) ejemplares de los cuales deberá entregar uno al trabajador debidamente suscrito por su representante legal.

b) El Instituto Nacional de Cancerología, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de formación académica y experiencia previstos para cada cargo, vinculará a los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología que desarrollen actividades o funciones de la entidad de acuerdo con las necesidades institucionales.

c) El Gobierno nacional, en el decreto que defina la planta de personal del Instituto Nacional de Cancerología, señalará el número de trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología.

d) En materia de la jornada laboral, los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología se registrarán por el Decreto Ley 1042 de 1978 o por las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan; el Consejo Directivo señalará la manera como se dará cumplimiento a la jornada laboral en donde se tendrá en cuenta la naturaleza del cargo o actividad, la intensidad horaria y su cumplimiento por áreas frente a los modelos por productividad que se establezcan para las áreas misionales del Instituto.

e) La remuneración de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción del Instituto Nacional de Cancerología será fijada por el Gobierno nacional; la de los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología la fijará el Consejo Directivo del Instituto, para lo cual tendrá en cuenta los parámetros que para tal efecto fije el Gobierno nacional, los criterios de competencia en el mercado laboral y se sujetará, en todo caso, al presupuesto de la entidad y a los criterios de viabilidad y sostenibilidad institucional.

f) Para los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología que desarrollen actividades de Investigación, tecnología e Innovación y de carácter asistencial el Consejo Directivo podrá fijar un sistema de asignación fija y variable por productividad.

g) En lo relacionado con la administración del personal, a los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología les serán aplicables en lo pertinente las disposiciones del Decreto Ley 2400 de 1968 y las demás normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

h) El retiro para los empleados públicos del Instituto se dará por las causales legales señaladas por la Ley 909 de 2004; para la categoría de Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología lo serán por las mismas causas, por la terminación de la obra o labor o el cumplimiento del término pactado o por razones disciplinarias, y en caso de supresión del cargo se indemnizarán aplicando lo dispuesto por la Ley 909 de 2004 o en las normas que la modifiquen o sustituyan.

i) El retiro del servicio de los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología (INC) se producirá, por justa causa debidamente comprobada o por vinculación a la nómina de pensionados por vejez o invalidez.

j) Los servidores públicos del Instituto Nacional de Cancerología cualquiera sea su denominación estarán sometidos al régimen disciplinario único fijado por la Ley 1952 de 2019 y las normas que la modifiquen o complementen.

k) Los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología que desarrollen actividades de investigación, tecnología e innovación y de carácter asistencial se les aplicarán las excepciones consagradas por el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 y la Ley 269 de 1996.

D) Todo trabajador en el INC tiene derecho a una remuneración oportuna por su trabajo en cumplimiento de su contrato laboral.

Parágrafo 1. Para los cargos adicionales a la planta de personal vigente que requiera el Instituto Nacional de Cancerología, se dará prioridad para su contratación a quienes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley presten sus servicios a la entidad. Lo anterior, previo al estudio técnico que corresponda en el marco del procedimiento de mérito que establezca.

Parágrafo 2. Quienes al momento de expedirse la presente ley vienen desarrollando actividades mediante contrato de prestación de servicios tendrán prioridad para ser contratados una vez verificados el cumplimiento de los requisitos académicos y de experiencia y de acuerdo con el estudio técnico que así lo determine, en el marco del procedimiento de mérito que establezca.

Parágrafo 3°. El Instituto Nacional de Cancerología respetará los derechos adquiridos por los trabajadores en materia salarial y prestacional; derivados de la ley, los acuerdos laborales o la convención colectiva trabajo, en todo caso no podrá haber desmejoramiento de las condiciones laborales.

Parágrafo 4°. A los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología se les aplicará las previsiones que en materia de negociación colectiva aplica a los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, para lo cual deberá observarse lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 4ª de 1992 y demás normas pertinentes.

(...)

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 18. *Transitorio*. Una vez entre en vigencia la presente ley, el Gobierno nacional deberá adoptar la estructura interna y la planta de personal para el Instituto Nacional de Cancerología la cual debe responder a las especificidades de la nueva naturaleza jurídica dada en la presente ley.

Los actuales servidores del Instituto Nacional de Cancerología – ESE continuarán ejerciendo sus competencias y funciones asignadas, hasta que se implemente la estructura interna y la planta de personal del Instituto aprobada por el Gobierno nacional, con ocasión del cambio de naturaleza y régimen jurídico establecido en la presente ley.

Los empleados públicos con derechos de carrera administrativa o provisionalidad que se encuentren vinculados al Instituto Nacional de Cancerología - ESE al momento de implementarse la estructura y la planta de personal, quedarán automáticamente incorporados como Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología con contrato a término indefinido y sin solución de continuidad, sin que en ningún momento se desmejoren sus condiciones laborales. Para el efecto se celebrarán los respectivos contratos de trabajo para dar cumplimiento a la presente ley o los [que] en el futuro acuerden; caso en el cual no habrá lugar a indemnización alguna para quienes ostenten derechos de carrera.

Los empleados de carrera administrativa incorporados bajo el nuevo régimen laboral como Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología gozarán de estabilidad laboral reforzada mientras permanezcan en el cargo.

Los trabajadores que tengan la calidad de trabajadores oficiales al momento de implementarse la estructura y la planta de personal conservarán dicho régimen hasta que permanezcan en el cargo, sin

solución de continuidad y sin que en ningún momento se desmejoren sus condiciones laborales y sus derechos convencionales reconocidos al momento de la expedición de la presente ley.

Para, todos los efectos legales, el tiempo de servicio de los empleados vinculados mediante relación legal y reglamentaria, que sean incorporados automáticamente a la nueva planta de personal en los términos señalados y su relación sea ajustada al nuevo régimen, se computará para todos los efectos legales el tiempo servido en la entidad, sin solución de continuidad.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLES** los literales k), l) y m) del artículo 7º, la totalidad del artículo 14, y los incisos 1º y 2º (parciales) y 3º y 4º totales del artículo 18 de la Ley 2291 de 2023, “Por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología de Empresa Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal”.

SEGUNDO. Esta declaratoria tiene **efectos retroactivos**, a partir de la expedición de dicha ley, respecto de los funcionarios que estaban inscritos en carrera administrativa.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar si el régimen laboral especial creado por el Legislador para el Instituto Nacional de Cancerología (INC) se ajustaba a la Constitución. La Corte encontró que los artículos demandados son inconstitucionales porque, en la exposición de motivos de la ley y en las intervenciones presentadas a favor de la constitucionalidad de la norma, no se acreditaron los estándares constitucionales para exceptuar de la carrera administrativa los empleos públicos de la planta del INC.

Para solucionar el caso, la Corte recordó su jurisprudencia sobre la carrera administrativa como pilar fundamental del Estado y regla general de vinculación al empleo público, así como las reglas que se han establecido para la creación de regímenes específicos de carrera administrativa. Del mismo modo, se abordaron los límites constitucionales para exceptuar cargos públicos del régimen de carrera administrativa. Con base en lo anterior, se concluyó que la competencia del Legislador es restringida para adoptar un régimen laboral basado en contratos de trabajo para proveer los cargos públicos del INC.

En efecto, la competencia del Legislador en materia de carrera administrativa tiene márgenes disímiles según el alcance de la regulación establecida en la ley: a medida que el Congreso va distanciándose de la concepción ordinaria de la carrera administrativa (o carrera administrativa general), su margen de configuración se va limitando. Esto es así porque la carrera administrativa es un principio y bastión fundamental del Estado de Derecho. En este sentido, el Legislador tiene un margen amplio para regular la carrera administrativa ordinaria; luego, para crear sistemas específicos de carrera, tiene un margen de configuración limitado, sujeto al estándar de razón suficiente y valoración objetiva del papel que juegan los distintos cargos y evaluación de funciones; y, finalmente, para apartarse de la carrera administrativa y exceptuar cargos de públicos de dicho régimen, su competencia es muy restringida, condicionada a los estándares de razón suficiente, valoración objetiva del papel y funciones de los distintos cargos y justificación sobre la falta de idoneidad de un sistema específico de carrera.

En cuanto a la excepción creada en las normas acusadas, la Sala encontró que: (i) no se estructuró una razón suficiente; (ii) no se analizó con suficiente singularidad el rol de los empleos y las funciones que realizan, sino que se expusieron consideraciones generales para toda la planta de personal; y, (iii)

no se justificó por qué un sistema específico de carrera no era idóneo para responder a las particularidades del INC, como podría ser el sistema específico para el personal de ciencia y tecnología ya previsto en la Ley 909 de 2004, con relación al grupo de empleos dedicados a esta naturaleza de funciones. Adicionalmente, la Sala Plena constató que el régimen laboral especial propuesto en la Ley 2291 de 2023 es regresivo para los empleados actualmente inscritos en la carrera administrativa, porque: (i) es menos garantista en cuanto a la estabilidad en el empleo, se pierden las garantías de derecho de opción, indemnización y certeza en las causales de retiro; y, (ii) minimiza la protección del derecho al descanso.