

Sentencia T-1330/01

PERSONA DE LA TERCERA EDAD EN ESTADO DE INDEFENSION-Protección constitucional/SISBEN-Clasificación de persona indigente que lo deja por fuera del régimen subsidiado

La Corte Constitucional no alberga duda de que la adecuada protección del derecho a la salud exige que cuando una persona pueda pertenecer a una o más categorías del Sisbén, se preferirá, en virtud de la regla de selección de criterios yuxtapuestos del Sisbén, aquella cuya puntuación sea más baja con el propósito de garantizar el efectivo acceso al régimen subsidiado, siempre y cuando la situación económica de la persona así lo aconseje, es decir, siempre y cuando se demuestre que se trata de una persona que requiere del subsidio en razón a su situación de pobreza. Igualmente, esta Corporación entiende que la protección de los derechos constitucionales fundamentales -y en especial, cuando se trata de los derechos constitucionales fundamentales de personas que se encuentran en una circunstancia evidente de debilidad manifiesta- 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, completa y oportuna, respecto de las pretensiones que formulen los ciudadanos en aras de procurar para sí la protección de tales derechos. Para tal propósito es necesario que la respuesta que proporcionen las instituciones públicas frente a las solicitudes de los ciudadanos con miras a propender la efectividad de sus derechos constitucionales fundamentales, debe ser proveída bajo un criterio unitario de Estado, destinado a proporcionar tal protección, y no dentro de una visión limitada y restringida de sus competencias.

PERSONA DE LA TERCERA EDAD EN ESTADO DE INDEFENSION-Actuación que debe seguir la administración/SISBEN-Cambio de calificación/PERSONA DE LA TERCERA EDAD EN ESTADO DE INDEFENSION-Procedencia de tutela

Corresponde a las autoridades públicas velar por la realización efectiva de los mandatos constitucionales. Goza por ello esta Corporación de la facultad de ordenar a las autoridades públicas, así no sean las directamente accionadas, lo necesario para garantizar la protección de los derechos fundamentales, de acuerdo con las características y requerimientos propios

de cada caso, tal como en efecto lo hará en esta oportunidad para poner término a la vulneración de la que ha sido objeto el señor como resultado de la omisión de la Alcaldía de Bucaramanga de prestar la atención requerida. La Corte señala que (i) el derecho a la salud, en conexión con el derecho al mínimo vital, del señor se encuentra claramente desatendido (ii) el señor tiene el derecho individual a que se le inscriba en el Régimen Subsidiado de Salud; (iii) no se encuentra inscrito como consecuencia de una inadecuada valoración de la información acerca de su condición de salud y de su realidad económica; (vi) no cuenta, en razón de sus limitaciones físicas, síquicas y sensoriales, con la posibilidad de solicitar que se le asigne un nuevo puntaje. Se ordenará a la Oficina de Planeación de Bucaramanga que asigne al actor un nuevo puntaje, acorde con situación de salud y su realidad económica, dado que el que actualmente tiene le impide acceder al Régimen Subsidiado de Salud, lo cual es, en su caso, un derecho fundamental individual.

DERECHO A LA SALUD DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD EN SITUACION DE ABANDONO-Atención en lugar adecuado/DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD EN SITUACION DE ABANDONO-No necesidad de protección

La Corte encuentra (i) que corresponde a los municipios financiar “programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención”; (ii) que cuentan con los recursos para el efecto; (iii) que el señor Molina es una persona anciana e inválida, que se encuentra en una clara situación de abandono y que sólo puede recurrir al Estado para obtener la protección que requiere respecto de su derecho al mínimo vital; (iv) que esta situación lo hace acreedor del derecho constitucional de recibir dicha atención; (v) que es el Municipio de Bucaramanga a quien le corresponde proporcionarla. Así pues, insiste la Corte en que la adecuada protección del derecho a la salud no se obtiene con su mera inscripción al Régimen Subsidiado de Salud. Para que haya una plena garantía de los derechos constitucionales a la vida, a la igualdad y a la salud de esta persona, es necesario que se le proporcione el mínimo vital, de acuerdo con sus condiciones. En su caso, el mínimo vital consiste en que se le proporcione un lugar en el que se le preste la atención adecuada para una persona en las circunstancias en las que se encuentra y en el que pueda concluir su vida con la mínima dignidad que debe acompañar a los seres humanos en cada uno de los momentos de su existencia. En todo caso, sólo podrá ser trasladado a un lugar en el que se le pueda proporcionar la atención descrita bajo su consentimiento. El no podrá ser obligado a dejar el lugar en el que habita pero ello no implica

que no pueda haber intentos de persuasión por parte de los responsables de su cuidado y de quienes se han encargado, en la medida de sus posibilidades, de proporcionarle la atención que ha recibido.

Referencia: expediente T-473307

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Bucaramanga dentro del proceso de tutela instaurado por Pablo Antonio Prada Archila contra la Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga para solicitar que se protejan los derechos fundamentales a la vida, la salud y la seguridad social de Pedro Antonio Molina Bohórquez

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Pablo Antonio Prada Archila presentó acción de tutela contra la Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga por considerar que la situación de abandono en la que se encuentra Pedro Antonio Molina Bohórquez, en cuyo favor interpuso la acción que se revisa, es contraria a sus derechos a la vida, la salud y la seguridad social y que es obligación del Estado prestarle la atención requerida dada su condición actual. Los hechos que sirven de fundamento del amparo solicitado se resumen en los siguientes términos:

1.1. El actor interpuso la tutela de la referencia en calidad de agente oficioso del señor Pedro Antonio Molina Bohórquez.

1.2. Afirma en manuscrito, cuyo texto revela las condiciones de marginalidad y exclusión de los habitantes del lugar, que interpone la acción de tutela “[...] en venefisio de un tersero que se encuentra en el momento abandonado y privado de las capacidades físicas para haserlo pues se encuentra postrado en una silla de ruedas y carece de memoria y moviento en las manos. Para inponer este recurso, pues considero la nesesida de haserlo ya que se estan violando o bulnerando los derechos a los cuales la nasion y el estado le otorga y esta en la obligacion de hacerlos respetar”1.

1.3. Indica que se trata de un anciano que se encuentra en situación de total abandono: “[...] el señor se encuentra inbalido ya no reconose y no tien a nadie a su lado que lo acompañe y vea de el se encuentra abandonado a su suerte desde hase varios dias, al suscrito lo cuidava una señora que se fue de su lado y lo dejo solo. Como es un inbalido que no puede reclamar, el estado le esta dando la espalda y lo que hasen los horganismos es reducirlo. Tenemos el caso de las empresas publicas que le cortaron los servicios negandole el derecho a una vivienda dicna, en el ospital no lo atienden negandole el derecho a la salud y en un sentro de reposo no lo resiven negandole el derecho a un anciano y ademas munisbalido de esta forma redusen a una persona a vivir en la miseria el abandono y el desamparo y yo pregunto donde esta el derecho a la igualda a la vivienda, a la salud y el los derechos de un minusbalido”2.

1.4. Correspondió al Juzgado Séptimo Penal Municipal de Bucaramanga conocer de la tutela que se revisa.

1.5. El día cinco (5) de abril de 2001 el accionante rindió ampliación de la tutela interpuesta. El actor indicó que “En el hospital no lo reciben porque no tiene SISBEN, en los centros de reposo que hemos ido a averiguar nos han dicho que hay que fijar una cuota de pensión para poderlo recibir, las empresas públicas si no pagan le cortan los servicios y es un hecho que los servicios están cortados [...] El es un vecino que vive a la parte de atrás de la casa y uno lo escucha cuando él llama pidiendo que tiene sed, que tiene hambre, que no lo dejen solo porque le da miedo. [...] Yo desde que me lo conozco hace aproximadamente como 5 años [es inválido], él estaba al cuidado de una señora que sufría trastornos de esquisofrenia (sic), ella lo sacaba aquí al puente de la 35 y hace aproximadamente como un mes o mes y medio tocó internarla en San Camilo, y el señor quedó a su suerte, a la deriva, pero para ese entonces la Electrificadora de Santander ya le había cortado el servicio, el Acueducto le había cortado el agua y el gas ya se lo habían cortado, la casa no tiene ningún servicio. [El señor

Molina] tiene más de 100 años, dicen. [...] Hace aproximadamente unos cuatro años pasó me parece que era COISBU quien estaba carnetizando [en el régimen subsidiado de salud] pero una persona inválida y la otra demente a quien le puede interesar su suerte, y no se si los hayan carnetizado, no se si tenga documentación porque la casa permanece con llave que esta al cuidado de varios vecinos para que no le roben la poca miseria que tiene, él es un señor que está completamente invalido, no reconoce a nadie pero no es sordo y habla, cuando tiene fiebre delira [...] Yo como ciudadano colombiano considero que la leyes que lo amparan los derechos que le otorgaron el estado, debe y tiene la obligación de hacerse responsable de una persona como esta”³.

1.6. El día 6 de abril de 2001, Fabían García Mantilla, Investigador Judicial de la Fiscalía General de la Nación se hizo presente en la vivienda del señor Molina para adelantar la diligencia de inspección ocular. Según su reporte: “[...] se logro la entrada a la vivienda donde reside el señor PEDRO ANTONIO MOLINA, una vez adentro de la vivienda se logro comprobar que el anciano se encuentra en total estado de abandono, pues al momento de la visita se encontraba semi-desnudo, sin ropa interior, con una pantaloneta y una camisa vieja y rota untada de comida y en total desaseo personal y un fuerte y concentrado olor a excrementos y orines por toda la habitacion, esta persona duerme en una cama vieja de madera con un delgado colchon de algodón y es alli donde permanece la mayor parte del día o cuando es ayudado a subirse en una silla de ruedas en muy mal estado de funcionamiento. La residencia se encuentra sin servicio de agua, luz, gas y mucho menos teléfono, los pisos son en cemento, las paredes sin estuco ni pintura, la ventana principal de la habitación es grande y no tiene vidrios y solo se encuentra una cortina en colcha de retazos totalmente deteriorada. El cuarto donde permanece el anciano es de cinco y cuatro metros de área aproximadamente donde hay un inodoro, una pequeña cocina y un lavaropas todo en un mal estado fisico. Es de anotar que la puerta principal permanece cerrada con candado, siendo las señoras MARIA GLADYZ BLANCO y ALEJANDRINA SOLANO quienes poseen las llaves y son ellas quienes reciben la colaboración de la comunidad para el suministro de la alimentación diaria y quienes le hacen aseo personal y le dan compañía. Asi mismo se informa que se identifico a esta persona como PEDRO ANTONIO MOLINA BOHORQUEZ identificado con la C.C. # 5’807.605 de IBAGUE (no presento ningun documento de identidad) nacido en Sasaima Cundinamarca el 29 de julio de 1900, según información obtenida por las señoras que colaboran, esta persona tiene mas de 18 años de vivir en esta vivienda y hasta hace mas de un mes vivia en compañía de MIRIAM JAIMES quien se identifica con la C.C. # 63’474.708

pero esta persona se enfermó de la cabeza y al parecer se encuentra recluida en el hospital psiquiátrico y desde esa época el señor Molina se encuentra solo. Se logró establecer también que ellos vivían de las limosnas pues la señora Miriam lo sacaba a pasear por el barrio en la silla de ruedas pidiendo la colaboración de la gente. Igualmente se informa que me dirigí al SISBEN donde se pudo establecer que esta persona se encuentra inscrita bajo la ficha # 51498148 con un puntaje de 48 puntos, pero debido al alto nivel en el que está no se encuentra afiliado a ninguna ARS y solo recibe descuentos en servicios médicos y en medicinas en los hospitales del Norte y González Valencia. Por último se informa que al momento de la visita el señor MOLINA se quejaba de un dolor intenso en los riñones el cual no le dejaba subir a la silla de ruedas”4.

1.8. En sentencia del cuatro (4) de mayo de 2001, el Juez Séptimo Penal Municipal de Bucaramanga decidió no tutelar los derechos invocados por el accionante.

1.9. Mediante auto del diez (10) de julio de dos mil uno (2001), la Sala de Selección Número Siete (7) de la Corte Constitucional resolvió seleccionar para su revisión el expediente.

2. Sentencia de primera instancia

El Juez Séptimo Penal Municipal de Bucaramanga fundamentó su decisión de negar la tutela interpuesta con base en los argumentos que a continuación se resumen.

Señala que “Pese a la situación angustiosa que vive el anciano, no obra en las diligencias copia o constancia alguna que indique el adelantamiento de alguna gestión relacionada con la prestación del servicio público de salud o el restablecimiento de los servicios públicos domiciliarios, que permita demostrar que las autoridades públicas o los particulares encargados de dichos servicios, pudieron incurrir en posibles violaciones a derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política. Si la vivienda de Molina Bohórquez carece de los servicios públicos básicos de agua, gas y energía eléctrica, es precisamente la consecuencia lógica de la no cancelación de los consumos respectivos que llevaron a las empresas encargadas a ordenar el corte de los mismos, desconociendo las causas que dieron lugar a dicha situación por ausencia de comunicación en ese sentido”7.

Hace el Juez un extenso análisis acerca del sentido integral del derecho a la vida, lo cual supone no sólo “[...] la simple subsistencia, sino la existencia digna y sana [...]”8. Hace

referencia a la naturaleza de la seguridad social y del servicio público de la salud, respecto del que afirma que “[...] no puede interrumpirse su prestación por su carácter inherente a la existencia misma del ser humano y del respeto a su dignidad”⁹. Cita en negrillas la Sentencia T-418 (sic¹⁰), proferida por esta Corporación en la que se advierte que “La protección y conservación del derecho a la vida escapa a cualquier discusión de carácter legal o contractual. No es aceptable que en un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1 de la Constitución), y en la conservación del valor de la vida (Preámbulo y artículo 11 de la Constitución), se pueda tolerar que ante el apremio de un individuo de recibir un tratamiento médico para conservar su existencia, se antepongan intereses de carácter económico, o una disposición de carácter legal”.

Finalmente concluye: “Bajo esta perspectiva, encuentra el Despacho que en el caso puesto en conocimiento por el accionante no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales a la salud y a la vida, en la medida en que no corresponde a la Secretaría de Salud y del Ambiente Municipal brindar los servicios médicos generales o especializados que requiera el señor Pedro Antonio Molina Bohórquez, por cuanto la competencia de esta Oficina Pública radica exclusivamente en garantizar la afiliación al régimen subsidiado de seguridad social en salud a la población que reúna los requisitos para acceder y que por lo tanto se encuentre sisbenizado con menos de 47 puntos, no siendo posible en este evento por hallarse el interesado con un puntaje de 48 puntos que le impide estar afiliado a una ARS, por lo que corresponde a las instituciones públicas o privadas que tengan contrato con el Estado prestar dicha atención a la población pobre o vulnerable de acuerdo con la reglamentación existente, como sería el caso del Hospital Ramón González Valencia, logrando advertir que no existe negación del servicio, sino que para tener acceso dicho centro exige el pago de un porcentaje del valor del servicio, de acuerdo con lo indicado en el artículo 18 del Decreto 2357 de 1995”¹¹.

3. Pruebas practicadas por la Sala

Mediante auto de fecha doce (12) de octubre de 2001, esta Sala de Revisión solicitó a la Secretaría de Salud y del Ambiente y a la Secretaría de Planeación de Bucaramanga que dieran información sobre la asignación de responsabilidades entre estas dos dependencias respecto de la prestación del servicio de salud; la clasificación de las personas que se incorporan en el régimen subsidiado de salud; el funcionamiento del sistema de información,

los controles que existen para verificar la información allí contenida y la cobertura del sistema de salud en el Municipio de Bucaramanga.

El Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría de Planeación dio respuesta a la solicitud de la Corte acerca de la información requerida. Indica que “La Oficina Asesora de Planeación a través del Sisbén maneja la base de Datos, donde se clasifica la población más vulnerable, siguiendo la metodología impartida para el efecto por el Departamento Nacional de Planeación DNP”¹²; señala que “La responsabilidad de la Oficina de Planeación está en manejar eficientemente la Base de Datos para clasificar socioeconómicamente a la población más vulnerable”¹³; explica que “Cuando una persona manifiesta que no está de acuerdo a la clasificación socioeconómica porque el puntaje es muy alto, puede solicitar la revisión de la ficha en la Oficina Coordinadora del Sisbén. [...]. Cuando una persona solicita la revisión del Sisbén, en la obtención de un nuevo puntaje se demora aproximadamente 20 días dependiendo del grado de trabajo y de solicitudes existentes”¹⁴. Agrega que el procedimiento descrito se adelanta ante la Oficina Coordinadora del Sisbén. Por último afirma que “La identificación de los indigentes, incapacitados y/o otras personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad si pertenecen a una entidad institucionalizada, ésta envía el listado de los indigentes que soliciten estar clasificados en el régimen subsidiado, se constata que estén cedulados, en caso de que no lo estén se les sugiere a la entidad que adelante dicha gestión a través de la personaría y luego se les expide el respectivo carnet”¹⁵.

La Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga se abstuvo de dar respuesta a la solicitud enviada por esta Corporación.

4. Medidas cautelares ordenadas por la Sala

Por medio de auto del veintidós (22) de agosto de 2001 esta Sala de Revisión ordenó a la Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga, de conformidad con el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991¹⁶, que realizara las acciones y tomara las medidas conducentes a internar al señor Pedro Antonio Molina Bohórquez en un hospital o centro de salud en el que se le pudiera diagnosticar su estado de salud y prestar la atención que eventualmente necesite, mientras esta Corte adopta un fallo definitivo acerca de sus derechos y del alcance de los mismos.

En oficio del 31 de agosto de 2001, la Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga,

señala que “[...] esta Secretaría mediante oficio [...] del 27 de agosto de 2001, solicitó a la Empresa Social del Estado ESE ISABU, de Bucaramanga, atender el caso del señor PEDRO ANTONIO MOLINA BOHORQUEZ y prestarle los servicios médicos necesarios”. Igualmente se solicitará a la Oficina del SISBEN, para que realice la visita respectiva y revise la ficha N° 51498 que corresponde al señor PEDRO ANTONIO con puntaje de 48 puntos de tercer nivel. Con este puntaje no es posible que esta Secretaría lo afilie a una Administradora de Régimen Subsidiado. Por tal razón es necesario que al revisar la ficha por parte de la oficina del SISBEN, se baje el puntaje, teniendo en cuenta las condiciones económicas del señor PEDRO ANTONIO. Al momento de recibir esta Secretaría el informe del SISBEN, procederá a realizar la afiliación del señor PEDRO ANTONIO MOLINA BOHORQUEZ, a una ARS. Dicha afiliación se hará efectiva a partir del 1 de octubre de 2001”17.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los hechos reseñados, procede la Corte Constitucional a determinar si se vulneran los derechos fundamentales a la vida y a la salud del señor Pedro Antonio Molina Bohórquez en su condición de anciano, inválido e indigente por parte de la Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga como resultado de su negativa a brindarle la atención que requiere por no encontrarse en el Régimen Subsidiado de Salud.

3. Consideraciones

Con el propósito de solucionar el problema jurídico que se plantea, esta Sala de Revisión habrá de analizar el tema relativo a la prestación del servicio de salud a aquellas personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, las cuales gozan de especial protección por parte del Estado, tal como lo indica el artículo 13 de la Constitución. Luego, la

Sala procederá a determinar si las condiciones en las que se encuentra el señor Molina suponen una vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y a la salud y, en esa medida, si generan para las autoridades públicas la obligación constitucional de proteger tales derechos.

3.1. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la salud de las personas más vulnerables de la sociedad. Su relación con el derecho al mínimo vital

3.1.1. A partir de la promulgación de la Carta Política de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano ha experimentado una serie de modificaciones y ajustes, necesarios para hacer efectivos los derechos plasmados en el texto constitucional. En el tema relativo al servicio público de salud, la Ley 100 de 1993 introdujo, entre otras, un conjunto de prescripciones cuya finalidad es la de incrementar gradualmente la cobertura y la calidad del servicio y para garantizar su acceso a todos los sectores de la población.

El Estado ocasionalmente está obligado a hacerse cargo de la asistencia de personas expuestas a situaciones de indigencia o desprotección, bien directamente mediante la prestación de determinados servicios o el reconocimiento de derechos públicos subjetivos, o indirectamente mediante la determinación del gasto social.

El Estado social de derecho, instituido por el constituyente colombiano, define la naturaleza del régimen político, económico y social, identificándolo con los valores y fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución. La superación del Estado de derecho como garantía de la libertad y de la igualdad formales tiene lugar en el Estado social de derecho mediante la acentuación de los elementos finalistas que guían la actividad estatal administrativa y política. La persona humana y su dignidad constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional, cuyo reconocimiento conlleva importantes consecuencias para el sistema de relaciones económicas y sociales.

[...]

Derechos programáticos, economía social y prestaciones directas del Estado

5. La Constitución no desconoce que la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales depende directamente de las condiciones materiales de la sociedad y de su

adecuada distribución. La progresividad de su reconocimiento lleva a la doctrina a denominarlos “derechos programáticos”. Corresponde al legislador determinar la forma de su realización.

No obstante, un significativo avance normativo se ha operado en el manejo de la economía con la introducción, a nivel de la elaboración del Presupuesto Nacional, de los criterios de necesidades básicas insatisfechas y de prioridad del gasto social para darles cubrimiento. En efecto, el legislador debe respetar los parámetros constitucionales establecidos para una más justa y equitativa redistribución de los recursos económicos y sociales con el objeto de favorecer a los grupos tradicionalmente marginados de los beneficios de la riqueza.

Además de los cambios de la política macroeconómica, el Estado también está obligado a dar respuestas oportunas a situaciones individuales concretas, en las cuales se haga patente la amenaza a la dignidad humana de la persona y se atente contra alguno de sus derechos fundamentales.

Cuando una persona demuestra la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encuentra, debido a su condición económica, física o mental (CP art. 13), sin que ella misma o su familia puedan responder, excepcionalmente se genera para el Estado una obligación de proteger especialmente a la persona colocada en dicha situación.

Los derechos a la salud (CP art. 49), a la seguridad social integral (CP art. 48), y a la protección y asistencia a la tercera edad (CP art. 46), en principio programáticos, pueden verse actualizados y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación (CP arts. 13 y 85), si la persona interesada demuestra fehacientemente su condición de debilidad manifiesta y la imposibilidad material de su familia para darle asistencia, en particular cuando la completa ausencia de apoyo lo priva de su derecho al mínimo vital¹⁸.

En tal evento, se opera una inversión en el orden de exigibilidad del principio de solidaridad social, que obliga al Estado a una prestación directa e inmediata en favor de la persona que se halla en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio del derecho en cabeza de la autoridad estatal, cuando sea del caso, al reintegro posterior de su costo por parte del beneficiario y de su familia”¹⁹ (negritas fuera de texto).

3.1.3. La jurisprudencia citada permite ver con claridad que, dada la existencia de

determinadas condiciones –que quien pretenda obtener la protección constitucional se encuentre en una condición de manifiesta debilidad fehacientemente demostrada y que sea igualmente comprobada la imposibilidad material de su familia para darle asistencia–, un derecho social –el derecho a la salud, para el caso de la referencia– puede llegar hasta el punto de originar, en consecuencia, una obligación concreta por parte del Estado.

3.1.4. La información consignada en el expediente es inequívoca respecto de la avanzada edad en la que se encuentra el señor Pedro Antonio Molina Bohórquez y de su precario estado de salud. También es evidente que, dada la situación de miseria y de abandono en que se encuentra y la inexistencia de una familia que le pueda proporcionar la asistencia que requiere, el señor Molina carece del mínimo vital necesario para sobrevivir dignamente durante la última etapa de su vida. En esas condiciones, para la Corte Constitucional el señor Molina Bohórquez tiene el derecho a obtener la protección necesaria por parte del Estado, según los requerimientos particulares de su caso.

3.1.5. La Corte no ignora que el derecho a la salud no es absoluto, así se trate de personas que “se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” al decir del artículo 13 de la Constitución. Cuando una persona está enferma, el derecho a la salud se ve afectado, por lo que corresponde determinar si la negativa de la institución estatal encargada de garantizar la prestación de este servicio constituye una limitación legítima del mencionado derecho en el caso concreto.

3.1.6. La Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga justificó su negativa a prestar la atención médica requerida por el señor Molina, bajo el argumento según el cual el puntaje que se le asignó por parte del Sisbén lo excluía del derecho a ingresar en el Régimen Subsidiado de Salud.

3.1.7. Es cierto que el legislador ha determinado que los recursos, siempre escasos para atender todas las necesidades en materia de salud, deben distribuirse de tal forma que los principios de responsabilidad personal y de solidaridad social por vía de la función redistributiva del Estado Social de Derecho sean tenidos en cuenta en debida forma con miras a la realización del derecho a la salud de todos los colombianos. Así pues, la Corte considera adecuado que el Régimen Subsidiado se reserve para las personas de más bajos ingresos y que se vaya ampliando en la medida en que se incrementa la capacidad

económica del Estado.

Pero es también claro para esta Corporación que, tal como se verá más adelante, las encuestas del Sisbén no siempre permiten identificar a quienes tienen mayor necesidad de contar con la asistencia del Estado y que, así tuvieran un alto grado de certeza respecto de la identificación de los más necesitados, la inscripción del señor Molina Bohórquez en el Régimen Subsidiado de Salud y la consecuente prestación de dicho servicio no serían medios suficientes para procurar la protección que requiere, dada su actual condición.

3.1.8. Así pues, con el fin de proporcionar la atención que, en concreto, requiere el señor Molina, la Corte considera necesario distinguir dos problemas que si bien guardan relación entre sí, requieren de decisiones diferentes para ser adecuadamente resueltos.

3.1.8.1. De un lado el señor Pedro Antonio Molina Bohórquez fue calificado en el Sisbén con un puntaje que no corresponde con su situación económica. En efecto, la calificación de 48 puntos que recibió el señor Molina en la encuesta del Sisbén, lo cual le impide tener acceso al Régimen Subsidiado de Salud.

3.1.8.2. De otro lado, la información consignada en el expediente permite afirmar que el señor Molina se encuentra en una clara condición de abandono. En estas circunstancias, es evidente que la carencia del mínimo vital es tan marcada, que incluso se ve comprometido, de nuevo, el derecho a la salud del señor Molina, no en sus mayores alcances sino en sus aspectos más elementales y básicos. Por ello, el simple cambio en la calificación del puntaje del señor Molina no sería suficiente para dar la atención que él requiere, dadas las específicas características de su caso, tal como se mostrará más adelante.

3.1.9. En los siguientes dos apartes de la sentencia se analiza por separado cada uno de estos problemas, se muestra que en ambos hay una vulneración de los derechos fundamentales y se prescribe la solución pertinente.

3.2. El derecho a la salud de quienes se encuentran en una circunstancia de debilidad manifiesta

3.2.1. Como se indicó ya, el puntaje obtenido por el señor Molina en el Sisbén no refleja su verdadera situación económica. Este problema ha sido ya objeto de análisis por parte de la

Corte Constitucional:

Recolectados los datos correspondientes a ambos mecanismos de focalización, se asigna un puntaje -presunto indicador confiable del nivel de pobreza de la persona o grupo encuestado-, y se los clasifica de acuerdo con el siguiente cuadro:

Nivel de pobreza

Zona Urbana

Zona Rural

SISBEN 1

0 - 36

0 - 18

37 - 47

19 - 30

SISBEN 3

48 - 58

31 - 45

SISBEN 4

59 - 69

46 - 61

SISBEN 5

70 - 86

62 - 81

SISBEN 6

87 - 100

82 - 100

Los programas sociales basados en la entrega de subsidios, se centran entonces en los niveles 1 y 2 del SISBEN, en los que “se priorizarán los potenciales afiliados así: 1) mujeres en estado de embarazo y niños menores de cinco años; 2) población con limitaciones físicas, síquicas y sensoriales; 3) población de la tercera edad; 4) mujeres cabeza de familia; y 5) demás población pobre y vulnerable” (artículo 9° del Acuerdo No. 77 de 1997).

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 Política²⁰.

3.2.3. En esta oportunidad, encuentra la Corte que el señor Molina fue clasificado de acuerdo con su condición de persona de la tercera edad residente en una zona urbana –lo cual explica que se le hayan asignado 48 puntos– y no de acuerdo con su situación de persona afectada por varias formas de disminución física, síquica y sensorial, así esta disminución obedezca a su condición de anciano. Así pues, si hubiese sido clasificado con base en su condición de persona con tales limitaciones –condición que claramente presenta, según la información contenida en el expediente–, habría tenido el derecho a ser inscrito en el Sisbén, lo que le habría dado acceso a la atención médica que requiere.

Es cierto que en el caso que se revisa, la encuesta hubiera podido dar un resultado diferente si se hubiese atendido la condición de disminuido en que se encuentra el señor Molina. No obstante, se prefirió darle la calificación correspondiente a una persona de la tercera edad y no a la de una persona disminuida física, síquica y sensorialmente; es decir, se le asignó una calificación desfavorable a pesar de que resulta evidente que tenía derecho, en razón a su situación económica y a sus condiciones concretas de ancianidad y enfermedad, a la calificación que le habría dado acceso al Régimen Subsidiado de Salud.

3.2.4. La Corte Constitucional no alberga duda de que la adecuada protección del derecho a la salud exige que cuando una persona pueda pertenecer a una o más categorías del Sisbén, se preferirá, en virtud de la regla de selección de criterios yuxtapuestos del Sisbén, aquella cuya puntuación sea más baja con el propósito de garantizar el efectivo acceso al régimen subsidiado, siempre y cuando la situación económica de la persona así lo aconseje, es decir, siempre y cuando se demuestre que se trata de una persona que requiere del subsidio en razón a su situación de pobreza.

3.2.5. Igualmente, esta Corporación entiende que la protección de los derechos constitucionales fundamentales –y en especial, cuando se trata de los derechos constitucionales fundamentales de personas que, como el señor Molina, se encuentran en una circunstancia evidente de debilidad manifiesta– 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, completa y oportuna, respecto de las pretensiones que formulen los ciudadanos en aras de procurar para sí la protección de tales derechos.

Para tal propósito es necesario que la respuesta que proporcionen las instituciones públicas frente a las solicitudes de los ciudadanos con miras a propender la efectividad de sus derechos constitucionales fundamentales, debe ser proveída bajo un criterio unitario de Estado, destinado a proporcionar tal protección, y no dentro de una visión limitada y restringida de sus competencias.

Ello no supone una vulneración del principio de legalidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución. Implica, sí, una interpretación de dicho principio a la luz del artículo 2 de la Carta, según el cual “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Por ello, no es adecuada la respuesta del Secretario de Salud y del Ambiente de Bucaramanga -bajo el aval del Juez Séptimo Penal Municipal- en la cual se sostuvo que, de acuerdo con las normas vigentes, no es la Secretaría la autoridad competente para el efecto.

Para esta Corporación es incomprensible que la Secretaría de Salud y del Ambiente, ante la situación dramática en la que se encontraba el señor Molina y en respuesta a la acción de tutela interpuesta, se hubiese limitado a informar, a un anciano abandonado e incapaz de movilizarse por sí mismo, sobre el procedimiento que debía seguir para proceder al cambio de la calificación que le fue otorgada por el Sisbén. La actuación correcta por parte de la Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga, a la luz de los principios constitucionales y en aras de la búsqueda de la protección efectiva de los derechos fundamentales, consistía en que ella iniciara, por sí misma y sin necesidad de orden judicial alguna, los tramites necesarios para dicho efecto.

En efecto, las normas y los procedimientos se encuentran instituidos para garantizar la efectividad de los derechos. Para que ello sea realidad, es necesario que las instituciones públicas concurren, de manera coordinada, para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y de los valores y principios consagrados en la Carta Política (art. 2 de la C.P.).

3.2.6. La respuesta del juez de instancia frente a la acción interpuesta, la cual se cita a

continuación, ejemplifica, de nuevo, la ausencia de una respuesta adecuada frente a las solicitudes que adelantan los ciudadanos para asegurar el ejercicio de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando las instituciones estatales se alejan de la concepción unitaria respecto de las responsabilidades del Estado y se atan a interpretaciones limitadas y fragmentarias de las normas: “[...] el accionante debe adelantar las gestiones ante la Oficina de Planeación Municipal con el fin de reajustar el puntaje obtenido por el señor Molina Bohórquez en el SISBEN de acuerdo con sus condiciones actuales de vida, por lo que momentáneamente la atención de salud estará supeditada a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2357 de 1995”²¹.

¿Será que el señor Molina cuenta con la posibilidad de solicitar a la Oficina de Planeación Municipal que se asigne un nuevo puntaje para poder acceder al régimen subsidiado, dadas las condiciones en las que se encuentra y que han sido ampliamente detalladas en este fallo de acuerdo con el expediente que estuvo bajo el conocimiento de quien así se pronuncia? ¿Es razonable suponer que el señor Molina cuenta con los recursos económicos que le permitan sufragar el porcentaje que de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 2357 de 1995 le correspondería, en caso de ser atendido bajo el régimen vinculado? En caso de que eventualmente disponga de tales recursos, ¿quién es acaso la entidad o la persona competente para conducirlo a un lugar en el que se le pueda brindar la atención que requiere? ¿y a quién corresponde asistirlo en las diligencias necesarias para obtener el cambio de puntaje?

3.2.7. Contrario a lo afirmado por el Juez Séptimo Penal Municipal de Bucaramanga y por el Secretario de Salud y del Ambiente del mismo municipio, corresponde a las autoridades públicas velar por la realización efectiva de los mandatos constitucionales (art. 2 de la C.P.). Goza por ello esta Corporación de la facultad de ordenar a las autoridades públicas, así no sean las directamente accionadas, lo necesario para garantizar la protección de los derechos fundamentales, de acuerdo con las características y requerimientos propios de cada caso, tal como en efecto lo hará en esta oportunidad para poner término a la vulneración de la que ha sido objeto el señor Molina como resultado de la omisión de la Alcaldía de Bucaramanga de prestar la atención requerida²².

3.2.8. Así pues, en conclusión, la Corte señala que (i) el derecho a la salud, en conexión con el derecho al mínimo vital, del señor Molina se encuentra claramente desatendido (ii) el señor

Molina tiene el derecho individual a que se le inscriba en el Régimen Subsidiado de Salud; (iii) no se encuentra inscrito como consecuencia de una inadecuada valoración de la información acerca de su condición de salud y de su realidad económica; (vi) no cuenta, en razón de sus limitaciones físicas, síquicas y sensoriales, con la posibilidad de solicitar que se le asigne un nuevo puntaje.

3.2.9. En este orden de ideas, se ordenará a la Oficina de Planeación de Bucaramanga que asigne al señor Molina un nuevo puntaje, acorde con situación de salud y su realidad económica, dado que el que actualmente tiene le impide acceder al Régimen Subsidiado de Salud, lo cual es, en su caso, un derecho fundamental individual.

No obstante, la asignación del nuevo puntaje no podrá tardar veinte días, como lo informa el jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, pues ello sería excesivo respecto de la necesidad que tiene el señor Molina de que se le garantice su derecho a la salud.

Tampoco podrá oponerse como excusa para el cumplimiento de este fallo la inexistencia de la cédula de ciudadanía del señor Molina, pues en el expediente se deja constancia de que la cédula no fue presentada ante el funcionario de la Fiscalía General de la Nación que adelantó la diligencia para confirmar las condiciones de abandono en las que se encuentra el señor Molina.

En efecto, la Corte entiende que si ya se le asignaron 48 puntos en la encuesta del Sisbén, no habría motivo para que no se proceda al cambio de calificación alegando para ello la inexistencia del documento de identidad.

Se ordenará también a la Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga que proceda a la inscripción del señor Molina en el Régimen Subsidiado de Salud, dado que ello es de su competencia, según la información proporcionada por la Oficina Asesora de Planeación Municipal.

3.3. El derecho a la salud y la asistencia a personas de la tercera edad en notoria situación de abandono y la protección del derecho al mínimo vital

3.3.1. Si bien el cambio de puntaje es una medida necesaria para que el señor Molina pueda ser incorporado en el régimen subsidiado de salud, con lo que se le garantiza la prestación de

tal servicio, ello no soluciona la situación de abandono y de desprotección en el que se encuentra, es decir, no remedia la vulneración que padece el señor Molina Bohórquez respecto de su derecho al mínimo vital.

En efecto, la inscripción del señor Molina en el régimen subsidiado es un medio idóneo para asegurarle la atención médica que requiere. No obstante, una vez provista esta atención, el señor Molina quedaría nuevamente en la situación de abandono en la que se encuentra.

Por otro lado, la Corte considera que la decisión de ordenar que se mantenga en un centro hospitalario a una persona que –como sucede por lo general con los ancianos– no requiere de una atención hospitalaria permanente, es ineficiente.

Esta Corporación considera pertinente recordar lo afirmado en una sentencia en la que se declaró la exequibilidad del artículo 22 mencionado, acerca del significado que tienen las transferencias de la Nación a las entidades territoriales como mecanismo de reducción de la pobreza y de apoyo a los sectores más necesitados de la población:

En la Ley 60 de 1993 se regulan los factores establecidos por la Carta Política para la distribución de estas transferencias a los municipios y en su uso da prioridad a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, el Gobierno Nacional expresó en la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 60 de 1993:

“La Constitución ha fortalecido la orientación social del Estado para garantizar el acceso de toda la población a un nivel mínimo adecuado de servicios básicos. También ha ordenado que esta prioridad se manifieste en los presupuestos públicos.

En efecto, ha establecido que el Gasto Social tenga prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto. Estas orientaciones tendrán cabal aplicación como resultado del desarrollo de las normas presentadas en este proyecto de ley.

En efecto, los requerimientos de gasto social del proyecto han sido calculados para financiar la ampliación sustancial de coberturas en los distintos sectores...

En realidad, los experimentos de descentralización en el pasado adolecieron de un relativo

desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralización de funciones sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado, puede llevar a una frustración de expectativas.

Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales”.

La Ley 60 de 1993 procura concentrar la acción del Estado en la población más pobre realizando actividades en las áreas que han mostrado en el país mayor eficacia para la reducción de la pobreza, tales como educación, salud, vivienda y agua potable.²⁵

3.3.3. De esta manera, la Corte encuentra (i) que corresponde a los municipios financiar “programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención”; (ii) que cuentan con los recursos para el efecto; (iii) que el señor Molina es una persona anciana e inválida, que se encuentra en una clara situación de abandono y que sólo puede recurrir al Estado para obtener la protección que requiere respecto de su derecho al mínimo vital; (iv) que esta situación lo hace acreedor del derecho constitucional de recibir dicha atención; (v) que es el Municipio de Bucaramanga a quien le corresponde proporcionarla.

En todo caso, el señor Molina sólo podrá ser trasladado a un lugar en el que se le pueda proporcionar la atención descrita bajo su consentimiento. El no podrá ser obligado a dejar el lugar en el que habita pero ello no implica que no pueda haber intentos de persuasión por parte de los responsables de su cuidado y de quienes se han encargado, en la medida de sus posibilidades, de proporcionarle la atención que ha recibido.

III. DECISION

En conclusión, se decide que la protección del derecho a la salud, en conexidad con el derecho fundamental al mínimo vital, de una persona de la tercera edad que se encuentra en estado de indigencia, puede ser solicitada por vía de tutela para recibir la atención adecuada con miras a asegurar su existencia en condiciones dignas, en especial el cuidado integral de su salud, así el interesado no haya sido clasificado dentro del Régimen Subsidiado.

IV. RESOLUCION

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la Sentencia proferida por el Juez Séptimo Penal Municipal de Bucaramanga el cuatro (4) de mayo de 2001, en la que se decidió no tutelar los derechos invocados por el accionante.

Segundo.- CONCEDER la protección solicitada. En consecuencia, ORDENAR a la Secretaría de Planeación de Bucaramanga que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de este fallo, asigne un puntaje al señor Pedro Antonio Molina que responda a la situación de indigencia y a la condición de ancianidad e invalidez en que se encuentra y que le permita ser inscrito en el Régimen Subsidiado de Salud.

Tercero.- ORDENAR a la Secretaría de Salud de Bucaramanga que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación del cambio del puntaje del señor Pedro Antonio Molina Bohórquez en la encuesta del Sisbén, lo inscriba en el Régimen Subsidiado de Salud.

Cuarto.- ORDENAR a la Secretaría de Salud que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de este fallo, proceda a realizar los arreglos necesarios para enviar al señor Pedro Antonio Molina Bohórquez a un lugar especializado en el cuidado, alimentación y demás atención requerida para una persona de su edad y de su estado de salud.

Quinto.- PREVENIR a la Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga que en el futuro, preste plena colaboración a las personas que, en razón del puntaje obtenido en la encuesta del Sisbén, no pueden ser inscritos en el Régimen Subsidiado de Salud, para que se les cambie la calificación, cuando resulte evidente que hay lugar a ello.

Sexto.- COMISIONAR al Juez Séptimo Penal Municipal para que vele por la adecuada ejecución de esta providencia.

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

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Cfr. Folio 1.

3 Cfr. Folio 10.

4 Cfr. Folio 12.

5 Cfr. Folio 13.

6 Cfr. Folio 13.

7 Cfr. Folio 17.

8 Cfr. Folio 17.

9 Cfr. Folio 18.

10 En realidad se trata de la Sentencia T-419 de 1998; M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 Cfr. Folio 19.

12 Cfr. Folio 52.

13 Cfr. Folio 52.

14 Cfr. Folio 53.

15 Cfr. Folio 54.

16 El inciso segundo del artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 indica: “En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante”.

17 Cfr. Folio 58.

18 Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

19 Sentencia T-533 de 1992; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (En esta sentencia, la Corte Constitucional ordenó que se estableciera si quien había interpuesto la acción de tutela en verdad tenía la condición de indigente y que si en efecto tal era el caso, se procediera a practicar la intervención quirúrgica requerida por el accionante. Argumentó la Corte que: “Acreditado el carácter de indigente absoluto -(i) incapacidad absoluta de la persona de valerse por sus propios medios; (ii) existencia de una necesidad vital cuya no satisfacción lesiona la dignidad humana en sumo grado; (iii) ausencia material de apoyo familiar- cabe reconocer en cabeza del sujeto y a cargo de la entidad pública respectiva, el derecho a recibir la prestación correspondiente, estableciendo -a la luz de las circunstancias- las cargas retributivas a su cargo, las cuales pueden consistir en trabajo social”).

20 Sentencia T-177 de 1999; M.P. Carlos Gaviria Díaz (En esta sentencia, la Corte Constitucional analizó las variantes que se tienen en cuenta para asignar el puntaje correspondiente a la encuesta del Sisbén. Esta Corporación puso de presente los casos en que este mecanismo de clasificación conduce a resultados que no se adecuan a la realidad y que por ende conllevan a que personas que en verdad requieren del apoyo del Estado para poder tener acceso al servicio de salud –en este caso para un enfermo de sida carente de recursos que le permitieran costearse por sí mismo el tratamiento que requería–, queden excluidos de la prestación de dicho servicio).

21 Cfr. Folio 20.

22 En efecto, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 (según el cual “La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior) permite concluir que, en razón a la naturaleza de la acción de tutela, y en consideración a que (i) el Estado tiene la obligación de garantizar, de manera unitaria, la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales; (ii) tanto la Secretaría de Salud y del Ambiente como la Secretaría de Planeación, son órganos de la Alcaldía de Bucaramanga; y (iii) en auto del doce (12) de octubre de 2001 ambas entidades fueron interrogadas por esta Corporación respecto del funcionamiento del Sisbén y del Régimen Subsidiado de Salud en ese municipio, estima la Corte que es procedente impartir una orden judicial a una entidad pública contra la cual no fue originalmente interpuesta la acción de tutela que se revisa.

23 El numeral 2° del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 señala: “Participación para Sectores Sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades: [...] 2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; estudios de preinversión e inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del municipio y de centros y puestos de salud; vacunación, promoción de la salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental y de los consumos que constituyan factor de riesgo para la salud; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención” (negrillas fuera de texto).

24 El numeral 2° del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 señala: “Reglas de Asignación de las Participaciones para Sectores Sociales. Las participaciones para sectores sociales se

asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas: [...] 2. En salud, el 25%”.

25 Sentencia C-520 de 1994; M.P. Hernando Herrera Vergara (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 22 de la Ley 60 de 1993 en lo relativo a la distribución porcentual de los recursos de las participaciones de los municipios. La Corte analizó en esa oportunidad la relación que existe entre la asignación de recursos a las entidades territoriales y la responsabilidad que a ellas les asiste de cumplir con los cometidos estatales).

26 Sobre los derechos asistenciales de personas que se encuentran en una circunstancia de debilidad manifiesta, es del caso tener en cuenta la Sentencia T-984 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Galvis (en dicho fallo, la Corte Constitucional concedió la tutela interpuesta por un anciano que había sido engañado por las personas encargadas de su cuidado, quienes se habían apropiado así de su casa y lo habían dejado en situación de abandono y desamparo), en la cual se afirmó: “De otra parte, se revocará las decisiones que se revisan, toda vez que resulta inaceptable que en las mismas se haya negado la protección invocada con el argumento de que el amparo no procede dado que el actor no se encuentra en estado de indefensión, decisión que contradice las evidencias y que denota, cuando menos, un total desconocimiento por parte de los jueces de instancia de los derechos de las personas con limitaciones y de su obligación constitución de velar por el respeto de los derechos fundamentales de los mismos con el objeto de que éstos se puedan integrar a la sociedad en condiciones de igualdad -Preámbulo, artículos 1º, 2º , 13, 47, 54 y 68 C.P.-. En consecuencia i) se ordenará al Instituto Municipal de Salud de Pereira brindarle la asesoría y asistencia que el mismo requiere para acceder a la prestación asistencial del Estado, a la que ya se encuentra afiliado y supervigilar que la ARS elegida cumpla con su obligación debidamente, ii) se pondrá en conocimiento del Alcalde del citado municipio la situación del actor para que imparta instrucciones precisas a quien corresponda con el objeto de que el actor sea incluido en los programas de asistencia, atención especializada y rehabilitación que se adelanten en dicho municipio con miras a que se le suministre un hogar en el que pueda vivir con dignidad, en el que sea asistido profesionalmente para protegerlo de la explotación a la que, debido a su estado de debilidad manifiesta, se encuentra expuesto”.