

Sentencia T-1115/02

SISBEN-Regulación ineficiente para detectar a personas pobres

HABEAS DATA ADMINISTRATIVO EN PROGRAMA DEL SISBEN-Inclusión de datos e información sobre derecho a ser afiliado

SISBEN-Nueva encuesta para reclasificación

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por prestación del servicio de salud

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-640409

Acción de tutela instaurada por Gloria Elena Restrepo contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Gloria Elena Restrepo contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

Gloria Elena Restrepo, interpuso acción de tutela contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la vida, en razón a que no le ha sido realizada una cirugía que requiere con urgencia. Para fundamentar su solicitud de amparo puso de presente los siguientes hechos:

Cuenta con treinta y cuatro (34) años de edad y se encuentra afiliada al Sisben en el Nivel II de pobreza. Afirma que padece de cáncer en la matriz, por lo que su médico tratante le ordenó con carácter urgente la práctica de un procedimiento quirúrgico, pero, éste no se ha podido realizar debido a las limitaciones económicas del Régimen Subsidiado en Salud. Solicita en consecuencia se ordene a la entidad demandada que de manera inmediata la remita a un hospital público o privado para la práctica de la cirugía que demanda y se le garantice la atención integral de salud.

I. INTERVENCIÓN DE LA DEMANDADA.

La Dirección Seccional de Salud de Antioquia, en oficio dirigido al Juez Quinto Penal del Circuito, informó que la señora Gloria Elena Restrepo es beneficiaria del Régimen Subsidiado adscrita a la A.R.S. Coomeva, esto quiere decir que el Estado le entregó a Coomeva A.R.S. unos recursos destinados a que esa entidad, mediante contratos que previamente tenga suscritos con clínicas y hospitales, atienda los servicios de salud de la demandante.

Indicó que esa dependencia no puede asumir con su presupuesto costos por los cuales ya ha pagado a la A.R.S. el correspondiente Municipio al suscribir el contrato de Administración del Régimen Subsidiado, pues estarían efectuando un doble pago con detrimento patrimonial del Estado y en beneficio de una entidad privada que está incumpliendo las obligaciones a su cargo.

La Secretaría de Salud de Medellín fue vinculada al presente proceso por el Juez de primera instancia. En oficio dirigido al citado Juez informó que en efecto, la señora Restrepo aparece en la base de datos del Sisben con la ficha No. 161626, con 35 puntos en el nivel I de pobreza, y afiliada a la administradora de recursos del régimen subsidiado Coomeva. Agregó ellos sí han cumplido a cabalidad sus obligaciones para con la accionante, y que la entidad donde ella debe reclamar el carné y solicitar atención integral en salud es la A.R.S. Coomeva.

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Conoció del presente caso en primera instancia el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín, que en sentencia de julio 16 de 2001 negó el amparo solicitado por la demandante, consideró que de acuerdo a las comunicaciones allegadas a ese despacho por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia y por el Secretario de Salud de Medellín, lo que debe hacer la demandante es dirigirse a Coomeva A.R.S. para solicitar los servicios de salud que necesita, pues fue esa es la entidad que la demandante escogió para ser atendida médicamente, y, en el supuesto de que esa entidad le negara sus servicios, podrá acudir al Juez de tutela en busca de protección de sus derechos fundamentales.

Impugnada la anterior decisión, la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín confirmó la decisión recurrida, consideró que: "...no se aprecia en modo alguno que el ente objeto de la acción por parte de la ciudadana Restrepo hubiese vulnerado o puesto en peligro alguno de los derechos fundamentales constitucionales de la accionada; por el contrario, la evidencia certifica que la dama está afiliada al régimen subsidiado en salud en un nivel determinado y que la prestación de los servicios de salud para ella están adscritos bajo la responsabilidad de la ARS COOMEVA, entidad que ni siquiera menciona su delación; lo que debe de hacer – como seguramente lo hizo en el transcurso del año que ha transcurrido desde que se falló y apeló – es acudir a ésta entidad para que se le entregue su carné (lo cual ya fue ordenado a COOMEVA) y por consiguiente se le atienda; otra cosa es que la señora se niegue a efectuar las diligencias personales que le competan para lograr su propósito, circunstancia ajena a la ARS."

Adicionalmente, el ad quem, ordenó enviar copia de la providencia a la Procuraduría Regional, para que si lo consideraba pertinente investigara la exagerada mora del Juez de primera instancia en el envío del expediente a ese despacho; lo anterior porque se evidenció que el a quo decidió el presente caso en sentencia de julio 16 de 2001 y solo fue enviado para el trámite de la impugnación presentada por la demandante hasta el 23 de julio de 2002.

I. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

* A folio 5, informe de estudio anatomopatológico de la señora Gloria Elena Restrepo.

* A folio 7, remisión realizada por Metrosalud de Medellín de la demandante a Coomeva.

* A folio 8, constancia del Departamento de Análisis Estadístico del Sisben de la Secretaría de Planeación que indica que la demandante se encuentra clasificada en el Nivel III con 35 puntos.

* A folio 24, oficio suscrito por el Secretario de Salud de Medellín en el que le solicita a Coomeva que le haga entrega del carné de afiliación a la señora Restrepo, pues tiene 35 puntos en la clasificación del SISBEN, y para esa Secretaría corresponde al Nivel 1.

* A folio 26, oficio suscrito por el Director del Régimen Subsidiado de Coomeva, y dirigido al Secretario de Salud de Medellín, en el que le solicita se de cumplimiento a un decreto que reclasificó los niveles III del área rural dispersa, a nivel II urbano. Agregó que es necesario dar trámite a la reclasificación en las bases de datos del SISBEN, para así proceder a la entrega de los respectivos carnés. Dentro de la relación de fichas que indicó que los beneficiarios se habían presentado para reclamar carné se encuentra la de la demandante.

I. TRÁMITE SURTIDO EN LA CORTE CONSTITUCIONAL.

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, considerando que existía una nulidad

saneable por no haberse vinculado al proceso a COOMEVA A.R.S. y teniendo en cuenta que esa entidad podía verse afectada con la decisión que llegare a tomar esta Corporación dentro del proceso de revisión, ordenó, mediante auto de octubre 11 de 2002, poner en conocimiento de la Administradora del Régimen Subsidiado COOMEVA A.R.S. el contenido del expediente de tutela de la referencia, para que el término de tres días se pronunciara acerca de las pretensiones y del problema jurídico planteados en la tutela.

La Administradora del Régimen Subsidiado COOMEVA A.R.S., en oficio fax dirigido a esta Corporación, informó lo siguiente:

“Nuestra empresa, en calidad de Administradora del Régimen Subsidiado, mediante comunicación 700-034306, de la cual obra copia en el expediente a disposición de esa Corporación, había informado a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia que no carnetizaría y que, por lo tanto, no estaba recibiendo dinero correspondientes a la UPC – Subsidiada de los usuarios incluidos en la base de datos, registrados con el nivel III del Sisben, toda vez que los mismos no cumplían con los requisitos de ley para ser beneficiarios del Régimen Subsidiado.

“En el listado de usuarios sisbenizados con el nivel III se encontraba la usuaria accionante, Sra. Gloria Elena Restrepo.

“...

“No obstante lo anterior, en la misma comunicación que viene de ser citada; se informó que nuestra empresa había expedido a favor de la usuaria la orden de servicio para la atención por ella requerida, pese a que la misma no estaba siendo reconocida económicamente por la Dirección Seccional de Salud; es decir, dicha entidad nunca había cancelado a favor de Coomeva EPS S.A., los dineros correspondientes a la UPS – Subsidiada por la usuaria accionante, contrario a lo afirmado por la Dirección Seccional en la respuesta de tutela.

“En síntesis, nuestra empresa suministró a la accionante los servicios por ella requeridos, tal como consta en hoja de control de cirugías, hospitalizaciones, ayudas diagnósticas, medicación e incapacidades.

“Tal servicio se suministró en aras de garantizar la salud de la paciente, pese a que

legalmente la misma no tenía derecho de ser atendida como beneficiaria del Régimen Subsidiado por nuestra empresa y debía, por lo tanto, ser atendida por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia , en calidad de usuaria VINCULADA, al Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. El derecho a la salud. Habeas Data Administrativo. Hecho superado.

En reiterada jurisprudencia¹, esta Corporación se ha referido a los casos en los cuales los errores en la clasificación del Sisben y las inconsistencias en sus base de datos, vulneran derechos fundamentales de los beneficiarios del sistema subsidiado.

Así, en casos como el que ahora estudia la Corte, se aprecia una evidente vulneración a los derechos fundamentales de la demandante, específicamente a la salud en conexidad a la vida y al habeas data administrativo, situación que se explica a continuación.

- De la documentación allegada al expediente de tutela, se advierten serias inconsistencias en los sistemas de información tanto de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, de la Secretaría de Salud de Medellín como de la A.R.S. COOMEVA, que se tradujeron en este caso, en la afectación de los derechos fundamentales de la señora Restrepo.

- La Dirección Seccional de Salud de Antioquia, en el escrito dirigido al Juez de instancia indicó que la demandante tenía todo el derecho de ser atendida por parte de la A.R.S. que ella eligió, pues esa entidad ya había recibido los recursos correspondientes para prestarle los servicios de salud que pudiera requerir.

- A su vez, la A.R.S. COOMEVA en comunicación enviada a esta Corporación, informó que la

señora Gloria Elena Restrepo no tenía derecho a recibir servicios de salud por parte de esa entidad en razón a que se encuentra clasificada en el Nivel III del Sisben.

- De otra parte, el Secretario de Salud de Medellín, en la comunicación remitida al Juez Quinto Penal del Circuito de Medellín, informó que la demandante aparece en la base de datos del Sisben con la ficha No. 161626, con 35 puntos en el Nivel I de pobreza.

Sobre esas bases, no es difícil deducir que el hecho generador de la situación en la que se encontró la demandante, se concretó en la incongruencia de la información existente en los registros de datos de las entidades ya anotadas con respecto al nivel del Sisben al cual pertenecía.

La Corte Constitucional² ya se ha ocupado de denunciar en distintos pronunciamientos, las inconsistencias del Sistema Sisben, señalando cómo este un mecanismo ineficiente para detectar y encuestar a las personas pobres que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, e igualmente resulta contrario al orden público de la salud en tanto no permite recolectar los datos relevantes para diferenciar a las personas que sufren un padecimiento grave en la salud de aquellas enfermas sólo de manera temporal. Con circunstancias como la padecida por la accionante, se suma una razón más en el listado de irregularidades del sistema, consistente en la imposibilidad de permitirle a los ciudadanos una información veraz respecto del nivel de pobreza en el que son clasificados para desde allí determinar la atención en salud que les corresponde.

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.³

En efecto, esta Corporación conciente 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.⁴

A pesar de que en el caso objeto de estudio existe un hecho ya superado y han desaparecido las razones que llevaron a la accionante a presentar su tutela, la Sala de Revisión, prevendrá a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia para que a través de las autoridades correspondientes, unifique, rectifique o realice una nueva encuesta Sisben para determinar con certeza el nivel de pobreza de la accionante. Lo anterior con el objeto único de prevenir que ante una futura necesidad en la salud, la accionante ignore a quién acudir y de qué autoridad debe solicitar el servicio. No es posible que insistentemente los ciudadanos se vean compelidos a dilatar su acceso al servicio subsidiado de salud, por las inconsistencias de un sistema diseñado paradójicamente para atender a la población que más necesidades tiene en el plano de la salud.

Las ordenes judiciales emitidas por la Corte Constitucional a través de la revisión de tutelas, se han convertido en medio para que las autoridades proporcionen a los beneficiarios del sistema de salud subsidiado, los trámites correctos a seguir para su eficiente protección en salud, cuando lo propio es utilizar los canales regulares que proporcionan las instituciones encargadas de ello. Sobre este tema en particular, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“Ciertamente, en muchos casos, la tutela, independientemente del resultado del proceso, parece convertirse en un mecanismo particularmente poderoso para señalar a las autoridades públicas competentes, la situación de abandono de aquellos que, por sus propias condiciones de vulnerabilidad y pobreza, se tornan invisibles para los servidores públicos y que, por esta misma situación, no pueden acceder con facilidad a los canales ordinarios de interlocución con el Estado. La Sala opina que, en este tipo de casos, la fuerza mostrativa de la acción de tutela debe conducir a que las autoridades respectivas asuman, de manera plena y eficiente, sus competencias frente a aquellos que carecen de una vocería efectiva frente al Estado. En este sentido, la Corte señala con énfasis que las autoridades públicas no deben esperar a que los jueces les ordenen asumir y cumplir con sus competencias cuando, de oficio, están obligadas a hacerlo.”⁵

3. Hecho superado

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que en aquellos eventos en los cuales la pretensión fue satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, por lo que el amparo deberá negarse. Al respecto la Corte ha dicho que:

“El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.

“En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.

“No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser..”⁶.

En el caso de la referencia, se tiene que el motivo que generó la presentación de la acción de tutela ya desapareció, pues de acuerdo a la comunicación de octubre 25 de 2002 enviada por COOMEVA, los servicios que la señora Gloria Elena Restrepo requería ya le fueron prestados por esa entidad, indicó que: “nuestra empresa había expedido a favor de la usuaria la orden de servicio para la atención por ella requerida, pese a que la misma no estaba siendo reconocida económicamente por la Dirección Seccional de Salud”

Por consiguiente y en vista de que se está frente a un hecho superado, la Sala confirmará la providencia de segunda instancia, pero por los motivos expuestos en esta sentencia.

Esta Sala de Revisión, luego de examinar el trámite surtido por la presente tutela considera que no puede pasar por alto la notoria negligencia en la que incurrió el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín en el trámite de este expediente durante el tiempo que permaneció bajo su responsabilidad.

En efecto, la acción de tutela fue interpuesta el 20 de junio de 2001, decidida en primera instancia el día 16 de julio de ese mismo año y remitida al Tribunal Superior de Medellín hasta el día 23 de julio de 2002, más de un año después de la decisión de primer grado. Quiere decir lo anterior, que el juzgado de primera instancia desconoció por completo lo señalado por el artículo 32 del decreto 2591 de 1991, que ordena que: “presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente”.

Por lo anterior, visto que el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín no se ciñó a los mandatos contenidos en el artículo 32 del decreto 2591 de 1991, considera esta Sala que, de acuerdo con el artículo 53 del mismo Decreto, es pertinente compulsar copias de esta decisión y del proceso al Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Disciplinaria, para que proceda a realizar las investigaciones a que hubiere lugar, respecto de todos los funcionarios del Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín, que de una u otra manera hubiesen tenido que ver en su oportunidad en el trámite del presente expediente de tutela.⁷

I. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la Sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, de fecha primero de agosto de 2001, dentro de la tutela instaurada por la señora Gloria Elena Restrepo, contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo. PREVENIR a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia para que a través de las autoridades correspondientes, unifique, rectifique o realice una nueva encuesta Sisben para determinar con certeza el nivel de pobreza de la accionante.

Tercero. COMPULSAR copias de esta decisión y de todo el proceso de tutela, al Consejo

Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Disciplinaria, para que proceda a realizar las investigaciones a que hubiere lugar, respecto de todos los funcionarios del Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín, que de una u otra manera hubiesen tenido que ver en su oportunidad en el trámite del presente expediente de tutela.

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

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

1 Sentencias T-463 de 1999, T-185 de 2000 y T-190 de 2001 entre otras.

2 Sentencia T-177 de 1999.

3 Sentencia T-1330 de 2001

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

5 Sentencia T.307 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Sentencia T-495 de 2001 Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil

7 Ver sentencias T-542 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-706 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.