

Sentencia T-1076/03

SISBEN-Nueva encuesta para reclasificación/ACCION DE TUTELA-Procedencia cuando indebida clasificación en el Sisbén afecta derechos fundamentales/SISBEN-Reclasificación

Como la peticionaria se queja de que, con base en la clasificación socioeconómica - de nivel 4- no se le presta la atención médica requerida y, teniendo en cuenta la solicitud realizada por una de las funcionarias de la misma Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y con el fin de proteger el derecho a la actualización e inclusión de datos, esta Sala estima procedente ordenar a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá que, se efectúe nuevamente encuesta SISBEN a la demandante y su familia, se incluya la información respectiva en el banco de datos de ese sistema, y se le informe si, de acuerdo con el resultado obtenido, tiene derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud. La acción de tutela es el mecanismo procedente para proteger los derechos fundamentales de la accionante, quien desea que se practique una nueva encuesta, con el fin de que se determine su nivel de afiliación, ya que como ella misma lo afirma carece de recursos económicos para sufragar los costos que la enfermedad de su hija le exige.

Referencia: expediente T-777637

Actora: Sandra Milena Castro Ocampo

Procedencia: Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela número T-777637, en la acción instaurada por la señora María Elena

Ocampo en representación de su hija Sandra Milena Castro Ocampo contra la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y respecto de la sentencia proferida por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá el 10 de julio de 2003.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

* La señora María Elena Ocampo Soto interpone acción de tutela a nombre de su hija Sandra Milena Castro Ocampo. Afirma la accionante que Sandra Milena Castro en la actualidad esta física y mentalmente incapacitada para actuar por si misma.

* Sandra Milena se encuentra hospitalizada y afirma la accionante que no tiene el dinero (\$5'506.000,00) que están adeudando en el hospital, por cuanto no cuentan con los recursos económicos para cancelarlo, es madre cabeza de hogar.

* Hasta el año pasado Sandra Milena y su familia eran subsidiados por el SISBEN, pero fueron reclasificados y elevados al nivel 4 quedando desprotegidos del servicio en salud.

* Afirma la accionante que ha sido imposible que a su hija la dejen en el estrato 3, para que de esta manera la sigan atendiendo en la parte de salud, la cual es delicada, luego de 3 intervenciones quirúrgicas al cerebro quedó con convulsiones epilépticas.

* La Trabajadora Social del Hospital Santa Clara, Dra. Aida Lizcano, remitió la solicitud a la Secretaría de Salud el 9 de junio de 2003, para que esta entidad practicara una visita prioritaria domiciliaria al hogar de Sandra Milena. Esta solicitud no ha sido posible que se cumpla pese a que se han realizado todas las diligencias para conseguir la visita por parte de

la Secretaria Distrital de Salud.

* Concluye la actora que si el hospital le entrega a su hija Sandra Milena, por la situación económica en que se encuentra, no podrá cubrir los gastos que la enfermedad de la misma requiere.

* Considera la accionante que a su hija se le esta vulnerando el derecho a la salud, de petición y bienestar social. Solicita, que se le conceda el derecho a la salud a Sandra Milena Castro Ocampo y se ordene a la Secretaria Distrital de Salud de Bogotá vincularla sin demora alguna al servicio del SISBEN realizando nuevamente la encuesta para ser reclasificada.

2. Pruebas

* Copia de las Cédulas de Ciudadanía de la accionante y su hija.

* Copia del acta de bautismo de Sandra Milena Castro Ocampo.

* Copia de la tarjeta de identificación y de citas del Hospital de Kennedy.

* Copia del carnet del hospital de Santa Clara.

* Copia del formato para remisión de usuarios del Ministerio de Salud, Alcaldía Mayor de

Bogotá, con fecha junio 12 de 2003. En este documento la doctora Aida Lizcano, solicita: “Por favor realizar inscripción a encuesta prioritaria para la paciente con DX Acceso Cerebral”.

* Copia de la Fundación Liga Central Contra la Epilepsia de octubre 6 de 1994. El diagnóstico del Neurólogo Luis Morillo fue: “IMPRESIÓN: trazado anormal que presenta una asimetría interhemisférica por la presencia de actividad Delta polimorfa continua focal, de 2 a 3 (C/seg. Localizada en la región frontopolar y frontotemporal del hemisferio derecho, donde además se aprecian descargas de ondas agudas. Hay un incremento de esta asimetría durante la HV y corresponden a lesión estructural subyacente residual.”

* Hospital de la Misericordia, Universitario Pediátrico, resumen clínico de hospitalización. Fecha de ingreso 05 de mayo de 1994, fecha de egreso 20 de junio de 1994. En resumen dice: “Absceso Cerebral derecho. Paciente remitido por razones económicas de asistir con diagnóstico de Hipertensión Endocraneana Absceso Cerebral Frontal derecho drenado y Sinusitis Aguda. Manejada con Rocefin, Metronidazol y Epamín.

(...) Posteriormente presenta deterioro del estado de conciencia, vómito incontrolable, bradicardia. Resonancia magnética. Abscesos cerebrales frontales derechos gigantes con importante edema. Se llevó a cirugía de Urgencias y se drenan los 3 abscesos, encontrando pus de diferentes características.”

* Centro Policlínico del Olaya. Agosto 22 de 1995. En su concepto el Radiólogo Dr. Luis A. Cubides dice: “Cambios malacicos secuenciales cortico subcorticales frontales anteriores y laterales derechos con retracción compensatoria del asta frontal del ventrículo lateral del mismo lado. No se observan colecciones intra ni extraxiales. Engrosamiento mucoso de antros maxilares y celdillas etmoidales.”

* Copia con fecha noviembre 12 de 1997 de la evaluación neuropsicológica a Sandra Milena Castro Ocampo, con el fin de establecer el compromiso cognoscitivo y comportamental secundario a la presencia de tres abscesos cerebrales, drenados en 1994, localizados en el

lóbulo frontal derecho. Este informe concluye: “De acuerdo con los resultados de la evaluación sugerimos estimular, hasta donde las limitaciones orgánicas lo permitan, las funciones relacionadas con la orientación espacial, las operaciones aritméticas y el planeamiento, en las que el desempeño de Sandra Milena fue deficiente.”

3. Contestación de la entidad demandada

La Subdirectora de Desarrollo Social del Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá el 3 de julio de 2003, informa que: “Con fundamento en la competencia señalada, la Subdirección de Desarrollo Social obrando mediante la calidad anotada, le informa al Despacho Judicial lo siguiente:

SANDRA MILENA CASTRO OCAMPO identificada con la T.I. 82012303692 fue encuestada junto con su núcleo familiar el día 1º de febrero de 2000, fecha para la cual obtuvo un puntaje de 59 que la clasificó en el nivel 4 del SISBEN, de conformidad con la tabla que se transcribe más adelante, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación DNP, Unidad de Desarrollo Social UDS, Misión Social. Los datos producto de la encuesta aparecen en la base de encuestados del SISBEN en la ficha N° 851205, de la cual le adjunto copia de la imagen de ficha y de su resumen. En la primera aparece toda la información recogida en la encuesta, la que determinó su puntaje y categorización en el SISBEN.”

4. Sentencia objeto de revisión

El Juzgado Cincuenta Civil Municipal el 10 de julio de 2003, niega la tutela. Considera el Juez que “la protección del derecho a la salud -y a la seguridad social- no es viable por el mecanismo de la tutela, sino en tanto se encuentre aquel en íntima conexión con el derecho a la vida, esto es, que la situación de quien acude al excepcional mecanismo de amparo sea de tal gravedad, que tras la protección del derecho a la salud, mengüe o desaparezca la vulneración o amenaza que haya recaído sobre el derecho a la vida.

(...)

Además, la actora tuvo a su alcance los medios idóneos ante la administración para que la evaluación a que fue sometida se revisara, para lograr por esa vía su reclasificación y eventual inclusión dentro de los beneficiarios del régimen subsidiado de salud.

De manera adicional se tiene que ni de los hechos narrados, ni las pruebas allegadas se materializa algún tipo de actividades irregular desarrollada por la entidad accionada. Por lo mismo, improcedente deviene la acción de tutela.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia.

Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

A. TEMAS JURIDICOS

En este caso corresponde a la Sala determinar si la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales de Sandra Milena Castro Ocampo representada por la madre, en el momento en que no se le ha realizado una nueva encuesta para determinar el nivel en que se encuentra para ser beneficiaria del SISBEN.

1. Derecho a la Salud

La Corte Constitucional¹ expreso sobre el Sistema Sisben: “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 construidas 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, (...) 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. ”

Esta Corporación ha entendido que la protección de los derechos constitucionales fundamentales, en especial, cuando se trata de personas que se encuentran en evidente debilidad, exige de parte de las autoridades un comportamiento orientado a garantizar su efectividad real. Ello se manifiesta, entre otras, en la obligación que recae sobre las instituciones públicas de ofrecer una solución satisfactoria, es decir, adecuada, cierta, comprobable y oportuna, respecto de las pretensiones que formulen los beneficiarios de alguno de los regímenes que hacen parte del Sistema General en Salud, en aras de procurar la protección de tales derechos.²

En efecto, esta Corporación consciente de todas las imperfecciones del sistema Sisben, ha protegido el derecho a la actualización de datos- habeas data administrativo- ordenando a las entidades correspondientes, que efectúen nuevas encuestas Sisben, se incluya la información respectiva en el banco de datos del sistema y se le informe a las personas si tienen derecho a beneficiarse del régimen subsidiado.³

2. Derecho a la rectificación y actualización de datos en la encuesta SISBEN, para efectos de acceder al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud

En un caso similar la Corte dijo: “En el presente caso, la peticionaria considera injusta la clasificación en la encuesta SISBEN, para la cual se tuvo en cuenta que residía en “estrato 3”, y sin que se tomara en consideración su precaria situación económica.

Sobre la pretensión de la actora, debe indicarse que no corresponde a esta Corte, ni tampoco a los jueces de tutela, atribuirse competencia administrativa y de esta manera proceder a hacer la reclasificación de nivel socioeconómico de la peticionaria.”⁴

Ahora bien, no se puede desconocer que el sistema para determinar el grupo de población más pobre y vulnerable del país tiene fallas y deficiencias, y que éstas pueden generar la violación del derecho a la igualdad real y efectiva (artículo 13 C.P.) respecto de personas que sin tener capacidad de pago de los servicios de salud, y bajo circunstancias apremiantes, se ven excluidas de tal beneficio porque no fueron clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisben.

Al respecto, debe reiterarse lo que esta Corte ha dicho sobre la implementación del sistema para determinar las personas que tienen derecho al régimen subsidiado. En la Sentencia T-177 de 1995, la Corte Constitucional expresó:

“(…)

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”

También se han detectado por esta Corporación deficiencias del mencionado sistema por falta de previsión normativa, lo que ha generado el incumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función administrativa (artículos 2 y 209 C.P.). Y esta Corte, trató el tema del “habeas data aditivo”, a propósito de la inclusión de datos personales del solicitante en el banco de datos del SISBEN. En dicha providencia se señaló:

“La Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de una reglamentación general y

coercitiva que garantice el ejercicio pleno de los derechos que se derivan del habeas data. Sin embargo, ello no ha ocurrido. En consecuencia, las personas han debido recurrir a mecanismos como el derecho fundamental de petición o la acción de tutela para impedir eventuales vulneraciones a su derecho a la autodeterminación informativa. No obstante, estos mecanismos resultan algunas veces insuficientes para la garantía plena, pronta y efectiva de los derechos comprometidos en el proceso informático. En efecto, no sólo se trata de garantías ex post, que no establecen ab initio reglas claras para todas las partes comprometidas en este proceso, sino que muchas veces no tienen el alcance técnico que se requiere para lograr la verdadera protección de todos los bienes e intereses que se encuentran en juego.”

CASO CONCRETO

Afirma la señora María Elena Ocampo Soto que hasta el año pasado estaba protegida junto con su familia por el SISBEN, pero mediante una nueva encuesta fueron clasificados en el nivel 4. Expresa que de esta manera quedan desprotegidos, pero especialmente la hija Sandra Milena Castro Ocampo (quien sufre de convulsiones epilépticas desde que se le realizaron tres intervenciones quirúrgicas al cerebro) ya que no cuenta con el servicio de salud que se le viene prestando en el Hospital de Kennedy donde se encuentra hospitalizada. El temor de la accionante es que el hospital le entregue a su hija por no encontrarse como beneficiaria del SISBEN, motivo por el cual, la accionante tendría que correr con los gastos del tratamiento (5'506.000,00) y su situación económica en este momento es precario para costear dicho tratamiento, pues es cabeza de familia y no cuenta con otros ingresos para cancelarlo.

La trabajadora del hospital Santa Clara, Dra. Aída Lizcano remitió la solicitud a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá para que se le practicara visita prioritaria domiciliaria a Sandra Milena, pero, no ha sido posible que dicha entidad la realice.

Como prueba de las gestiones efectuadas por la accionante para que su hija sea encuestada nuevamente anexa un formato firmado por la funcionaria de la Secretaria de Salud de Bogotá, Ruth Forero que dice: “Por favor realizar inscripción a encuesta prioritaria para la paciente con DX Acceso Cerebral” con fecha junio 12 de 2003. Pero, hasta el momento no ha sido posible que se efectúe esta solicitud por la entidad en mención. (negrilla fuera de texto)

La respuesta que la entidad demandada le envió al Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá y basándose en la ficha de evaluación socioeconómica realizada el 1º de febrero de 2000, que la misma aportó en el expediente, la accionante obtuvo un puntaje de 59, lo que la clasifica en el nivel 4 del SISBEN, motivo por el cual, argumenta la Subdirectora de Desarrollo Social, ni la actora ni su núcleo familiar tienen derecho a recibir los beneficios del régimen en salud para las personas que no tienen capacidad de pago.

Ahora bien, como la peticionaria se queja de que, con base en la clasificación socioeconómica - de nivel 4- no se le presta la atención médica requerida y, teniendo en cuenta la solicitud realizada por una de las funcionarias de la misma Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y con el fin de proteger el derecho a la actualización e inclusión de datos, esta Sala estima procedente ordenar a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá que, se efectúe nuevamente encuesta SISBEN a la demandante y su familia, se incluya la información respectiva en el banco de datos de ese sistema, y se le informe si, de acuerdo con el resultado obtenido, tiene derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud.

En consecuencia, la acción de tutela es el mecanismo procedente para proteger los derechos fundamentales de la accionante, quien desea que se practique una nueva encuesta, con el fin de que se determine su nivel de afiliación, ya que como ella misma lo afirma carece de recursos económicos para sufragar los costos que la enfermedad de su hija le exige.

Por lo anterior y teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia, esta Sala protegerá los derechos de la demandante, ordenando a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, que a través de las autoridades correspondientes, efectúen en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, un nuevo estudio de las condiciones socioeconómicas de la peticionaria y su familia, teniendo en cuenta la enfermedad que padece Sandra Milena Castro Ocampo, a fin de que pueda acceder a la prestación de los servicios médicos y hospitalarios que requiere para su salud.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el diez (10) de julio del año en curso, por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá dentro de la acción de tutela interpuesta por Sandra Milena Castro Ocampo representada por la madre María Elena Ocampo Soto en contra de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. En consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría Distrital de Salud del Distrito Capital de Bogotá, que a través de las autoridades correspondientes, efectúe en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, una nueva encuesta Sisben prioritaria a fin de conocer la situación socio - económico de Sandra Milena Castro Ocampo y su familia, y una vez realizada dicha encuesta se proceda de conformidad con lo establecido en las normas vigentes.

TERCERO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencia T-177 de 1999.

2 Sentencia T-1330 de 2001

3 Sentencia T-190 de 2001 y T- 258 de 2002

4 Sentencia T-258/02. M.P. Alfredo Beltran Sierra

5M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

6 Sentencia T-307 del 5 de mayo de 1999 M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.