

Sentencia T-190/03

SECRETARIA DE SALUD-Orden para que realice nuevo estudio y determinar nivel de pobreza para efectos del SISBEN/DERECHO A LA SALUD DEL ENFERMO DE SIDA-Protección

La Secretaría de Salud Distrital en el momento de realizar la encuesta y de estudiar las condiciones de vida del actor, para clasificarlo en el Sisben, no analizó su estado de salud y las condiciones socioeconómicas en que se encontraba su núcleo familiar, por ello, se considera que efectivamente se están vulnerando los derechos fundamentales del señor y por tanto, la acción de tutela resulta procedente para protegerlos. En consecuencia, se revocará el fallo proferido por el Juzgado y en su lugar, concederá el derecho a que se realice un nuevo estudio que analice las condiciones reales en que vive el actor, para que se determine si el nivel de pobreza asignado debe ser el 2, en el que actualmente se encuentra, o si por el contrario se le debe asignar uno inferior.

Referencia: expediente T- 692.263

Acción de tutela instaurada por Héctor Jacinto Parada Torres contra el E.S.E. Hospital Simón Bolívar de Bogotá y la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá.

Procedencia: Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado el cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2002), por el Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Héctor Jacinto Parada Torres contra el E.S.E. Hospital Simón Bolívar de Bogotá y la

Secretaría de Salud Distrital de Bogotá.

La Sala de Selección No. 2 de la Corte Constitucional, por auto del cinco (5) de febrero de dos mil tres (2003), seleccionó, para efectos de su revisión, el fallo de la referencia. El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Hechos.

El señor Héctor Jacinto Parada Torres expresa que se encuentra afiliado al Sisben en el nivel II desde el 18 de abril de 2002, que convive con el virus de inmunodeficiencia humana VIH, agente causal del síndrome de inmunodeficiencia adquirida SIDA y que debido a su estado de salud desde diciembre de 2000 se encuentra desempleado, motivo por el cual depende económicamente de su señora madre, quien no recibe ninguna renta o pensión y debe cancelar arriendo en el lugar donde viven.

Señala que los medicamentos suministrados son convivir, nelfinavir, trimetroprim silfa y omeprazol pero sus costos son muy altos y no cuenta con medios económicos para adquirirlos particularmente.

### 2. Pretensiones y derechos presuntamente vulnerados.

Considera el actor que se le está vulnerando los derechos a la salud y a la vida y por ello, solicita que se ordene al director del E.S.E. Hospital Simón Bolívar de Bogotá y a la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá se garantice la entrega periódica y en la cantidad que establezca el médico especialista de los medicamentos, tratamientos, exámenes y terapias que sean necesarios para mejorar su salud.

Solicita además reclasificación de nivel en el Sisben, ya que pertenece al nivel 2 y por su situación de desempleo desea quedar en el nivel 1.

### 3. Sentencia objeto de revisión.

El juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá, profirió sentencia el cinco (5) de diciembre de dos

mil dos (2002), decidiendo de acuerdo con las respuestas dadas por el E.S.E. Hospital Simón Bolívar de Bogotá y la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá, que al actor no se le están vulnerando sus derechos fundamentales, ya que no se le ha suspendido el servicio médico y se le han entregado los medicamentos necesarios para el manejo de la enfermedad.

Recordó el despacho judicial que el régimen subsidiado, como su nombre lo indica, es para subsidiar a las personas que no pueden cotizar en el régimen contributivo pero no significa que la atención sea netamente gratuita, por que tal tratamiento solo es para la población especial (indígenas, indigentes y menores de edad), rango en el que no clasifica el actor según encuesta del Sisben que arrojó como resultado 49.86 puntos.

Entonces, no es procedente que se le preste el servicio de salud al actor en forma gratuita ya que como lo menciona el Sisben de acuerdo con la calificación que obtuvo de la encuesta, éste no cumple con los requisitos para clasificarlo en un nivel más bajo del que está ubicado.

Aclara el despacho judicial, que para resolver conflictos relacionados con temas que competen a las autoridades administrativas, existe la Superintendencia Nacional de Salud, ante quien se puede presentar la petición o la queja correspondiente, por la eventual falla en la prestación del servicio de salud.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir sobre el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

La Sala de Revisión debe estudiar dos aspectos en el presente caso: por un lado, si efectivamente se le está prestando al actor el servicio de salud como lo afirma el Hospital Simón Bolívar. Y Por otra parte, analizar si es procedente por medio de tutela ordenar una nueva encuesta para reclasificar de nivel al actor, teniendo presente que está desempleado y no tiene medios económicos para costear el tratamiento que requiere su enfermedad.

Tercera. Beneficiarios del Sisben, atención médica integral y reclasificación de acuerdo al estado socioeconómico actual del afiliado.

La sentencia T-270 de 2001 define el Sisben como un "... Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales y principal instrumento con el que cuentan las autoridades de las entidades territoriales para focalizar el gasto social descentralizado. Sirve para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana que son financiados, principalmente, con los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales, así como está contenido en los artículos 356 y 357 de la Carta Política y en el artículo 30 de la Ley 60 de 1993."

Partiendo de esa definición, se puede decir que es un sistema establecido para clasificar a las personas que de acuerdo a determinadas características socioeconómicas pueden tener acceso a salud y ser incluidos en programas dirigidos por el Estado para ese fin.

El Sisben además se encarga de distribuir el presupuesto que debe ir destinado para salud de acuerdo a las necesidades de la población más vulnerable, tal como lo menciona la sentencia T-177 de 1999 al decir: "... resulta claro que es el sistema de distribución del gasto público en materia de política social en salud, el que se debe adecuar a la específica situación de debilidad manifiesta de los enfermos que sufren de afecciones epidémicas como el sida, y no éstos a la regulación administrativa. En este caso, tanto el ordenamiento constitucional como su desarrollo legal (Ley 100 de 1993), reconocen como beneficiario del servicio público de la seguridad social en salud a quién, se le diagnostica una enfermedad epidémica -o catastrófica-, y mortal, y no es afiliado al Sistema General de Seguridad Social por carecer de recursos económicos para contribuir, o para costear su tratamiento. El costo de la atención de ese derecho, y las obligaciones patrimoniales que se generan por el diagnóstico y el tratamiento de estos enfermos, fue objeto de consideración en la sentencia SU-480/97."

De acuerdo a ello, es el ente encargado de elaborar las políticas que permiten estudiar y clasificar en la base de datos del sistema de salud subsidiado, el ingreso de la población más pobre de la sociedad, procesos de selección que deben ser atendidos por autoridades legislativas y administrativas, dando lugar a que el juez constitucional actúe exclusivamente cuando algún derecho fundamental se ve afectado. Es así como la sentencia T-1083 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, dice lo siguiente:

“...el juez constitucional está autorizado a intervenir en los procesos de distribución del gasto social cuando los eventuales beneficiarios cuestionen el diseño o las reglas generales de adjudicación de los subsidios, siempre que resulte posible constatar a simple vista que los criterios de adjudicación vulneran de manera flagrante las disposiciones constitucionales. En estas circunstancias, el margen de acción del juez constitucional es fuertemente restringido, pues se limita a constatar la existencia de una disposición cuya aplicación vulnera abiertamente los derechos fundamentales de los posibles beneficiarios y, en consecuencia, a inaplicar la regla correspondiente. En estos casos, no puede olvidarse que la responsabilidad de diseñar las políticas públicas de distribución del gasto social esta constitucionalmente adjudicada al legislador democrático y, residualmente, a las autoridades de administrativas de gobierno (C.P. art. 356 y 357). Por consiguiente, una intervención del juez de tutela sin apoyo en una regla clara y explícita surgida de la Constitución, puede constituirse en una vulneración abierta del principio democrático y una intervención ilegítima en los consensos sociales sobre prelación en la asignación de los recursos públicos escasos. De otra parte, resulta importante recordar que el juez de tutela cuenta con diez días para proferir una decisión de fondo en el asunto planteado y, sin embargo, los procesos de asignación del gasto surgen de valoraciones técnicas y políticas que pueden llegar a ser altamente complejas o tener múltiples consecuencias imposibles de percibir en un proceso sumario y abreviado como el de la tutela. Es por ello que la única justificación que admite la intervención del juez constitucional surge ante la existencia de una regla que vulnere abiertamente los derechos fundamentales de los eventuales beneficiarios. Es, en suma, una aplicación de la excepción de constitucionalidad, derivada del artículo 4 de la Constitución.

...

19. Sin embargo, la propia Ley establece una serie de criterios generales que deben ser respetados por el Consejo al momento de definir los criterios para la selección de los usuarios del régimen subsidiado. Así por ejemplo, en su artículo 213, señala que se beneficiará del régimen subsidiado a toda la población pobre y vulnerable del país, en los términos del artículo 157. Según esta última disposición, las personas afiliadas al régimen subsidiado deben ser (1) personas “sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización”; (2) pertenecientes a “la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana”; (el subrayado en nuestro).

Para el caso concreto, la Sala de Revisión no hará referencia a la prestación del servicio médico toda vez que según el Hospital Simón Bolívar y la Secretaría de Salud Distrital, se está atendiendo al señor Héctor Jacinto Parada Torres y se le están suministrando los medicamentos indicados por el especialista, afirmación que no fue debatida por el actor.

Entonces, se observa que el actor fue clasificado en el nivel 2 de pobreza según encuesta hecha por el SISBEN, sin tener presente que padece del síndrome de inmunodeficiencia humana, no tiene empleo y vive de los precarios recursos de su señora madre, quien trabaja en oficios ocasionales, paga arriendo y le proporciona al actor alimentación y los cuidados que su escaso ingreso le permite pero no puede atender económicamente los requerimientos de la enfermedad catastrófica que su hijo padece.

El sistema de encuesta diseñada por el Sisben tiene en cuenta políticas socioeconómicas para clasificar a los individuos más vulnerables de la población. Sin embargo, dentro de estos procesos de selección no es punto relevante de análisis el individuo como tal, el tipo de enfermedad que lo aqueja y el estado en que éste se encuentra, que en determinados casos puede ser el punto para determinar el grado de vulnerabilidad en que se encuentra el aplicante para la encuesta.

El virus de inmunodeficiencia humana pone al paciente en un estado de deterioro permanente que afecta directamente la vida, puesto que el virus ataca el sistema de defensas dejando al individuo desprotegido frente a cualquier afección. Ello indica sin más argumentación que el paciente se encuentra frente a una enfermedad incurable y mortal siendo susceptible que su salud desmejore.

Además, el actor no cuenta con medios económicos propios para alimentarse, vestirse y atender gastos de salud, circunstancias que lo ponen en un estado de indigencia, más aún teniendo en cuenta que la persona encargada de él tampoco puede proveer sus necesidades.

Igualmente, se observa en el expediente que no hay registro de que el actor haya elevado solicitud al Sisben para obtener reclasificación, situación que para el presente asunto no es relevante ya que, para el momento en que se realizó la encuesta (año 2002) el actor llevaba dos años sin trabajar, ya era portador del VIH y su estado físico demostraba el deterioro normal de la enfermedad que lo disminuía hasta el punto de impedirle trabajar, situación que

se demuestra con los testimonios recaudados por el juez de instancia.

Aunque el actor no establece en forma expresa el desacuerdo con el diseño utilizado en la encuesta realizada, si lo da a entender, al decir que no se tuvo en cuenta su situación de desempleado desde el año 2000 y el desmejoramiento de su salud, que dadas las características de la enfermedad, el riesgo de muerte cada vez es mayor, factores que por el hecho de haber sido desconocidos por la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá lo ponen en el nivel 2 de pobreza y como resulta lógico, debe cancelar un porcentaje de acuerdo con esa clasificación, por la utilización de los servicios médicos y el suministro de medicamentos que sean ordenados.

En las condiciones descritas el Sisben en ejercicio de sus funciones y aplicando normatividad vigente clasificó al actor en el nivel 2, pero si se hiciera un estudio real de la situación por la que atraviesa el actor se podría evaluar el hecho de que no tiene ningún recurso económico, por lo cual debe depender de su señora madre, quien a su vez tampoco tiene medios para subsistir con su hijo, es decir el actor se encuentra en extrema pobreza, motivo que da lugar a que se realice un nuevo proceso de selección por parte del Sisben para que se analice el caso del actor con base en las reales circunstancias en que vive.

Para hacer énfasis en lo que antecede, en la sentencia T-258 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra se aclaró la competencia del juez para ordenar reclasificación de acuerdo con las circunstancias particulares de quien solicita inclusión en el sistema de salud subsidiado, con estas palabras:

“3.4. Es claro, que la competencia dada al juez de tutela, no puede excederse y llegar al punto de ordenar la reclasificación de las personas dentro de un determinado nivel del Sisben, por cuanto, esto es una actividad administrativa. Empero, como su principal función, por mandato constitucional, es proteger los derechos fundamentales, el juez está obligado a analizar la situación en particular, con el fin de determinar si en realidad se vislumbran circunstancias especiales, que permitan concluir que el nivel socioeconómico atribuido por el sistema a determinada persona, no es el reflejo de su situación actual.”.

Para concluir, la sentencia T-1083 de 2000 menciona que la protección de los derechos constitucionales fundamentales comienza por la entidad que corrige su conducta y encausa una actuación que haya sido irregular: “Ahora bien, la Corte ya ha indicado que la acción de

tutela tiene una especial fuerza mostrativa<sup>1</sup>, pues en su virtud es posible que las autoridades involucradas en una eventual irregularidad, corrijan de inmediato su conducta para conjurar o evitar la lesión de los derechos fundamentales de la parte actora. En este sentido y pese a que la actora no lo solicitó de manera expresa, lo que, en todo caso, debió hacer la entidad demandada y, en su defecto, lo que debe ordenar el juez de tutela, es la realización de una nueva encuesta, de manera tal que la actora pueda ser re-clasificada conforme a sus circunstancias actuales.”.

Así las cosas, la Secretaría de Salud Distrital en el momento de realizar la encuesta y de estudiar las condiciones de vida del actor, para clasificarlo en el Sisben, no analizó su estado de salud y las condiciones socioeconómicas en que se encontraba su núcleo familiar, por ello, se considera que efectivamente se están vulnerando los derechos fundamentales del señor Héctor Jacinto Parada Torres y por tanto, la acción de tutela resulta procedente para protegerlos. En consecuencia, se revocará el fallo proferido por el Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá y en su lugar, concederá el derecho a que se realice un nuevo estudio que analice las condiciones reales en que vive el actor, para que se determine si el nivel de pobreza asignado debe ser el 2, en el que actualmente se encuentra, o si por el contrario se le debe asignar uno inferior.

Por su parte, el Hospital Simón Bolívar de Bogotá debe continuar prestando el servicio médico especializado y suministrando los medicamentos que el actor enfermo de sida requiere.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido el cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2002), por el Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Héctor Jacinto Parada Torres contra el Hospital Simón Bolívar de Bogotá y la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá. En su lugar, se CONCEDE el amparo solicitado por el actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: ORDENAR a la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúe un nuevo estudio de las condiciones socioeconómicas del actor, teniendo en cuenta la enfermedad que padece.

Así mismo, el Hospital Simón Bolívar de Bogotá debe continuar prestando el servicio médico especializado y suministrando los medicamentos que el actor enfermo de sida requiere.

Tercero: Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 T-307/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).