

Sentencia T-003/00

SISBEN-Modificación de datos/SISBEN-Nueva calificación de la situación socioeconómica

La administración municipal no procedió de la manera que quedó dicha, sino que unilateralmente introdujo los recortes de beneficios, y los usuarios pobres del sistema sólo se enteraron de esas modificaciones cuando acudieron, como la actora, en busca de una atención que hasta entonces habían recibido y ahora se les niega. La consecuencia ineludible de esta verificación, es que la alcaldía sí le violó el derecho al debido proceso a la demandante y, por conexidad, también le vulneró sus derechos a la seguridad social, la salud, la igualdad y el hábeas data; todos ellos serán amparados en la parte resolutive de esta providencia, en la que también se revocará el fallo de instancia sometido a revisión. Antes de poner punto final a la parte considerativa de esta providencia, no puede esta Sala dejar de llamar la atención del alcalde demandado sobre la condición de inferioridad manifiesta que afecta a la accionante, quien es a la vez disminuida física y mujer cabeza de hogar, lo que la hace titular, por partida doble, a una protección especial de parte del Estado, que se debe realizar a través del trato que le brinde la administración municipal en lo que hace a la seguridad social en materia de salud. Esa doble calidad, que no es detectada por la encuesta del Sisben ni valorada en su sistema de calificación, está debidamente acreditada en este proceso y en los archivos de la administración municipal, y aunque no la contemplen los reglamentos del Sisben más que como un criterio auxiliar, está consagrada en la Carta Política y debe hacerla efectiva la administración en los términos de los artículos 2 y 4 de la Constitución.

Referencia: expediente T-246.278

Acción de tutela contra el Alcalde del municipio de Abejorral (Ant.) por una presunta violación de los derechos a la seguridad social, la salud, la vida, la igualdad, el debido proceso y el hábeas data.

Tema:

Para la modificación de los datos que reposan en los archivos municipales del SISBEN, o de los actos administrativos que, con base en ellos reconocieron derechos individuales a los particulares, la actividad de las autoridades debe someterse a los límites que le impone el

derecho al debido proceso.

Actores: María Nidia Cortés Rincón

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., trece (13) de enero de dos mil (2000).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Abejorral, dentro de la acción de tutela instaurada por María Nidia Cortés Rincón contra el Alcalde del municipio de Abejorral (Ant.).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

La actora, María Nidia Cortés Rincón, manifestó que es mujer cabeza de familia, con tres hijos menores de edad a cargo, y que padece una artritis crónica degenerativa que le fue diagnosticada hace trece años.

Según afirmó, en 1995 le practicaron la encuesta del sistema de selección de beneficiarios para los programas sociales del SISBEN, la clasificaron en el nivel II, y le otorgaron la calidad de beneficiaria, por lo que desde entonces venía recibiendo la prestación de los servicios de salud que requería a través de la administradora del régimen subsidiado Saludcoop.

1. Actuación de la autoridad demandada y solicitud de amparo.

El 6 de agosto de 1999, la actora incoó la acción de tutela sometida a revisión, pues afirmó que en la alcaldía municipal de Abejorral le informaron que había sido excluida de la lista de beneficiarios del Sisben y, en su opinión, ese comportamiento constituye una grave violación de sus derechos fundamentales por dos razones: a) “con la orden de retiro realizada por la administración, se me negó un tratamiento que para mi salud venía recibiendo en la Congregación Mariana de la ciudad de Medellín y en el hospital de esta localidad, el cual era realizado con cargo a los recursos del régimen subsidiado de salud, por estar clasificada en el estrato 2 del Sisben, ya que padezco de una artritis en estado demasiado avanzado, y en la actualidad no estoy en capacidad económica de cubrir los valores que demanda mi tratamiento para lograr mi recuperación...”; y b) por que la exclusión se llevó a cabo de manera irregular, pues en ningún momento se le practicó una nueva encuesta que permitiera reevaluar su actual situación económica y social, único procedimiento que, de acuerdo con la ley, permite establecer si su situación ha cambiado lo suficiente como para privarla del derecho que le había sido reconocido.

Añadió la señora Cortés Rincón, que tampoco recibió de las autoridades encargadas de administrar el Sisben en su municipio respuesta adecuada a sus reclamaciones, ni información suficiente sobre el motivo que las llevó a excluirla del sistema.

1. Informe de la funcionaria encargada de administrar el Sisben.

La funcionaria encargada de administrar el Sisben en el municipio donde reside la accionante, informó al juez a quo que: “en ningún momento ella ha sido retirada del sistema, puesto que cuando yo fui informada de la tutela, fuimos a buscarla en la base de datos y era la primera que aparecía en pantalla; legalmente sigue en el Sisben en este momento; de pronto se le retiraron algunos servicios por aparecer en el nivel III...”; es decir, que la demandante no perteneció al nivel II, siempre ha estado en el nivel III, pues a ella solamente se le ha practicado una encuesta en 1995, la que arrojó una calificación de 49 puntos, y según la tabla de asignación de niveles, se ubica entonces en el III, ya que a esta categoría pertenecen quienes obtengan entre 47 y 58 puntos, cuando el candidato a beneficiario reside en el área urbana.

En respuesta al juez del conocimiento, aclaró esta funcionaria que en la anterior calificación no se tuvieron en cuenta variables tales como la condición de mujer cabeza de familia que ostenta la demandante, ni su situación de disminuida física. Por último, añadió que la actora debe acercarse a la oficina correspondiente a fin de solicitar que se le practique una nueva encuesta, y poder analizar de nuevo su caso.

1. Sentencia objeto de revisión.

Conoció del proceso el Juzgado Promiscuo del Circuito de Abejorral, y el 10 de agosto de 1999 decidió negar el amparo solicitado por la accionante, aunque solicitó al Alcalde demandado practicar una nueva encuesta a la señora Cortés Rincón y reestudiar su caso, a más de proporcionarle toda la información que ella requiera.

Consideró ese funcionario que la pretensión de la demandante, consistente en ser nuevamente incluida en el listado de beneficiarios del Sisben es improcedente, pues se demostró que no había sido excluida del mismo. También encontró que las peticiones verbales de información habían sido atendidas de la misma manera informal en que se plantearon, y que el tratamiento que la actora dice haber recibido en la Congregación Mariana de Medellín no fue pagado por el Sisben.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y el auto de la Sala de Selección Número Nueve del 24 de septiembre de 1999.

1. Problema jurídico a resolver.

En el caso bajo revisión, se trata de verificar si, de acuerdo con los medios de prueba recopilados por el fallador de instancia, la alcaldía del municipio de Abejorral violó o amenazó los derechos fundamentales reclamados por la actora cuando, sin excluirla del listado de beneficiarios del Sisben, dispuso privarla de algunos de los beneficios que ella derivaba de ese régimen subsidiado, sin que precediera una nueva calificación de la situación socio-económica de la afectada.

1. Jurisprudencia sobre el Sisben que resulta aplicable al caso.

En la sentencia T-177/99, esta Sala de Revisión tuvo oportunidad de examinar la regulación legal del Sisben, y relacionarla con la protección especial que debe el Estado a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, pues padecen una enfermedad que las incapacita y no pueden costear el tratamiento que ella requiere; en esa oportunidad, consideró esta Corporación:

“Basta este breve resumen de la regulación administrativa aducida por la autoridad demandada para procurar que se juzgue legítima su actuación respecto a Y, para señalar que ella: a) es ineficiente; b) contraría el orden público de la salud en materia de prevención, diagnóstico y tratamiento del sida; y c) da lugar a violaciones sistemáticas del derecho fundamental a la igualdad.

“La regulación del SISBEN es ineficiente para detectar a las personas pobres que, además, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta debido a las enfermedades que las aquejan, por ejemplo Y, por la simple razón de que no fue diseñada para permitir identificarlas. Ni la estratificación socioeconómica ni la focalización individual -que da cuenta del empleo, el ingreso y las características de la vivienda-, fueron construídas para permitir detectar a quienes están más expuestos a sufrir una u otra enfermedad, a quienes la padecen sin diagnóstico, o a quienes saben que requieren tratamiento y no lo pueden costear; de hecho, el Secretario de Salud de Cali pudo -aunque no lo hizo-, haber practicado las encuestas a Y una y mil veces sin que el resultado variara, mientras el evaluado pasaba de persona expuesta al riesgo de contagio, a portador asintomático, y luego a enfermo de sida y a moribundo, porque la estratificación socioeconómica y la focalización individual son instrumentos de medida que sólo sirven para mensurar aquello que se tuvo en cuenta al

diseñarlos, y en la regulación del SISBEN caben entes pobres abstractos, y no personas en situación. Tampoco con esas pruebas clasificó, ni podía calificar como beneficiaria del programa de auxilios para ancianos indigentes, la madre de Y. Tal nivel de ineficacia difícilmente puede aceptarse como razonablemente compatible con el orden político, económico y social justo al que se alude en el Preámbulo de la Carta Política.

“La regulación del SISBEN es ineficiente, por la misma razón por la que resulta contraria al orden público de la salud, no sólo en materia de sida, sino en todo lo que tiene que ver con la prestación del servicio público de atención en salud a la población pobre: el Estado, a través del CONPES, en su afán por focalizar la política social en proteger a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, ignoró otra obligación -igualmente importante-, que debe cumplir como parte de esa política social: proteger especialmente a aquellas personas que, a más de una condición económica precaria, tienen una condición física o mental que, por sí sola, les pone en innegable circunstancia de debilidad manifiesta.

“La regulación del SISBEN es ineficiente y contraria al orden público de la salud, por las mismas razones que la hacen dar lugar a violaciones sistemáticas del derecho a la igualdad: a) no permite recolectar los datos relevantes para diferenciar las personas que están expuestas al riesgo de sufrir una u otra enfermedad, de las que han sido efectivamente contagiadas o contraído la enfermedad por otra vía, y no posibilita distinguir entre las personas que sufren un padecimiento, a las afectadas de manera temporal de las enfermas crónicas, permanentes y terminales; de esa manera, el funcionario departamental o municipal encargado de decidir a quiénes se otorgará la calidad de beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud, no puede -aunque quiera hacerlo-, promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”, ni adoptar “medidas a favor de grupos discriminados o marginados”; b) hace nugatorio el derecho de defensa de quienes resultan discriminados o pertenecen a uno de los grupos que lo vienen siendo, pues para cambiar su calificación, sólo les permite solicitar una nueva aplicación de los mismos formularios, que no puede arrojar resultados distintos a los originales hasta que el daño sea irremediable. En el caso de Y, el paciente murió sin el tratamiento médico que requería, y sin que variara para nada su calificación como aspirante a beneficiario del SISBEN; más aún, si se vuelven a aplicar los cuestionarios a su anciana madre, ésta tampoco ahora calificaría para beneficiaria.

“En conclusión, esta Sala reconoce que se violó el derecho fundamental a la igualdad de Y, pues éste se encontraba en circunstancia de debilidad manifiesta y hacía parte de un grupo discriminado, y el funcionario demandado no le dio la protección especial a la que constitucionalmente tenía derecho; el Secretario de Salud Pública de Cali no adelantó en favor de Y ninguna acción positiva que le pusiera en pie de igualdad con los que no padecían el mal que él sufría y, por tanto, resultaron violados sus derechos fundamentales a la igualdad, la vida, la salud, la seguridad social, y a un trato digno. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia se prevendrá al Secretario Municipal de Salud Pública de Cali para que no vuelva a negar, a quienes siendo pobres constitucionalmente tienen derecho a una protección especial en materia de salud, la calidad de beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social, bajo el pretexto de que la vivienda que habitan no los ubica en los niveles más intolerables de miseria, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato”¹

Análisis del comportamiento de la alcaldía demandada.

Inicialmente, esta Sala debe reconocer que la alcaldía de Abejorral actuó de acuerdo con el ordenamiento constitucional y legal aplicables, cuando procedió en 1995, a la focalización de los recursos escasos destinados a proporcionar servicios de salud a la población más pobre de ese municipio, extendió el cubrimiento de ese régimen asistencial al estrato III de los encuestados, y reconoció a los beneficiarios enlistados tanto el derecho a recibir tratamiento, como a las medicinas que les fueran recetadas. De esa manera, la actora, que únicamente cuenta con la casa en que reside con sus tres hijos menores de edad, y no tiene empleo ni posibilidad de conseguirlo, pudo tener tratamiento para la enfermedad crónica y degenerativa que padece; el hecho de que también la caridad de terceras personas haya contribuido a lograr ese resultado, en nada demerita lo hecho por la administración municipal.

Como quedó claramente establecido con la declaración de la funcionaria encargada por la alcaldía de Abejorral de la administración del Sisben, a los beneficiarios se les definió un régimen de atención que incluía más beneficios que los mínimos considerados en ese sistema, por lo que, comparados con los beneficiarios pobres de otros municipios, los de esa localidad gozaban de una mejor atención en salud. Sin embargo, hay que resaltar que ése régimen fue definido administrativamente por medio de los actos condición en los que la

alcaldía municipal definió la lista de beneficiarios y ejecutó el régimen de beneficios a los que se viene haciendo referencia.

Es claro para esta Sala que los recursos con que cuenta el municipio para atender a su población más pobre no son invariables, y que el número de candidatos a beneficiarios puede aumentar debido a múltiples causas, por lo que la administración se puede ver precisada a revisar la situación socio-económica de quienes se encuentran en la lista oficial, y a ajustar, sin traspasar los mínimos legales, los beneficios que le ofrece a cada uno de los estratos de personas pobres debidamente enlistadas. De lo manifestado en la declaración a la que se viene haciendo referencia, esa parece ser la situación en que se encontró la administración municipal de Abejorral a inicios de 1999; los recursos disponibles para atender al Sisben no permitían conservar las condiciones favorables de atención que se venían ofreciendo a los beneficiarios, por lo que era imprescindible ajustar el régimen de prestaciones acercándolas al mínimo legal.

Sin embargo, la Carta Política de 1991 estableció que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (C.P. art. 29), y la actuación administrativa que debía adelantar la alcaldía de Abejorral para adecuar los recursos disponibles para atender al Sisben y las necesidades de los usuarios, no escapa a esa previsión normativa. Si se iba a reclasificar a los beneficiarios, y a ajustar el régimen de prestaciones atribuido a cada una de las categorías, se debió proceder a informar sobre esa actuación a todos los posibles afectados para garantizarles el ejercicio de sus derechos de defensa y participación, y también se debió atender a lo previsto en las normas que desarrollan el derecho a la seguridad social en la modalidad subsidiada; es decir, se debió practicar nuevamente la encuesta para la identificación de posibles beneficiarios a toda la población pobre del municipio, a fin de garantizar que las modificaciones que debían introducirse en la prestación del servicio fueran repartidas de manera equitativa y no meramente subjetiva y caprichosa.

Claramente se desprende de los medios de prueba aportados al proceso bajo revisión, que la administración municipal de Abejorral no procedió de la manera que quedó dicha, sino que unilateralmente introdujo los recortes de beneficios, y los usuarios pobres del sistema sólo se enteraron de esas modificaciones cuando acudieron, como la actora, en busca de una atención que hasta entonces habían recibido y ahora se les niega. La consecuencia ineludible de esta verificación, es que la alcaldía de Abejorral sí le violó el derecho al debido proceso a

la señora Cortés Rincón y, por conexidad, también le vulneró sus derechos a la seguridad social, la salud, la igualdad y el hábeas data; todos ellos serán amparados en la parte resolutive de esta providencia, en la que también se revocará el fallo de instancia sometido a revisión.

Antes de poner punto final a la parte considerativa de esta providencia, no puede esta Sala dejar de llamar la atención del alcalde demandado sobre la condición de inferioridad manifiesta que afecta a la accionante, quien es a la vez disminuida física y mujer cabeza de hogar, lo que la hace titular, por partida doble, a una protección especial de parte del Estado, que se debe realizar a través del trato que le brinde la administración municipal en lo que hace a la seguridad social en materia de salud. Esa doble calidad, que no es detectada por la encuesta del Sisben ni valorada en su sistema de calificación, está debidamente acreditada en este proceso y en los archivos de la administración municipal, y aunque no la contemplen los reglamentos del Sisben más que como un criterio auxiliar, está consagrada en la Carta Política y debe hacerla efectiva la administración en los términos de los artículos 2 y 4 de la Constitución.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Abejorral (Ant.) el 10 de agosto de 1999 y, en su lugar, tutelar los derechos al debido proceso, la seguridad social, la salud, la igualdad y el hábeas data de María Nidia Cortés Rincón.

Segundo. ORDENAR al Alcalde del municipio de Abejorral que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, restablezca a María Nidia Cortés Rincón el régimen de beneficios que venía disfrutando como beneficiaria del Sisben hasta finalizar el año 1998.

Sólo en caso de que sea imperioso para garantizar una distribución equitativa de los recursos

a todos los actuales y potenciales beneficiarios de ese régimen subsidiado de salud, procederá la administración municipal a revisar la situación de la accionante y demás beneficiarios, atendiendo las pautas expuestas en la parte motiva de esta sentencia, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Carlos Gaviria Díaz.