

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

Bogotá, septiembre de 2021

Doctor
Jorge Humberto Mantilla
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref.: Radicación del Proyecto de Ley *“Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal”*

Respetado Secretario General:

De conformidad con el artículo 139 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley de la Referencia. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

El presente documento se desarrollará de la siguiente manera:

- I. TEXTO PROPUESTO.
- II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.
 - a. CONTEXTO GENERAL DEL CÁNCER
 - b. ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA
 - c. POLÍTICAS, PLANES Y LEYES DE CÁNCER EN COLOMBIA
 - d. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL INSTITUTO DE CANCEROLOGÍA
 - e. PROBLEMÁTICA DEL INSTITUTO COMO EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO
 - f. NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DEL INC
 - g. PROPUESTAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y DE PERSONAL
 - h. IMPACTO ECONÓMICO

De los Honorables congresistas,

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN Representante a la Cámara Departamento del Cauca
HENRY FERNANDO CORREAL Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	JORGE ENRIQUE BENEDETTI M. Representante a la Cámara Departamento de Bolívar

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro, Raizal y Palenquera	JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara Departamento del Casanare
MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ Representante a la Cámara Departamento de la Guajira	LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República Partido Liberal Colombiano.

I. **TEXTO PROPUESTO**
PROYECTO DE LEY _____ DE 2021

“Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

CAPÍTULO I
NATURALEZA, DOMICILIO, OBJETO Y FUNCIONES

Artículo 1º. Transformación de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología. Por medio de la presente ley se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología en una entidad pública de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, la cual se denomina “Instituto Nacional de Cancerología”, perteneciente al sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social e integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Parágrafo. Los derechos y obligaciones que a la fecha de promulgación de esta ley tenga el Instituto, continuarán en favor y a su cargo como entidad estatal de naturaleza especial.

Artículo 2º. Domicilio. El Instituto Nacional de Cancerología -INC tendrá como domicilio la ciudad de Bogotá, D.C., ejercerá sus funciones a nivel nacional, para lo cual podrá contar con dependencias y centros regionales en el nivel territorial.

Artículo 3º. Objeto. El Instituto Nacional de Cancerología -INC tendrá por objeto desarrollar actividades de autoridad técnico científica, realizar investigación, desarrollo tecnológico e innovación de las neoplasias y relacionadas en el marco de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad, prestar servicios de salud de atención médica de alta especialidad en enfermedades neoplasias y relacionadas,

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

ser centro de referencia en la atención del cáncer y participar en el diseño y ejecución de programas formación académica, acordes con los diferentes campos y disciplinas relacionadas con el control integral del cáncer y su reconocimiento académico.

Artículo 4o. Funciones. Para el desarrollo de su objeto el Instituto ejercerá las siguientes funciones:

- 4.1 Apoyar al Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de establecer los objetivos del control del cáncer, específicamente en el control del riesgo, detección temprana, tratamiento integral, cuidados paliativos, vigilancia epidemiológica y desarrollo del talento humano en oncología.
- 4.2 Asesorar al Ministerio de Salud y Protección Social en la formulación seguimiento y evaluación en los planes nacionales, programas y proyectos relacionados con el control del cáncer, así como las políticas, planes, programas y proyectos de control de las enfermedades neoplásicas y relacionadas.
- 4.3 Ser organismo asesor en el ámbito nacional e internacional en materia de investigación, docencia, vigilancia, prevención, atención y control de las enfermedades neoplásicas y relacionadas.
- 4.4 Asistir al Ministerio de Salud y Protección Social en la definición de los estándares y criterios de cumplimiento de las condiciones de habilitación de centros de atención de cáncer y servicios oncológicos, los criterios de evaluación, monitoreo y seguimiento a la calidad y de los modelos de atención de los servicios oncológicos.
- 4.5 Apoyar técnicamente a las secretarías departamentales y distritales de salud cuando así lo soliciten para adelantar, a nivel territorial, las políticas, planes, programas relacionados con la prevención, el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades neoplásicas y relacionadas.
- 4.6 Apoyar el diseño y la ejecución de programas de prevención y detección precoz de enfermedades neoplásicas y relacionadas prevalentes en la población colombiana y fortalecer la atención primaria en salud.
- 4.7 Apoyar el diseño y la implementación de los modelos de atención en cáncer.
- 4.8 Coordinar y llevar a cabo las actividades de vigilancia y control de la calidad dentro de las acciones de detección temprana de enfermedades neoplásicas y relacionadas.
- 4.9 Coordinar la implementación del modelo de vigilancia epidemiológica del cáncer en el Sistema Nacional de Información en Cáncer y los registros de cáncer de base poblacional.
- 4.10 Apoyar la vigilancia en salud pública, en coordinación con los demás organismos competentes, los servicios oncológicos de carácter asistencial y preventivo en el territorio nacional.
- 4.11 Articular, desarrollar y ejecutar las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación, docencia y salud pública en enfermedades neoplásicas y relacionadas en el marco de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación.
- 4.12 Desarrollar, actualizar o adaptar los protocolos y las guías de práctica clínica y guías de manejo para la atención integral del cáncer.
- 4.13 Formular y elaborar los programas de investigaciones clínicas, epidemiológicas, experimentales y en salud pública, de desarrollo tecnológico, básico y de innovación, nacional e internacional para el control del cáncer y liderar y coordinar la Red Nacional de Investigación en Cáncer.
- 4.14 Generar derechos de propiedad intelectual en favor del Instituto y de spin-off en control del cáncer y fomentar e impulsar la participación de otras que lo sean como resultado de actividades de investigación, desarrollo tecnológico, e innovaciones realizadas bajo su respaldo y de acuerdo con la regulación legal establecida en la materia.
- 4.15 Producir, comercializar y distribuir fórmulas magistrales en biotecnológicas,

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

- radiofármacos y fitoterapéuticos para el tratamiento de los pacientes con cáncer.
- 4.16 Prestar asistencia integral, hospitalaria y ambulatoria, de referencia y contrarreferencia, a pacientes con enfermedades neoplásicas y relacionadas, en el marco de los convenios y contratos que celebre para el efecto.
 - 4.17 Promover la participación de las asociaciones de usuarios y otras organizaciones sociales en los asuntos relacionados con la gestión y los programas destinados a la prevención, tratamiento, investigación y control de las enfermedades neoplásicas y relacionadas.
 - 4.18 Desarrollar procesos de formación en las diferentes disciplinas relacionadas con el control integral del cáncer, de acuerdo con su capacidad instalada y realizar los reconocimientos académicos correspondientes.
 - 4.19 Diseñar y ejecutar programas de educación continua para médicos generales y especialistas no oncólogos, el personal profesional, técnico y auxiliar, en el campo de las neoplasias y afines, realizar los reconocimientos académicos de actualización correspondientes y apoyar a las entidades del Sistema Nacional de Educación en los proyectos relacionados con la formación académica en dicho campo.
 - 4.20 Las demás que le asigne la ley o el reglamento.

Parágrafo. - Las competencias en salud pública y de asesoría en vigilancia asignadas al Instituto, se ejercerán por parte de dependencias especializadas y en todo caso mediante las disposiciones organizacionales que eviten conflictos de intereses.

CAPÍTULO II ESTRUCTURA ORGÁNICA, DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Artículo 5°. Estructura. La organización básica del Instituto Nacional de Cancerología será la siguiente:

- 5.1. Consejo Directivo
- 5.2. Dirección General
- 5.3. Oficinas Asesoras
- 5.4. Oficina de Control Interno
- 5.5. Secretaría General
- 5.6. Subdirecciones científicas y asistenciales

Parágrafo. El Gobierno Nacional desarrollará la presente estructura con base en los previsto en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Artículo 6°. Órganos de dirección. La dirección y administración del Instituto Nacional de Cancerología, estará a cargo del Consejo Directivo y del Director General quien será el representante legal de la entidad.

El Consejo Directivo del Instituto Nacional de Cancerología estará integrado por nueve (9) miembros, así:

- 6.1 El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.
- 6.2 El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
- 6.3 El Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado.
- 6.4 Un (1) miembro designado por el ente o entes que se constituyan por su propia iniciativa para apoyar financieramente las labores de investigación del Instituto Nacional de Cancerología.
- 6.5 Un (1) representante de reconocida trayectoria académica en ciencias de la salud, designado por el Ministro de Salud y Protección Social, de terna presentada por la Asociación

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

Nacional de Sociedades Científicas.

6.6. Un (1) representante de la Comunidad Científica, designado por el Ministro de Salud y Protección Social, de terna presentada por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología en Salud perteneciente a grupos de investigación del área de salud.

6.7. Un (1) representante del sector productivo designado por el Ministro de Salud y Protección Social, de terna presentada por el Consejo Colombiano de competitividad.

6.8. Un (1) representante elegido por el estamento médico o de investigaciones del Instituto Nacional de Cancerología

6.9. Un (1) representante de las asociaciones de usuarios del Instituto, en su calidad de pacientes, que serán elegidos por y entre los miembros de las organizaciones de usuarios.

Los miembros del Consejo Directivo que son elegibles tendrán un período de cuatro (4) años contados desde su designación y no podrán ser reelegidos; en caso de renuncia o falta absoluta de alguno de ellos, la elección se realizará por el tiempo faltante para la realización de la elección unificada de sus miembros.

El Consejo Directivo establecerá la reglamentación para la designación de los representantes elegibles señalados en el presente artículo.

Parágrafo 1.- El Director General del Instituto Nacional de Cancerología asistirá como invitado a las reuniones con derecho a voz pero sin voto. Actuará como Secretario quien designe el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Cancerología.

Parágrafo 2. Los Ministros de Salud y Protección Social, de Educación Nacional y de Ciencia, Tecnología e Innovación podrán delegar su participación en un funcionario del nivel directivo. Los demás miembros no podrán delegar su participación en el Consejo Directivo del Instituto.

Parágrafo 3. A los miembros del Consejo Directivo se les aplicará el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a su participación.

Parágrafo 4. Transitorio. En tanto se hace la designación y posesión de los nuevos miembros del Consejo Directivo, el Ministro de Salud y Protección Social designará, de manera temporal y transitoria, los tres (3) miembros que son elegibles.

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

7.1 Orientar la formulación de políticas, planes, proyectos y programas estratégicos de la entidad, de acuerdo con los planes sectoriales de salud y de ciencia, tecnología e innovación, y su adecuación al Plan Nacional de Desarrollo.

7.2. Determinar la estructura y planta de personal de conformidad con las disposiciones que regulan la materia y someterlas a la aprobación del Gobierno Nacional.

7.3. Definir y aprobar los principios, reglas y normas que regirán el gobierno corporativo de la entidad.

7.4. Aprobar, a propuesta del Director General, la formulación de la unidad de intereses o negocios, la misión, visión y objetivos estratégicos de la entidad, y el Plan cuatrienal de Desarrollo Institucional.

7.5. Considerar, aprobar o improbar el informe anual de gestión del Director General.

7.6. Realizar seguimiento y monitoreo a las políticas, planes, proyectos y programas estratégicos de la entidad, y conocer y analizar los resultados de implementación de estrategias priorizadas por el Consejo Directivo, y propender por su cabal cumplimiento.

7.7. Aprobar el presupuesto de ingresos y gastos de la entidad, y las modificaciones al

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

mismo, de conformidad con las normas que rigen a las empresas industriales y comerciales del Estado.

- 7.8. Autorizar la creación o participación del Instituto en las sociedades, corporaciones, fundaciones o demás personas jurídicas sin ánimo de lucro que se creen y organicen para apoyar las funciones del Instituto, el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas o para objetos análogos o complementarios en el marco de la constitución y la ley.
- 7.9. Establecer los criterios de funcionamiento y operación del Fondo Especial para Investigaciones e innovación en cáncer.
- 7.10. 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 productivo y de estímulos para el personal que desarrolle actividades de investigación, personal asistencial en salud y docentes, 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 y su sostenibilidad financiera.
- 7.11 Realizar el reconocimiento de las entidades públicas y privadas que desarrollen actividades de subproductos y establecer los reconocimientos no salariales que deban hacerse en favor de los servidores públicos docentes o investigadores que hagan parte de tales actividades de investigación, desarrollo e innovación.
- 7.12. Otorgar distinciones y estímulos especiales no pecuniarios por la realización de trabajos de ciencia, tecnología e innovación.
- 7.13 Elegir al Revisor Fiscal de la Entidad, su suplente, definir su remuneración y designar a su interventor.
- 7.14. Designar el secretario del Consejo Directivo
- 7.15 Las demás que señale la ley, los estatutos y reglamentos.
- 7.16. Darse su reglamento.

Artículo 8º. Nombramiento y calidades del Director General. El Director General del Instituto Nacional de Cancerología será designado por el Presidente de la República de una terna presentada por el Consejo Directivo mediante el proceso que le señale el reglamento.

El período del Director General será de cuatro (4) años institucionales y podrá ser designado por una sola vez para un período institucional equivalente al inicial.

El Director General del Instituto Nacional de Cancerología deberá acreditar título de formación universitaria o profesional en medicina, con especialización clínica en cualquiera de las ramas de la oncología o en salud pública y diez (10) años de experiencia profesional relacionada con el control del cáncer de los cuales cinco (5) años deben ser en actividades administrativas del nivel directivo en entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de investigación o de prestación de servicios en enfermedades neoplasias y relacionadas.

El actual Director General del Instituto Nacional de Cancerología ESE continuará ejerciendo el cargo hasta finalizar el período para el cual fue nombrado sin perjuicio de que pueda optar al cargo de director general en los términos señalados en la presente ley.

Parágrafo. En caso de ausencia del Director, el Ministro de Salud y Protección Social designará la persona que ejercerá temporalmente dichas funciones previo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el cargo mientras se surte el proceso de designación.

Artículo 9º. 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:

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

- 9.1. Representar legalmente al Instituto, celebrar en su nombre los actos, convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.
- 9.2. Planear, dirigir, coordinar, evaluar y controlar la gestión institucional de la Entidad, velando por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los decretos, las directrices de la Dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las decisiones de la Junta Directiva, manteniendo la unidad de intereses en torno a los objetivos y funciones del Instituto.
- 9.3. Dirigir al Instituto manteniendo la unidad de intereses o de negocios, en torno a su misión, visión y objetivos aprobados por el Consejo Directivo.
- 9.4. Convocar al Consejo Directivo y asistir a sus reuniones ordinarias y extraordinarias.
- 9.5. Presentar al Consejo Directivo el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos de cada vigencia y sus modificaciones de conformidad con las normas aplicables para las empresas industriales y comerciales del Estado, y los planes de inversión del Instituto.
- 9.6. Realizar la rendición de cuentas del Instituto y presentar al Consejo Directivo del Instituto, informes anuales de gestión de la entidad y los que estime pertinentes, así como atender las recomendaciones y decisiones que adopte ese organismo de dirección.
- 9.7. Suscribir los contratos y convenios de asistencia y cooperación técnica y científica con entidades nacionales e internacionales y celebrar convenios estratégicos con otras entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial para el cumplimiento de su objeto.
- 9.8. Dirigir y promover la investigación, la innovación y gestión del conocimiento de conformidad con las políticas, planes y lineamientos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Ministerio de Salud y Protección Social.
- 9.9. Expedir los reconocimientos académicos relacionados con la educación continua del Talento Humano.
- 9.10. Establecer relaciones con universidades y organismos de investigación científica y desarrollo tecnológico en las materias propias de su objeto.
- 9.11. Administrar el Fondo Especial para Investigaciones e innovación y celebrar los contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- 9.12. Dirigir y coordinar acciones con las entidades territoriales para el control del cáncer en todo el territorio nacional, a través de la Red Cancerológica Nacional y la Red de Investigación en cáncer, entre otras.
- 9.13. Adoptar los manuales de Procesos y Procedimientos y los de funciones y competencias laborales de los trabajadores del Instituto.
- 9.14. 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 su desarrollo.
- 9.15. Ser ordenador del gasto y garantizar la correcta destinación de los recursos del Instituto y el debido uso y mantenimiento de sus bienes.
- 9.16. Presentar a consideración del Consejo Directivo las propuestas de modificaciones a la estructura y de planta de personal del Instituto.
- 9.17. Crear, organizar y distribuir mediante acto administrativo grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, para atender el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las necesidades del servicio, los planes, programas y proyectos del Instituto.
- 9.18. Autorizar el recibo de las donaciones o aceptar bienes en comodato para el cumplimiento de los fines de la entidad.
- 9.19. Llevar la representación judicial o extrajudicial de la entidad o delegarla en el funcionario que por ley corresponda y constituir los apoderados para la debida defensa jurídica de la entidad.

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

- 9.20. Celebrar convenios estratégicos con otras entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial para el cumplimiento de su objeto.
- 9.21. Las demás que le asignen las disposiciones legales.

CAPÍTULO III

PATRIMONIO, RECURSOS Y FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA INNOVACIÓN EN CÁNCER

Artículo 10º. Patrimonio y recursos del Instituto. El patrimonio y los recursos del Instituto Nacional de Cancerología estará conformado por:

- 10.1. Los bienes muebles, enseres, equipos de laboratorio e instalaciones inmobiliarias y de infraestructura que son de su propiedad o que tiene o posee actualmente a cualquier título el Instituto Nacional de Cancerología -Empresa Social del Estado.
- 10.2. Los aportes que la Nación le haga a través del Presupuesto General de la Nación siguiendo el principio de progresividad de acuerdo con lo que para el efecto le señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 10.3. Los ingresos que obtenga por concepto del desarrollo de su objeto.
- 10.4. Los bienes, derechos y recursos que la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título.
- 10.5. Los recursos que reciba del ente o entes que se hayan establecido con el objeto de apoyar o realizar aportes a los programas del Instituto Nacional de Cancerología.
- 10.6. El producto de las donaciones, legados, asignaciones, aportes en especie o en industria y subvenciones que reciba el Instituto de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales y de personas naturales.
- 10.7. Los recursos del Fondo especial para la investigación y la innovación en Cáncer.
- 10.8. Los recursos de cooperación nacional o internacional.
- 10.9. Los provenientes de las actividades del Instituto que se hagan con base en los derechos adquiridos legalmente en materia de propiedad intelectual o spin off .
- 10.10. Los demás bienes o recursos que el Instituto Nacional de Cancerología, posea, adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 11. Fondo especial para la investigación y la innovación en Cáncer. Créase el "*Fondo Especial para la investigación y la innovación en Cáncer*" como una cuenta especial del presupuesto del Instituto con el fin de destinar para financiar programas, proyectos, entidades y actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación en cáncer a cargo del Instituto Nacional de Cancerología. Sus objetivos y administración se ejercerán en los términos que determinen sus Estatutos y los parámetros señalados por la Ley 29 de 1990 y las demás normas que le resulten aplicables. Dicho Fondo será administrado por el Instituto Nacional de Cancerología como patrimonio autónomo y sus recursos se ejecutarán a través de un contrato de fiducia mercantil.

Artículo 12. Recursos del fondo especial para la investigación y la innovación en Cáncer. El Fondo Especial para la investigación, el desarrollo y la innovación en Cáncer se constituirá con los siguientes recursos:

- 12.1. Un porcentaje, determinado por el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Cancerología, de los excedentes provenientes de la prestación de servicios de salud de la entidad.
- 12.2. Las sumas que le sean asignadas del Presupuesto General de la Nación con destino a la investigación e innovación en el control del cáncer.
- 12.3. Los aportes o donaciones que para los fines del Fondo hagan personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o de cooperación internacional,

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

- donaciones, rendimientos o producto de los convenios celebrados con esas mismas entidades para la investigación.
- 12.4 Los recursos derivados del desarrollo de actividades de ciencia, tecnología, desarrollo tecnológico e innovación que sean recibidas directamente o a través de entidad spin-off.
 - 12.5 Los recursos de contrapartidas y resultantes de convenios especiales de investigación que el Instituto suscriba.
 - 12.6 Los recursos por el usufructo de las patentes y las regalías que se reciban por concepto de descubrimientos o inventos.
 - 12.7 Los recursos que reciba por concepto de estímulos, donaciones, apoyos, convenios o aportes a sus labores de investigación, ciencia y tecnología.
 - 12.8 Los recursos que le asigne el patronato que se constituya para el cumplimiento del objeto del Instituto Nacional de Cancerología.
 - 12.9 Los excedentes generados por la participación del Instituto en sociedades, corporaciones y sociedades industriales y comerciales del Estado, así como de la comercialización de bienes y servicios.

CAPÍTULO IV RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO

Artículo 13. Régimen jurídico y administrativo. El Instituto Nacional de Cancerología estará sometido al régimen jurídico contenido en la presente ley y, en lo no previsto en ella, al que rige a las entidades de ciencia, tecnología e innovación y a los prestadores de servicios de salud de carácter público en lo que le resulte aplicable.

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.

El Director General se designará en los términos del artículo 8 de la presente ley y por el período allí establecido; los demás servidores públicos que tengan la calidad de empleados públicos se vincularán mediante nombramiento del Director General y su régimen legal será el establecido por la Ley 909 de 2004 y las normas pertinentes y complementarias, propias de tales empleados en lo que no riña con la presente ley.

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.

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

- 14.1 Los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología serán vinculados mediante contratos de trabajo suscritos por el Director General, por término definido o indefinido, por obra o labor y se regirán por lo dispuesto en la presente ley, 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 que señale el Departamento Administrativo de la Función Pública, de lo cual se dejará evidencia.
- 14.2 El Gobierno Nacional, en el decreto que defina la planta del personal del Instituto

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

Nacional de Cancerología, señalará el número de trabajadores del instituto Nacional de Cancerología de acuerdo con su sostenibilidad financiera, presupuesto y el estudio técnico que así lo determine.

- 14.3 En materia de la jornada laboral, los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología se regirán 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 establezca para las áreas misionales del Instituto.
- 14.4 La remuneración de los empleados públicos 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 efecto fije el Gobierno Nacional, los criterios de competencia en el mercado laboral y se sujetará, en todo caso, al presupuesto de la entidad.
- 14.5 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.
- 14.6 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 nacional, para lo cual deberá observarse lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 4 de 1992 y de más normas pertinentes.
- 14.7 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.
- 14.8 El retiro para los empleados públicos del Instituto se dará por las causales legales señaladas por la Ley 909 de 2004; para los Trabajadores del Instituto Nacional 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 la tabla establecida en la Ley 909 de 2004 o en las normas que la modifiquen o sustituyan.
- 14.9 Los servidores públicos del Instituto Nacional de Cancerología estarán sometidos al régimen disciplinario único fijado por la Ley 1952 de 2019 y las normas que la modifiquen o complementen.
- 14.10 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.

Artículo 15. Régimen de contratación. Los convenios y los contratos que celebre el Instituto Nacional de Cancerología, estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado sin perjuicio de que pueda aplicar discrecionalmente las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública y, en todo caso, deberán atender los principios de publicidad, coordinación, celeridad, debido proceso, imparcialidad, economía, eficacia, moralidad y buena fe.

Artículo 16. Sistema de Control Interno. El Instituto Nacional de Cancerología, establecerá y aplicará un sistema de control interno, en los términos establecidos en la Constitución Política, en la Ley 87 de 1993, sus normas complementarias y las que defina

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y el Consejo Directivo para el adecuado funcionamiento del Instituto. La designación del Jefe de la Oficina de Control Interno se hará de conformidad con lo señalado por La Ley 87 de 1993.

Artículo 17. Régimen Presupuestal. En materia presupuestal, el Instituto Nacional de Cancerología se regirá por las disposiciones aplicables a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

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 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 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.

Los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales al momento de implementarse la estructura y la planta de personal quedarán automáticamente incorporados como Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología, sin solución de continuidad, y sus contratos se ajustarán a lo previsto en la presente ley y sin que en ningún momento se desmejoren sus condiciones laborales.

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

Parágrafo 1. Los procesos de selección para proveer empleos de carrera que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en curso y que aún no tengan listas de elegibles se terminarán en el estado en que se encuentren. Dichos empleos deberán ajustarse a la nueva naturaleza y proveerse siguiendo el procedimiento señalado en la presente Ley.

Parágrafo 2. Todos los contratos de prestación de servicios a cargo del Instituto Nacional de Cancerología – ESE que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en ejecución continuarán vigentes hasta su terminación.

Artículo 19. Referencias normativas. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todas las referencias que se hayan hecho o se hagan al Instituto Nacional de Cancerología Empresa Social del Estado, deben entenderse referidas al Instituto Nacional

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

de Cancerología.

Artículo 20. Vigencia. La presente Ley regirá a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN Representante a la Cámara Departamento del Cauca
HENRY FERNANDO CORREAL Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	JORGE ENRIQUE BENEDETTI M. Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro, Raizal y Palenquera	JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara Departamento del Casanare
MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ Representante a la Cámara Departamento de la Guajira	LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República Partido Liberal Colombiano.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. CONTEXTO GENERAL DEL CÁNCER

En el 2020, en el mundo, se estimó que cerca de 19 millones de casos nuevos de cáncer ocurrieron en ese año; es decir una tasa 201 por cada 100,000 personas (tasa de incidencia estandarizada por edad): igualmente se registraron cerca de 10 millones de personas fallecidas con una tasa de mortalidad de 100 por cada 100,000 habitantes (Ferlay, y otros, 2020). Los tipos de cáncer más frecuente son el cáncer de mama, pulmón, colon y recto, próstata, estómago, y cuello uterino. La mortalidad por cáncer ha ido disminuyendo en los países con más alto desarrollo, pero en los países de menores índices de desarrollo, la mortalidad se ha incrementado. Sin duda, el cáncer constituye una de las principales causas de muerte en el mundo. Debido a los cambios en el crecimiento poblacional sumado al envejecimiento de la población, se prevé para el año 2030, se registrarán más de 20 millones de nuevos casos en todo el mundo, entre los cuales, cuatro quintas partes de la carga recaerá en los países de ingresos bajos y medios (PIBM) (Bray, Znaor, & Cueva, 2015).

En el año 2020, la Organización Mundial de la Salud publicó su reporte mundial en donde ha hecho visible la necesidad de fortalecer las medidas de control de la enfermedad (WHO 2020). Esta organización plantea como objetivo reducir la mortalidad prematura causada por el cáncer a través de las acciones de los gobiernos y por parte de los responsables de la formulación de políticas y propone opciones políticas para todos los Estados miembros y otras partes interesadas, para tomar medidas coordinadas y coherentes, en todos los niveles, local a global; la prevención del cáncer se logra en general mediante la implementación de políticas intersectoriales que pueden reducir los riesgos de la enfermedad. Es responsabilidad del sector salud mostrar las evidencias científicas pues la implementación de políticas para el control del cáncer genera conflictos con otros sectores de la economía como lo ha mostrado la historia del control del tabaco. La OMS resalta la atención de la organización al sistema de salud para la detección temprana y la atención de pacientes con enfermedades crónicas.

En la lista de los mejores sitios del mundo donde se trata el cáncer, la característica común es una: son centros monográficos de cáncer, que compendian un conjunto de competencias para generar bienes públicos de varias virtudes, como lo son, la generación de políticas públicas, la integración funcional de redes, la especialidad de la reflexión, la observación epidemiológica permanente y la integración de servicios que forman parte de la cadena de valor, lo cual es de importante valor público en el bucle de *servicios-clínica-laboratorios-investigación-formación-servicios*. Según desde donde se le mire, este bucle puede comenzar en la investigación y reabrirse con la investigación. O comenzar en los servicios y reabrirse en los servicios. Y así con cada uno de sus componentes. El hecho, es la virtud de estos encadenamientos fundamentales para el cumplimiento de objetivos públicos. En Colombia para el año 2020, se estimaron, con base en los registros de cáncer de tipo poblacional 113 221 casos nuevos de cáncer con una TAE de 182.3 por 100,000 habitantes. Los tipos de cáncer más frecuentes son el cáncer de mama, próstata, colon y recto, estómago, pulmón, tiroides, cuello uterino y linfoma no Hodgkin. El riesgo de morir con cáncer no se distribuye de manera homogénea por todo el territorio nacional y de acuerdo con los tipos de cáncer se encuentra una

diferencia en la distribución. Es así como el mayor riesgo de cáncer de mama se encuentra centrado o ubicado en los grandes centros urbanos (Colombia, Ministerio de et al. 2017, Duarte, Salazar et al. 2021) mientras que el cáncer de cuello uterino tiene una distribución centrípeta, es decir, se encuentra un mayor riesgo en las zonas periféricas de los países, en lugares distantes y rurales o en regiones con una alta concentración de violencia (Colombia, Ministerio de et al. 2017).

Frente a esta realidad, el Instituto Nacional de Cancerología (INC) ha jugado un papel protagónico y retador en la respuesta social frente al cáncer en Colombia pues aunque fue creado cuando el cáncer no era un problema visible de salud pública como sí lo es hoy, en el transcurso de sus 86 años de historia no solamente ha generado una compleja infraestructura tecnológica para la atención integral del paciente con cáncer desde una mirada multidisciplinaria sino que además ha formado el talento humano especializado, ha liderado los planes nacionales de cáncer, ha fortalecido los registros poblacionales del cáncer, ha liderado la investigación en este tema, ha promovido el control del riesgo de cáncer y ha generado diferentes modelos y documentos técnicos relacionados para enfrentar la problemática (Vega M y Miranda N, 2020).

Teniendo en consideración que en Colombia y para el año 2030 habrá un crecimiento del 30% en el número de casos nuevos se considera necesario fortalecer al INC como una estrategia del Estado para el control del cáncer en el país con procesos misionales más competitivos, más eficiente y con mayores herramientas jurídicas para poder cumplir el rol que se estima debe cumplir, con sus funciones en el marco del sistema general de seguridad social así como dentro del sistema de ciencia y tecnología.

b. ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA

El Instituto Nacional de Cancerología fue fundado el 4 de agosto de 1934 bajo el nombre de Instituto Nacional de Radium para atención de pacientes y desde su fundación emprendió sus labores de investigación (Vega VM y Miranda N, 2020). En 1951, pasó a ser una entidad adscrita al entonces Ministerio de Higiene con el nombre de Instituto Nacional de Cancerología, entidad especializada del orden nacional. En 1969 se estableció por Decreto (1459) que el INC estaba cargo del control del cáncer en el país y ya en 1969 se estructuró el programa de control de cáncer de cuello uterino. En 1975 se lanzó el programa nacional buscaba la descentralización de los servicios para pacientes con cáncer, a través de la creación de 10 unidades de atención en diferentes ciudades del país, con hospitales universitarios, programa que fue implementado con la constitución de centros de radioterapia en diferentes zonas del país que se articulaba con las actividades de prevención del cáncer de cuello uterino (Vega M, Miranda N 2020)

En 1990 se reestructuró nuevamente el Programa nacional para el control y detección precoz de cáncer de cuello uterino, cuyos objetivos fueron mejorar la

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

La oportunidad del diagnóstico definitivo y el tratamiento de lesiones preneoplásicas en centros de atención de patología cérvico uterino en el segundo nivel de atención. El Ministerio designó al INC como entidad coordinadora y se establecieron convenios para el desarrollo de actividades con 30 seccionales de salud y siete municipios que generaron una cultura por el control del cáncer. El INC fue también pionero en promover el control del tabaquismo en Colombia y desde su fundación siempre expresó su preocupación frente al incremento de ciertas patologías como era el cáncer de lengua y de pulmón. En 1984, el Ministerio de salud creó el Consejo Nacional de Cigarrillo o salud con representantes de diferentes estamentos gubernamentales y no gubernamentales y dejó la secretaría técnica al INC (Resolución 07559 junio de 1984 Por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Cigarrillo y Salud).

En el marco de la ley 100 de 1993 mediante el Decreto 1287 de 1994 el Instituto fue categorizado como Empresa Social del Estado (República de Colombia, 1994), esto es como una entidad prestadora de servicios de salud y mediante el Decreto 1177 de 1999 se reestructuró y se amplió su objeto para que además de tener definidas funciones de atención a pacientes, pudiese continuar en la asesoría al Ministerio de Salud en la determinación, fijación y evaluación de las políticas, programas, proyectos de cáncer de conformidad con las estrategias y políticas de la Dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Igualmente se definieron sus funciones de investigación, salud pública y docencia y promoción de la prevención del cáncer.

Por su parte la ley 1122 de 2007 resalta que *“la prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de Empresas Sociales del Estado (ESE) que podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud (ley 1122 de 2007);* norma que por supuesto reiteró e impuso dicha naturaleza jurídica del INC por ser una entidad prestadora de carácter público y que tiene como efecto que la entidad no puede variar su naturaleza hasta que no lo diga la ley. El decreto 5017 de 2009 aprobó la modificación de la nueva estructura del Instituto Nacional de Cancerología y le asignó sus competencias y funciones, pero reiterando su naturaleza de Empresa Social del Estado. (República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, 2009). Posteriormente al Instituto Nacional de Cancerología se le asignó la responsabilidad de la red cancerológica nacional (La ley 715 de 2001 artículo 42) que el INC ha asumido mediante la creación de la red nacional de investigación en cáncer pues dadas las características del Sistema General de Seguridad Social son los aseguradores los que definen las redes de atención.

Respecto de las acciones en salud pública, la ley 1384 de 2010 conocida como Ley Sandra Ceballos, reiteró algunos de las competencias conferidas por la normatividad previa al Instituto Nacional de Cancerología, ajenos a los asuntos meramente asistenciales, principalmente en materia de monitoreo de los resultados de las acciones en el control del cáncer, coordinador del sistema de vigilancia epidemiológica del cáncer, señalamiento de los lineamientos técnicos para acciones de promoción y prevención a ser implementadas en el territorio nacional por parte de los aseguradores y prestadores, en guías de práctica clínica y protocolos de atención, entre otros acciones.

En términos de docencia en sus inicios el INC otorgaba becas a los estudiantes para su formación especializada en cáncer. Por el alto volumen de pacientes que atiende, se convirtió en un centro de formación y práctica de talento humano en oncología y ha formado más del 80% de los especialistas y subespecialistas en oncología en el país. A partir de la década de los años noventa, y por regulación del Ministerio de Educación Nacional (MEN),

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

las universidades toman la función de otorgar certificación académica, categorizando al INC como «centro de prácticas». En ese sentido mantiene convenios con las Universidades para poder certificar a sus especialistas, pero, por razones estructurales del INC y falta de incentivos, la oferta docente ha sido baja. Ha sido claro, que en Colombia la oferta de especialistas en oncología radioterápica está por debajo de la demanda (Murillo R 2020). EL INC organiza programas de educación continua para médicos generales y no especialistas en oncología que no tienen validez académica y recientemente participó en la creación del programa curricular del primer Doctorado en Oncología (SNIES 106335) que dirige la Universidad Nacional de Colombia.

En términos de investigación que ha sido continua y permanente a lo largo de su historia, en el año 2013, mediante resolución 902 del 26 de junio de 2013, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias, reconoció al Instituto Nacional de Cancerología como Centro de Investigación; en el año 2018 se reiteró dicha condición mediante Resolución 515 del 29 de mayo de 2018 y se encuentra vigente hasta mayo de 2023.

Es importante señalar que el Decreto 4107 de 2011, por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integró el Sector Administrativo de Salud y Protección Social generó una situación coyuntural interesante por cuanto el artículo 4 que integra y define el Sector, plantea que las entidades Adscritas al Ministerio de Salud y Protección Social son de dos categorías: los establecimientos Públicos, (Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia, el fondo de Previsión Social del Congreso de la República, el Instituto Nacional de Salud - INS y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima.) y las Empresas Sociales del Estado (el Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”, el Instituto Nacional de Cancerología – INC, el Sanatorio de Agua de Dios. y el Sanatorio de Contratación.). Esta clasificación subrayó e hizo más visible la función del INC como prestador de servicios casi que de manera exclusiva cerrando de manera implícita los espacios para el cumplimiento de las otras funciones establecidas en el decreto 5017 de 2009 y la Ley 1384 de 2010, funciones que no obedecen a la naturaleza de un prestador de servicios.

En la actualidad el INC, como se sabe, es una empresa social del orden nacional, altamente especializada, que trabaja por el control integral del cáncer a través de la atención y el cuidado de pacientes, la investigación, la innovación, la gestión del conocimiento, la alta formación de talento humano y el desarrollo de acciones en salud pública. El Instituto sin lugar a dudas constituye una entidad emblemática del Estado que se ha mantenido en el tiempo y el espacio de manera transparente y eficiente dentro del complejo contexto de la salud y de la historia de Colombia (Vega M. Miranda Nestor, 2020).

c. POLÍTICAS, PLANES Y LEYES DE CANCER EN COLOMBIA

Para el análisis del contexto de la transformación del INC resulta pertinente realizar una rápida mirada a las política, planes y leyes que en torno han sido emitidos en Colombia de manera reciente. Ha sido claro en las últimas décadas que Colombia ha tenido un crecimiento exponencial de servicios oncológicos la mayoría de tipo privado. Esto ha permitido ampliar la oferta de servicios a nivel nacional; sin embargo, las características de la atención se ven fragmentadas, no integrales y con problemas de calidad. En relación con la atención del paciente con cáncer se han emitido múltiples leyes, decretos y resoluciones que buscan promover la atención oportuna e integral. Estudios realizados por el INC

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

encuentran que Colombia cuenta con una adecuada oferta de servicios oncológicos, sin embargo, esta oferta solo en una menor proporción garantiza los requerimientos de integralidad (Suarez A et al 2018, Murcia E et al 2018).

De acuerdo con el Registro Especial de Prestadores de Salud (REPS) a fecha al corte del 29 de agosto de 2016 se identificaron 71 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en oncología pediátrica. Ante las dificultades que presentaban los niños con cáncer para su oportuna atención se profirió la ley 1388 de 2010 (ley de cáncer infantil) y se había emitido la resolución 4504 de 2012 que estableció la reglamentación de las Unidades de Atención de Cáncer Infantil (UACAI) derogada y sustituida por la Resolución 1477 de 2016, que buscaba integrar los servicios oncológicos para menores de 18 años, garantizando la prestación de calidad de los servicios (República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2012). Recientemente el Gobierno sancionó la ley 2026 del 23 de julio de 2020, también conocida como Ley Jacobo, que nuevamente establece medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediatria y se declaró la atención integral como prioritaria a los menores de edad enfermos de cáncer.

En relación con los adultos los problemas de fragmentación de la atención también han sido visibles. Para promover la integralidad la resolución 4331 de 2012 (modificatoria de la Resolución 3047/08) estableció que las autorizaciones de servicios de quimioterapia o radioterapia de pacientes con cáncer deberán autorizarse de forma integral para todos los ciclos incluidos en las guías o protocolos. (República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2012). Los intentos por lograr una atención más integral han sido planteados en la resolución 1419 de 2013 donde se establecieron los parámetros y condiciones para la organización y gestión integral de las unidades funcionales para la atención integral del cáncer. Sin embargo, esta disposición fue también derogada pues en 2016 se adoptó la resolución 1477, por la cual se define los estándares para la habilitar de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de Cáncer del Adulto "UFCA" (República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Para el año 2021 en el REPS solo se ha habilitado una unidad funcional-UACAI.

En Colombia para el año 2020 el REPS registró 1.867 servicios oncológicos habilitados por el MSPS en todo el territorio Nacional con 343 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) ubicados en 411 sedes. De acuerdo con los estándares Internacionales debe haber un centro integral de tratamiento de cáncer por cada 2,5 -3 millones de habitantes dependiendo de la incidencia de cáncer (OECD, 2020). Igualmente, las obligaciones para la conformación de la red de prestación de servicios oncológicos y unidades funciones, fijando lineamientos para su monitoreo y evaluación (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013)

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 la última década, el Ministerio de Salud y Protección Social, definió dos planes de salud pública: el Plan Decenal de Salud Pública, (PDSP), 2012 – 2021 y el Plan Decenal para el control del cáncer (PNCC) 2012 – 2021. En 2013, se expidió la Resolución 1383 de ese año por la cual se adoptó el Plan Nacional de Cáncer 2012-2021 de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) (Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Cancerología, 2012). El papel del Instituto Nacional de Cancerología, protagónico en la estructuración del Plan, fue central y tenía las siguientes líneas estratégicas para el control del cáncer : Con- trol del riesgo detección temprana de la enfermedad, atención, recuperación y superación de los daños causados por el cáncer, mejoramiento de la calidad

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

de vida de pacientes y sobrevivientes con cáncer, gestión del conocimiento y la tecnología para el control del cáncer, formación del recurso humano de alta formación en cáncer. Este plan quedó desarticulado con el Plan Decenal de la salud pública. Ambos planes están siendo evaluados en el presente año en donde se termina la década planteada 2021.

En relación con los sistemas de información en cáncer se encuentra en primer lugar la Ley 1384 de 2010 (Artículo 12 y 16) que menciona Artículo 16. Se establece el Observatorio Epidemiológico del Cáncer. Este hará parte del Sistema de Vigilancia en Salud Pública. La dirección estará a cargo del (sic) y coordinación técnica del observatorio estará a cargo del Instituto Nacional de Cancerología con participación de las Entidades Territoriales. Posteriormente la resolución 4496 de 2012, organiza el Sistema Nacional de Información en Cáncer y se crea el Observatorio Nacional de Cáncer, en el cual se integran el Instituto Nacional de Cancerología; el Registro Nacional de Cáncer Infantil del Instituto Nacional de Salud y el Observatorio Epidemiológico del Cáncer (República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2012). Por su parte, con la Resolución 247 de 2014, modificada por la Resolución 774 de 2020, se estableció el reporte para el registro de pacientes con cáncer, ante la Cuenta de Alto Costo, por parte de las IPS públicas, privadas y mixtas; las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de Salud; y los regímenes de excepción (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014). En la actualidad los sistemas de información en cáncer son múltiples, están desarticulados y se duplica información situación que se ha hecho visible en el contexto nacional e internacional (De Vries et al 2016, 2017, Wiesner CC, et al 2020).

El INC tiene dentro de sus funciones emitir las Guías de Práctica Clínica GPC para el control del Cáncer y en ese sentido publicó las primeras guías en el país (INC, 2006, INC, 2007). Posteriormente, en el año 2012, el Ministerio de Salud abrió convocatorias públicas para que los diferentes actores del sistema desarrollaran las GPC A través de los concursos realizados por Colciencias el INC y ganó la convocatoria para realizar las Guías de cáncer de mama, cuello uterino, próstata leucemias y linfomas En el año 2012 se emitió la resolución 1442 por la cual se adoptaron las Guías de Práctica Clínica (GPC) para el manejo de las leucemias y linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, y cáncer de próstata (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013). En la actualidad si el INC desarrolla GPC para el país, pero no pueden ser adoptadas como tales.

d. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL INSTITUTO DE CANCEROLOGÍA.

En las bases del actual Plan de Desarrollo Gubernamental “*Pacto por Colombia Pacto por la equidad*” contenido en la ley 1955 de 2019 se enfatiza que existe un aumento de la mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio y crónicas no transmisibles e incremento de la prevalencia de multi morbilidades con lo cual, estas cifras determinan las prioridades en salud pública. Indica, que se debe fortalecer la capacidad del Estado para que pueda ejercer su rectoría y gobernanza en el sistema de salud y resalta con ese fin dos cualidades que se deben cumplir, como son la especialización y neutralidad, lo cual traerá aparejado la garantía de transparencia.

De cara a este criterio, el INC juega un papel importante de participación en la Rectoría, en los temas de su competencia, teniendo en cuenta justamente su especialización y neutralidad. En el siguiente cuadro se puede apreciar las implicaciones del PND y de cara con el papel del INC:

Cuadro 1

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

Plan Nacional de Desarrollo e incidencia sobre el INC

BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PAPEL DEL INC FRENTE AL PND
1. Fortalecer la Rectoría del Sistema de Salud	1. EL INC debería apoyar la gobernanza y rectoría por su alta especialidad
2. Ausencia de estrategias puntuales para fortalecer la política pública en la prevención de riesgos de salud	2. Llevar iniciativas y concurrir en la fijación de políticas de salud pública en materia de Cáncer basadas en evidencia
3. Fortalecer los sistemas de información en salud	3. El INC coordina los sistemas de información de base poblacional en cáncer y puede articular los sistemas
4. Ampliación del ajuste de riesgo ex post en la UPC para patologías como cáncer	4. Prestar asesoría y apoyo para proponer el alcance de los ajustes ex post de UPC cuando se presentan enfermedades de cáncer
5. Acceso a las fuentes de recursos que financien la investigación clínica y la formación de talento humano en salud	5.1. Mesa de trabajo con Minsalud y Min ciencias para mostrar agendas de investigación y establecer una línea de trabajo para fortalecer fuentes de financiación y apoyo a los proyectos que se prioricen.
	5.2. Mesa de trabajo con el Ministerio de Salud y Min ciencias y Mineducación con el objetivo de fortalecer la importancia de la alta formación de talento humano en oncología y el papel que progresivamente debe conducir a un fortalecimiento del reconocimiento del INC como formador y probable re- conocedor de titulaciones académicas.
6. El Ministerio de Salud fija los lineamientos de investigación clínica y definición de estándares éticos y científicos	6. En materia de cáncer el INC debe liderar, incidir y concurrir en la definición de lineamientos de investigación en materia de cáncer, apoyando y asesorando en tal sentido al Ministerio de Salud y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

7. Promoverán y apoyarán proyectos que aporten a la innovación, investigación y desarrollo en prestación de servicios	7. Liderar las políticas de investigación en materia de cáncer.
8. Inexistencia del desarrollo de incentivos a la calidad. Modelos disruptivos de gestión	8. Modelo disruptivo de gestión interna para denotar calidad: Sistemas de remuneración y régimen legal especial propio de personal
9. Baja remuneración del personal de la salud	9. Superar los riesgos de retención de personal altamente especializado, mediante un modelo alternativo de remuneración del personal del INC
10. Brechas de capital humano en salud	10. Ofertas formativas altamente especializadas por parte del INC

De esta forma se puede avanzar a partir del PND en las siguientes líneas de trabajo:

1. Definir las competencias y responsabilidades de la política de salud pública en materia de cáncer, enfatizando en el papel y rol que cumplirá respecto de la misma el INC.
2. Desarrollar el mandato previsto en el PND de fortalecer al INC, a la vez que desarrollar los mecanismos y el proyecto normativo que en desarrollo del PND le permita cumplir sus responsabilidades medulares.
3. En materia de Salud Pública, el Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo del Instituto Nacional de Cancerología (INC), podrá establecer los objetivos del control del cáncer, específicamente en control del riesgo, detección temprana, tratamiento integral, cuidados paliativos, vigilancia epidemiológica, y desarrollo del talento humano en oncología.
4. Con la iniciativa del INC el Ministerio de Salud y Protección Social podrá institucionalizar para el país un modelo para el control del cáncer definiendo sus líneas estratégicas con indicadores de evaluación costo-efectiva. Es viable a partir de estos mandatos hacer del INC un instrumento esencial de la política de salud pública de la mano del plan decenal de cáncer, que deberá revisarse y actualizarse como una de las prioridades que puede liderar el INC.
5. En desarrollo de las políticas de vigilancia epidemiológica, de prevención y de fortalecimiento del sistema de Salud, el Instituto Nacional de Cancerología debe afirmarse como ente de referencia en cáncer del Ministerio de Salud y Protección Social. Por ende, deberá superar su visión de ser exclusivamente una IPS-ESE para adoptar la naturaleza y el régimen jurídico especial que requiere. Todo ello encuentra su fundamento tanto en los mandatos generales del PND como se ha visto, las normas preexistentes y los mandatos específicos que se han previsto para el INC en particular.
6. Con base en los mandatos del PND el INC puede y debe jugar un papel activo de primer orden en definir las guías de atención integral diagnósticas y terapéuticas; definir y realizar la evaluación de tecnologías con los organismos competentes para la prevención, diagnóstico y tratamiento integral; jugar un papel principal, como ocurre en la experiencia

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

comparada, en coordinar la Red de Centros de Cáncer a nivel nacional y el Sistema Nacional de Servicios Oncológicos; y estructurar las cifras de cáncer en el País de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social.

7. Igualmente en el énfasis que da el PND, el Instituto Nacional de Cancerología en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social deberá apostar a ser el órgano verificador previo de las condiciones de los servicios oncológicos que pretendan ser habilitados en el territorio nacional. Con ello se apunta a un aspecto crucial que es el de la calidad, habilitación y acreditación en materia de prestación de servicios oncológicos por parte de los prestadores.

8. En materia de formación del recurso humano en oncología, el Instituto deberá contar con la facultad legal que le permita realizar los reconocimientos académicos por lo cual hará parte del Sistema de Educación Nacional.

9. Todos los aspectos anteriores contemplados en el PND conllevan a la necesidad de establecer una entidad con una naturaleza especial y *régimen propio* aplicable al INC que fortalezca las competencias y funciones que debe tener, con un personal adherido y adecuadamente remunerado e incentivado y que le garantice cumplir con los propósitos en salud pública, formación, investigación y actividades asistenciales de alta especialidad como referente nacional para que la lucha contra el cáncer sea una realidad.

e. PROBLEMÁTICA DEL INSTITUTO COMO EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO

La naturaleza jurídica del INC es la de ser una Empresa Social del Estado y que según la ley 100 de 1993, artículo 194 es la naturaleza jurídica que se le imprime a las entidades que son *exclusivamente* prestadoras de servicios de salud de naturaleza pública en el orden nacional y territorial y que las caracteriza como una entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creada por la Ley; régimen que por demás regla materias referentes a la representación legal, régimen excepcional de contratación, vinculación de sus empleados públicos, presupuesto y aspectos tributarios, entre otros.

El INC es un ente único, del orden nacional, cuyo régimen jurídico no se armoniza con esta cualidad. Ello en virtud a que la figura de Empresa Social del Estado aplica *con exclusividad* para prestar servicios de salud, que no es el caso del INC. La problemática y complejidad de los temas de cáncer, y la ubicación casi que exclusiva del INC en adscripción directa al Ministerio de Salud y Protección Social, conjuntamente con la experiencia comparada internacional y su diversidad de funciones, la hace una entidad única y *sui generis*. El INC tiene una cadena de valor propia de su naturaleza polifacética, bien fundamentada históricamente y en sus particulares encargos de intervención pública, que reafirman su condición de organismo único en el marco de la Administración Pública.

La inferencia sobre la experiencia internacional, permite subrayar que el INC comparte con otros Institutos de la Región Latinoamericana su importancia estratégica y el reconocimiento desde lo público de contar con un Instituto Nacional de Cáncer. Esta naturaleza es independiente del sistema de salud en cuestión, sea que este se oriente más hacia el mercado, sea equilibrado, o se enfatice en la responsabilidad exclusiva del Estado.

La promesa de valor del INC y su valor público, convergen en su importancia en materia de cabeza de red, centro de referencia en cáncer, articulador de esfuerzos nacionales en prevención y tratamiento del cáncer, asesor de la política pública y principal gestor del Plan Nacional de Cáncer, y su papel de primer orden en materia de investigación, innovación y

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

desarrollo tecnológico, aunado a la formación especializada de talento humano en este campo.

Frente a las competencias que debe asumir el INC en la actualidad, se han identificado diversos problemas de orden institucional y normativo que impiden cumplir con eficiencia, eficacia, efectividad, oportunidad la misión, visión y los mandatos asignados por algunas normas reglamentarias al Instituto.

Uno de sus principales problemas es el de baja competitividad en los salarios ofrecidos en el mercado laboral al cuerpo médico, personal especializado y el de los investigadores, lo que se manifiesta en deficiencia en la actitud del servicio, pérdida de valor por esquemas de tercerización, dificultades de relacionamiento con la academia y la sociedad civil que desincentiva el trabajo en red. La ausencia de equidad en la remuneración salarial para muchos cargos asistenciales y aún administrativos y pérdida de médicos con curva de experiencia elevada (20-30 años) sin una alternativa legal que resuelva actualmente las posibilidades de adherir a los profesionales afecta su prospecto institucional. Dificultades en la diversificación de nuevas líneas de trabajo y servicios, muchas de ellas encadenadas a las dinámicas de investigación. En el sector existen nuevos jugadores que exigen que el INC como institución nacional, juegue un papel protagónico en la articulación de redes y en potenciar el trabajo con esos nuevos jugadores, como cabeza de red, para fortalecer la política pública y su gestión en materia de cáncer.

Se requiere una nueva institucionalidad que le permita enfrentar los retos de infraestructura física y su mejoramiento para cubrir todas las áreas.

Por tanto, los temas institucionales que se abordan la exposición de motivos son un aspecto esencial que debe hacer viable que se implementen otro conjunto de medidas de diverso orden para permitirle dar cuenta de su polifuncionalidad y del mejoramiento de sus servicios asistenciales, permitiéndole mejorar integralmente sus servicios en cobertura, calidad, pertinencia y acceso.

f. LA NECESIDAD DE LA TRANSFORMACION DEL INC

El régimen actual de Empresa Social del Estado dificulta realizar de manera suficiente sus procesos misionales para *concurrir* en la fijación de la políticas públicas de cáncer como asesor del Ministerio de Salud y Protección Social, en la investigación, la coordinación de la vigilancia epidemiológica del cáncer, la formación del talento humano, la conformación de la red cancerológica nacional, así como en la promoción de la prevención, diagnóstico tratamiento, cuidados paliativos y rehabilitación de las enfermedades neoplásicas y relacionadas.

Para enfrentar las dificultades del INC, se propone una nueva visión de su institucionalidad a partir de una propuesta transformativa que cambia su naturaleza jurídica hacia una *entidad pública de naturaleza especial* por ser precisamente una entidad *sui generis* y en consonancia con ello una nueva arquitectura jurídico administrativa, para acometer con eficacia y eficiencia un conjunto de acciones prioritarias y de alto impacto. Se espera que el INC deje de ser una Empresa Social del Estado para convertirse en *Un Instituto Público de Investigación e Innovación en Cáncer, con un hospital* tal como ha sido recomendado por diferentes agencias internacionales (OECD, OCDE); la propuesta de ser un Instituto Público de Investigación con una naturaleza especial ha sido previamente

analizada y propuesta en Colombia en el marco de la misión de sabios (Wiesner Ceballos C, Acosta Peñaloza A, Quintero Posada A 2020)

Para el nuevo prospecto jurídico del INC que se plantea, se tomaron en cuenta el contexto de la política pública, las experiencias comparadas, así como el enfoque que en una perspectiva de mediano y largo plazo resulte adecuado para el desarrollo del INC, en:

1. Su tránsito para ejercer como órgano copartícipe en la fijación de la política pública de cáncer que fije el Gobierno Nacional, en concurso con el Ministerio de Salud y Protección Social
2. Sus competencias como alto órgano de formación y capacitación del talento humano en materia de cáncer con competencias para reconocer los títulos de formación académica.
3. El desarrollo y posicionamiento de su actividad asistencial, de sus clínicas, tecnologías y laboratorios
4. El desarrollo y potenciación de sus competencias en investigación clínica, epidemiológica y experimental.
5. Su capacidad para el desarrollo y actualización de las guías de atención en cáncer, y
6. Su función en la generación de las cifras y la estimación de incidencia de cáncer con base en los registros de cáncer de base poblacional,
7. Su capacidad para definir los criterios de calidad para las Instituciones prestadoras de servicios oncológicos y de detección temprana en cáncer.

Un aspecto de orden metodológico que soporta la propuesta fue acudir a algunos referentes internacionales, para efectos de lo cual el Instituto adelantó un evento en la ciudad de Bogotá, con Institutos de cáncer de la Región, en donde se lograron conocer de primera mano, los aspectos jurídicos y organizacionales de los Institutos de Brasil, Chile, Perú, Argentina, Bolivia, Paraguay, Panamá y México, USA reunidos en los días 13 y 14 de junio de 2019, con participación del MSP y el DAFP. De esa experiencia se logró obtener un material de referencia respecto de lo cual se resaltaron los aspectos más relevantes.

El análisis comparativo de los Institutos (INC, 2019) no se presenta de manera exhaustiva en este documento, pero se resalta en primer lugar de dicho análisis la importancia de existir un Instituto Nacional de Cáncer –en cada país-, de naturaleza pública, lo cual lejos de ser una excepción es la regla en la mayoría de los países de la Región con excepción de países pequeños como Honduras, El Salvador y Uruguay. En segundo lugar, es importante resaltar que existen diferentes historias, características y alcances institucionales; por una parte, se encuentran los Institutos Latino Americanos que son, con excepción de Argentina, centros hospitalarios por excelencia, es decir centrados de manera importante en la atención a pacientes y realizan en su mayoría investigación y algunos desarrollan otros procesos. Por otra parte, se encuentra el Instituto de norteamericana (NCI) que está centrado en investigación y designa los centros de cáncer para la investigación

Los *hospitales* en México, Perú, Paraguay, Brasil se *transformaron en institutos* en los últimos años combinando su componente asistencial con nuevas facultades que inciden en las políticas públicas en cáncer con estructuras especializadas frente a los Ministerios de Salud. En Argentina se organizó un instituto hace 10 años, bajo la idea de no contar con elementos asistenciales, sino organizado como una institución para las políticas públicas. Tales institutos abarcan medianamente un conjunto de procesos, que pueden identificarse como parte de una cadena de valor y de un valor público estratégico, como son la prestación de servicios médicos, la capacitación y la formación, la investigación en sus diversas modalidades, su papel en la gestión y formulación de políticas públicas y el ser gestores y partícipes de las redes nacionales e internacionales en materia de cáncer. La cercanía de estos institutos, de una u otra forma con la Rectoría de salud en cada país, resulta un aspecto esencial. Hay desde luego matices, pero el panorama general llama la atención sobre la predominancia de estos rasgos comunes. Con base en este análisis de la

experiencia internacional se encuentra que la propuesta debe estar dirigida a:

1. Mantener el Instituto como una entidad pública del nivel nacional y adscrita al MSP, con un *régimen legal especial* que le permita abandonar la idea de que es solo una ESE especializada en cáncer, centrada en la gestión de los procesos integrales que se mencionan en el siguiente numeral.
2. Construir una cadena de valor articulando los procesos de prestación de servicios de salud en enfermedades neoplásicas, con actividades de salud pública, investigación formación del talento humano.
3. Generar una cadena de valor que permita la generación de un valor público, tal como se observa en las mejores prácticas internacionales, producto de que cada proceso se retroalimenta y refuerza con el otro, generando un bucle virtuoso: la clínica –prestación de servicios asistenciales- y la investigación integrados, estos articulados con la gestión del conocimiento y la alta formación de talento humano reconocida por la misma entidad, y todos ellos, siendo factores claves en la referencia, en la configuración de redes y en la formulación de políticas públicas.
5. La identificación del personal al servicio del INC, debe estar cobijado además, bajo un régimen laboral especial y propio, en parte porque este Instituto monográfico público y altamente especializado, debe ser reconocido como autoridad nacional para concurrir en la definición de las políticas públicas que debe adoptarse para el control del cáncer, en un contexto de varios prestadores de servicios; pero también, por cuanto por la naturaleza de las labores de investigación de docencia y de alta especialidad, exige que el sistema de remuneración sea altamente competitivo e incentive y reconozca la investigación y la consecución de recursos; de no ser así conduce a que resulta prácticamente imposible atraer al personal asistencial supra- especializado o de investigaciones que se ve atraído por reconocimientos económicos y salariales mucho más altos ofertados por el sector privado en un mercado de competencia y de incentivos que no resulta atractivo frente a las remuneraciones del empleo público.
6. Los institutos de mejores resultados como en EEUU, se basan en generar incentivos para los servidores basados en la producción científica y la productividad, e incluso con sistemas especiales de contratación externa o un régimen equivalente.

En términos de la cadena de valor se puede observar en la gráfica No 1 que sigue, las principales fases de generación de valor que van estructurando la generación de valor público, conducentes a bajar la incidencia de la morbilidad y morbimortalidad por enfermedades oncológicas. Las actividades de valor primarias que ilustra la gráfica están asociadas a otorgar un mayor valor a la población colombiana, mientras que las actividades de apoyo no aportan valor a nivel directo, pero refuerzan las actividades primarias.

En las actividades de valor primario se sustenta la ventaja competitiva del Instituto, dado que la integración de sus procesos críticos, desde constituir una instancia clave para concurrir en la formulación de la política pública, continuando por ser cabeza de red en materia de control integral de cáncer, a la vez que la trípode de investigación, prestación de servicios asistenciales y alta formación de talento humano, *permite generar más valor público que cualquiera de las entidades existentes en el sector salud* en materia de la prestación de servicios oncológicos. Este conjunto de actividades primarias tiene una consecuencia directa en el valor propuesto, que es *bajar la incidencia de la enfermedad*, de

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

cara a un contexto que indica en toda la región y en el país, una tendencia al incremento de la incidencia.

También debe resaltarse que es a partir de la práctica clínica en pacientes, donde hay una fuente principal en la generación de nuevo conocimiento para fijar las políticas para el control del cáncer, asunto que no asume ninguna otra entidad distinta al Instituto, cuya política es la generación de valor público y no de rentabilidad; de otra parte, hay unos roles en la generación de la cifras de cáncer, las guías de atención y el papel modulador del INC en materia de medicamentos y oferta de servicios que han impactado favorablemente el gasto en salud para el cáncer con miles de pacientes favorecidos. Todo ello refuerza la importancia de que estos procesos se administren en la institución y refuerza la importancia de su cadena de valor y generación de valor público.

La Visión, la Misión y los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de Cancerología, se despliegan en un Mapa de Procesos o Modelo de Operación por Procesos, que le da un carácter original y especial al Instituto, como elementos que se inspiran en su Cadena de Valor y que se visualiza en el siguiente Modelo:

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

Gráfico 1



Este Modelo y la Cadena de Valor, ilustra que la labor del Instituto trasciende su margen limitado de una Empresa Social del Estado, en los términos en que legalmente fue definida desde 1993.

g. PROPUESTAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y DE PERSONAL

La problemática planteada, consistente en una falta de adecuación de la naturaleza institucional y de las características jurídicas e institucionales de una Empresa Social del Estado, ESE, no son del todo adecuadas al Instituto Nacional de Cancerología -INC, por lo cual se debe inscribir en el tipo de entidades estatales cuya naturaleza jurídica implica un régimen especial y propio en razón de las funciones que desempeña y de los encargos de naturaleza pública que tiene a cargo.

En este aspecto vale reiterar que la misma ley 489 de 1998, orgánica de la Administración Pública dejó establecido en su artículo 38, la clasificación de diversas entidades públicas del orden nacional y difiriendo en manos del legislador la creación de otro tipo de entidades para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y que el artículo 39 ibidem les confiere actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del estado colombiano; para lo cual corresponde al Legislador su definición dadas las condiciones especiales como ha quedado visto para el caso del Instituto.

Se propone como características para la reforma al INC desde la perspectiva de su naturaleza y régimen legal especial, los siguientes aspectos:

- Instituto de naturaleza especial, regido en lo pertinente por las disposiciones que regulen las actividades científicas y tecnológicas, habilitado para prestar servicios de salud altamente especializados en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad neoplásica, centro de referencia nacional en tales materias, responsable y ejecutor en lo pertinente de la política gubernamental en las materias propias de su objeto y centro de alta formación de talento humano.
- Con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

independiente, que se denominará Instituto Nacional de Cancerología.

- Adscrito al Ministerio de Protección Social, de forma que se estructure con un nivel de autonomía importante, acorde con las disposiciones que lo validan como entidad de régimen legal especial.
- El Instituto Nacional de Cancerología hará parte integrante del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS-como entidad adscrita) y del Sistema de Educación Nacional, en lo pertinente.
- El Instituto Nacional de Cancerología tendrá como domicilio la ciudad de Bogotá, D. C., y ejercerá sus funciones a nivel nacional, para lo cual podrá contar con dependencias o unidades a nivel territorial que le permitan hacer presencia a nivel regional.
- El Instituto Nacional de Cancerología podrá asociarse con particulares o con otras entidades públicas de cualquier orden, para adelantar actividades propias de su objeto
- El Instituto Nacional de Cancerología podrá contratar servicios especializados asistenciales bajo un modelo de productividad y competitividad en las materias especializadas que complementen su capacidad de prestación de servicios, docencia e investigación. Que permita que sus servidores asistenciales, de investigación y docencia especializada puedan ser retenidos competitivamente y recibir las asignaciones ajustadas al fortalecimiento institucional del INC; lo cual implica el establecimiento de un régimen laboral propio que le permita vincular a todos sus servidores mediante contratos de carácter laboral como servidores públicos
- El patrimonio del Instituto Nacional de Cancerología estará conformado por aportes que reciba del Presupuesto General de la Nación; los ingresos que obtenga por concepto de desarrollo de sus funciones de asesoría, prestación de servicios técnicos y científicos, así como la venta de productos y servicios de información; los bienes, derechos y recursos que la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título; los recursos que reciba por concepto de aportes o convenios de carácter nacional o internacional, mediante la organización de fondos cuenta propios de la labor de cada portafolio, programa o proyecto de investigación, los cuales se contabilizarán como líneas especiales de convenios con su propia presupuestación y caja; los demás bienes o recursos que el posea, adquiera o reciba a cualquier título. La venta de servicios o productos que como resultado de la innovación y de su desarrollo tecnológico contribuyan a la prevención, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad neoplásica.
- Su régimen de contratación se regirá por el derecho privado para toda la institución y por las reglas de contratación especiales que se establezcan y sean aplicables a sus actividades de naturaleza científica y tecnológica.
- El régimen presupuestal se sujetará a las normas señaladas por el EOP pero con la excepción de poder manejar presupuestos plurianuales para el manejo de los recursos en proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- El régimen de personal del Instituto Nacional de Cancerología se regirá por un sistema especial asimilable a las normas que rigen la vinculación laboral en el derecho privado que permita entre otros un Sistema particular de gestión del

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

personal, un Sistema de remuneración básico y variable en función a la productividad y la producción científica y tecnológica para el personal asistencial, científico y científico y asistencial docente y que se extiende en la forma de vinculación al personal administrativo; un sistema acorde con la naturaleza clínica e investigativa para el personal que ejerza estas actividades que reconozca la alta formación y la experiencia de manera distinta a como opera el empleo público.

- El Instituto Nacional de Cancerología podrá organizar un patronato con participación del sector privado que promueva la consecución de recursos de todo orden para el INC, los cuales serán llevados a través de una administración fiduciaria, u otra figura que decida el Patronato, y se aplicarán con exclusividad a la financiación de proyectos de desarrollo de infraestructura, equipos, tecnología o financiación de proyectos de investigación especializados; alternatively podrá crear asociaciones con entidades públicas o la participación de particulares o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro con el fin de desarrollar funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo en la forma establecida por los arts. 95 y 96 de la ley 489 de 1998 y el decreto ley 393 de 1991.

Los rasgos jurídicos de este modelo deben materializarse a través de varios asuntos que son de reserva de ley que establezca una naturaleza y un régimen especial para el Instituto, con una legislación sólida que garantice el cumplimiento de sus funciones con mayor certeza, funcionalidad y seguridad jurídica frente al rol que cumple dentro del concierto de entidades públicas; que defina además un régimen jurídico de personal definido por la ley, que considere su naturaleza de entidad especial y que le permita también el reconocimiento por productividad y competitividad para el personal asistencial formativo e investigativo y que se extienda hacia los ámbitos administrativos.

Este enfoque encuentra pleno sustento constitucional, tal como puede inferirse de lo ya expuesto, pero también la jurisprudencia Constitucional permite afirmar la viabilidad jurídica y la pertinencia para el caso de esta opción (Sentencia C-722/07, 2007):

“Entre las facultades con las que cuenta el legislador en esta materia, se encuentran las concernientes a la modificación de la estructura de la administración pública y la regulación del régimen laboral de los trabajadores, en forma tal que resulte coherente con la modificación de las funciones, respetando en todo caso los derechos adquiridos de los trabajadores.

De la misma manera, la aplicación de normas de derecho privado a entidades de naturaleza pública resulta igualmente posible y suele presentarse sobre todo en las denominadas entidades que no pueden regirse exclusivamente por las reglas del derecho público en cuanto a su finalidad exclusiva industrial o comercial y a la confluencia de recursos de particulares, situación que obedece a la necesidad de dotar a tales entidades de la versatilidad y capacidad de acción inmediata que les permita competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado.

Sin embargo, tal como ha tenido ocasión de expresarlo la Corte, dentro de la potestad de configuración que tiene el legislador se halla incluida la facultad de disponer que algunas de las entidades descentralizadas por servicios se rijan por el derecho privado y que sus trabajadores puedan ser considerados como servidores públicos, en función del grado de responsabilidad que tengan en el

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

manejo y en la ejecución de los bienes del Estado.” (Subrayado fuera de texto)

Esto se reitera en forma específica en los propios mandatos constitucionales. El artículo 123 de la Constitución Política determina como genérica la figura del «servidor público», cuya denominación en realidad se extiende a varias especies, como son las más inveteradas, esto es los empleados y los trabajadores del Estado, denominados comúnmente empleados públicos y trabajadores oficiales.

Pero es de subrayar que a continuación, el artículo 125 de la Constitución Política prevé en su inciso primero que «los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley».

En suma es la Ley quien puede determinar diversas categorías de empleos, algunas de ellas claramente exceptivas respecto a las categorías más generalizadas en el sector público, como son los empleos previstos para las ESE, sujetas al régimen de empleados públicos. Como se ha ilustrado reiteradamente en este documento, no son la categoría adecuada para el cuadro funcional de empleos de investigación, asistencial y docente asistencial que exige el ejercicio misional del INC. En pocas palabras, el caso del INC en materia de empleo también resulta ser un asunto *sui generis*.

En los términos anteriores queda evidenciado que existen entidades públicas que, dada la especificidad de sus competencias y funciones, como es el caso del INC, pueden contar con un régimen especial y propio que solo puede definir el legislador para los asuntos que desarrollen su naturaleza jurídica.

En ese sentido se solicita acompañar el proyecto de ley que se propone para propiciar y aprobar la transformación del Instituto y de esta manera fortalecer su rol público en la lucha contra el cáncer en Colombia.

h. IMPACTO ECONÓMICO

El impacto económico para este proyecto es neutro. Se espera que la reforma estructural del INC progresivamente permita generar más ingresos y al tiempo con ello, generar más y mayores servicios producto de su oferta pública de valor, contribuyendo a un beneficio social incremental.

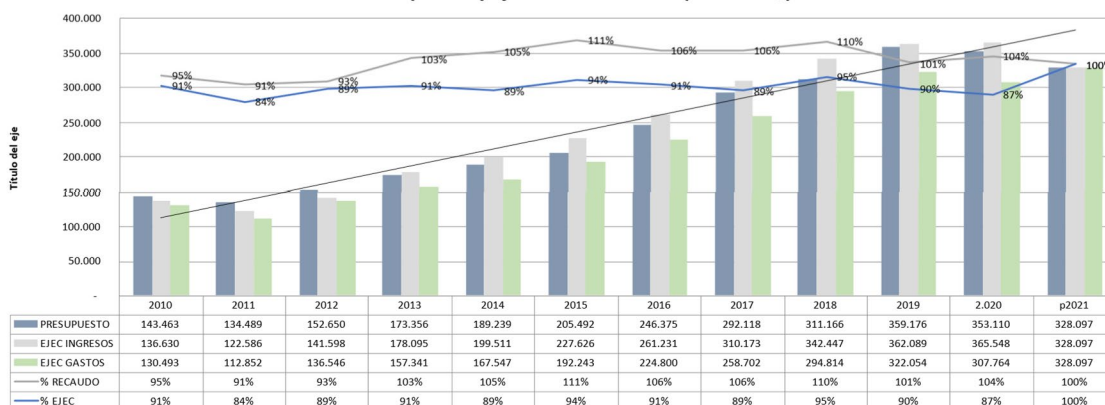
En el siguiente gráfico se observa el presupuesto del INC en los últimos años:

La línea de tendencia del gráfico demuestra que el INC ha mantenido un presupuesto en crecimiento, con un alto porcentaje de ejecución. Con la reforma institucional y tal como lo manifiesta el proyecto de Ley, la restricción presupuestal es una premisa que a su vez está contemplada en el proyecto como una restricción legal consistente en que no se superará

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y

Presupuesto INC

Presupuesto y Ejecución 2010 -2021 (Millones \$)



el equilibrio financiero del Instituto.

Al contrario, se espera que el INC pueda optimizar el uso de su infraestructura física y capacidad instalada, ampliar su escala de operación en materia de investigación accediendo a recursos nacionales e internacionales, encontrar apoyos a través de un patronato que promueva la marca del INC mediante la promoción y recolección de aportes altruistas que coadyuven a financiar nuevas investigaciones o fortalecer determinados servicios, así como mantener un estricto equilibrio entre el aumento de su escala de operaciones que conlleva mayores costos, con mayores ingresos derivados de su propia actividad, esto es, recursos propios, sin generar presiones adicionales con ocasión de la reforma frente al Presupuesto General de la Nación.

En el régimen laboral previsto en este proyecto, se trata de hacer una conversión del régimen actual al propuesto, manteniendo las equivalencias del valor de la nómina vigente con la que se derive de la naturaleza de los nuevos empleos. O en todo caso, manteniendo un equilibrio estricto entre las fuentes de recursos y el gasto requerido para la operación del Instituto.

Por medio del cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y