

Sentencia T-240/07

SERVICIO DE SALUD-Normatividad referente a la asignación de recursos a sectores vulnerables de la población

SERVICIO DE SALUD-Deficiencias en las encuestas del SISBEN para la selección de la población pobre y vulnerable

ACCION DE TUTELA-Reclasificación de la peticionaria en el SISBEN del nivel 3 al nivel 1 donde inicialmente estaba

Referencia: expediente T-1392347

Acción de tutela instaurada por María Mercedes Sánchez de Arredondo contra el Municipio de Medellín y otro

Magistrado Ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GÁLVIS

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de marzo de dos mil siete (2007).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Veinte Civil Municipal de Medellín, dentro de la acción de tutela instaurada por María Mercedes Sánchez de Arredondo contra el Municipio de Medellín.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La señora María Mercedes Sánchez de Arredondo refiere que hasta el año 2005 “me encontraba SISBENIZADA en el nivel 1”, conforme a su situación de extrema pobreza,

comoquiera que “no tengo ingresos fijos por pensión o ayudas familiares”.

Sostiene que a pesar de que “en nada ha cambiado mi situación con respecto a la situación que tenía el día en que se me clasificó en el estrato uno del SISBEN (...)” en el mes de octubre de 2005 fue encuestada nuevamente y que “el resultado fue subirme a estrato tres”.

Afirma que “soy una mujer de 79 años de edad, sin ningún ingreso, pues vivo de las ayudas que me hacen las vecinas, además que convivo con un hermano inválido de 78 años de edad, tampoco (sic) tiene ingresos”.

Agrega que “la casa de habitación en la que vivo se encuentra hipotecada a un tercero, en proceso de remate, ya que no tenemos con que pagar la deuda que hoy tiene la señora MARIBEL MONSALVE, quien reside en los Estados Unidos estamos esperando que llegue y con toda seguridad nos va a sacar de la casa”.

Manifiesta que si estando clasificada en el nivel uno, “cuando necesite atención médica y droga me vi con dificultades para pagar el copago”, en la actualidad le resulta imposible “pedir citas médicas y reclamar droga”.

Refiere que en uso del derecho de petición solicitó a los funcionarios de Planeación del municipio de Medellín que se le practique una nueva encuesta y que al indagar sobre el estado de su solicitud “en el sótano me han dicho (sic) la funcionaria de turno “SEÑORA EL MUNICIPIO NO VA A HACER NUEVAS REENCUESTAS, EL QUE SE SUBIO A NIVEL TRES AHÍ SE QUEDA”.

En consecuencia solicita que se verifique su situación económica, “con el fin de poder acceder a los servicios de salud, droga, pues en el nivel 3 se me hace imposible pagar los copagos que tengo que cancelar al momento de cada cita y recibo de los correspondientes medicamentos, por eso solicito muy respetuosamente señor Juez, otorgue la MEDIDA PROVISIONAL, en contra del Representante Legal del MUNICIPIO DE MEDELLIN, en cabeza de su Alcalde Municipal y el Director de Planeación Municipal de Medellín”.

## 2.1 Municipio de Medellín

### 2.1.1 Administración municipal

El señor Alcalde de Medellín, por intermedio de apoderada, informa que al Departamento Administrativo de Planeación Municipal no le corresponde “asignar el nivel de clasificación socioeconómica a las familias, nuestro deber es aplicar la encuesta que para el efecto nos exige el Departamento de Planeación Nacional y llevar esta información a un software que es el que asigna el puntaje y el nivel del SISBEN”.

Agrega que la entidad que representa “recibió por parte del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, la nueva base de datos, producto de la encuesta realizada por barrido entre los meses de mayo y septiembre de 2005, aplicando la Nueva Metodología del SISBEN, esta nueva clasificación deja sin validez cualquier otra encuesta anterior; el barrido se realiza cada tres años. El resultado del Nuevo Barrido, Señor Juez, no garantiza que las personas estaban en la base anterior del SISBEN, mantengan en la base de datos que hoy tenemos el mismo puntaje y nivel SISBEN, por aquello de tener un nuevo formulario con preguntas incorporadas y ponderación diferente de las variables con las cuales se asigna el nuevo puntaje y nivel SISBEN”.

Sostiene que los resultados de la encuesta practicada en el lugar donde residen la señora María Mercedes Sánchez de Arrendondo y su hermano “dependen de la información que suministró la informante calificada, Adelfa Acevedo Álvarez; sin embargo se le realizó una actualización el 20 de febrero de 2006”.

Para concluir solicita negar la protección por improcedente, “toda vez que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal a través del programa SISBEN cumplió sus funciones y clasificó a la usuaria con base en la información suministrada por Adelfa Acevedo Álvarez y su situación socioeconómica se encuentra consignada en la ficha 1354147”.

#### 2.1.2 Departamento Administrativo de Planeación

El señor Subdirector de Metro Información del Departamento Administrativo de Planeación del municipio de Medellín afirma que el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales SISBÉN “es un instrumento que tiene a su cargo la aplicación de una encuesta a todas las personas permitiendo conocer la naturaleza y la magnitud de la situación socioeconómica, de acuerdo con la información suministrada por un informante calificado, integrante del hogar, información que es respaldada con su firma dándole el carácter de ser verdadera”.

Agrega que el Programa en comento, “fue creado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES y desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, en los cuales se establece la necesidad de focalizar la población más pobre y vulnerable, con necesidades básicas insatisfechas y garantizar así que el gasto social sea asignado a dicha población”.

Manifiesta “que los beneficiarios de los programas sociales no son escogidos por el programa SISBEN, sino que cada Secretaría que tiene a su cargo el desarrollo de programas sociales, selecciona los beneficiarios de tales programas a través de la información que se encuentra consignada en el certificado (ficha) SISBEN”.

Destaca “que los municipios no pueden asignar a su juicio, arbitrio o discrecionalidad, un nivel, pues el sistema es el que arroja el resultado (salida) después de procesar los datos de entrada. Únicamente podría hacerlo materialmente, manipulando los datos de entrada, sin corresponder a la realidad de las variables tomadas o rendidas por el encuestado (falseando los datos de entrada), lo cual chocaría con el actuar ético en cualquier ámbito (público o privado). En suma, al sistema vigente SISBEN no se le impone el nivel socioeconómico del grupo familiar, pues el procesa datos de entrada, salvo manipulación de estos datos. Por lo antes expuesto no está dentro de las posibilidades legales, ni materiales ni técnicas de ninguna de las autoridades municipales del país modificar el software SISBEN suministrado por el Gobierno Nacional” -negrilla en el texto-.

Además, en escrito dirigido a esta Sala, el señor Subdirector Metroinformación del Departamento Administrativo de Planeación del municipio accionado advierte “que si el fallo cambia implica: Alterar los puntajes, la metodología y el software suministrado por el Departamento Nacional de Planeación. Así como actuar de manera extrametodológica, siendo un caso atípico”.

Finalmente informa “que la señora María Mercedes Sánchez de Arredondo fue debidamente visitada y encuestada por personal del SISBEN, el día 5 de agosto de 2005, se le realizó una re-encuesta el 2 de junio de 2006 y su situación socioeconómica se encuentra consignada en el certificado (ficha) número 1554147, obteniendo un puntaje de 29.23 y un nivel III (tres) en su clasificación socioeconómica, del área urbana del Municipio de Medellín”.

## 2.2 Departamento Nacional de Planeación

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, remite el memorando suscrito por la Jefe del Grupo de Calidad de Vida e Impacto de Programas Sociales de la entidad, a cuyo tenor y atendiendo “la información que se tiene en el DNP” la situación de la actora y de su hermano, “correspondería al segmento de población en condiciones de vida medias”.

Lo anterior en razón de “las características del hogar (hacinamiento) de la vivienda (servicios públicos, material de paredes y pisos) y algunas sociodemográficas (educación y salud)”, contenida “en la base de Medellín y sus diferentes cortes (...) ficha No. 013541478 con fecha de actualización 05 de agosto de 2005”.

Refiere la funcionaria que “con fecha de actualización 05 de agosto de 2005 aparecen registradas en el hogar, en su orden, las personas: MARIA MERCEDES SANCHEZ (jefe de hogar), ADELFA ACEVEDO ALVAREZ y BERTULFO DE JESUS SÁNCHEZ; la misma ficha con fecha de actualización 20 de febrero de 2006 presenta la misma situación; en ambos casos el puntaje es de 29.66 que corresponde al nivel 3 del Sisbén, en la última base de Medellín, recibida para el corte de agosto y con fecha de actualización 20 de junio de 2006, solo aparece en esta ficha la señora ADELFA ACEVEDO ALVAREZ con un puntaje de 33.92, que igualmente corresponde al nivel 3”.

Sostiene la funcionaria, además, que el acceso a los programas que facilitan soluciones de vivienda rural, a grupos poblacionales con alto índice de pobreza, requiere, entre otras condiciones, que el núcleo familiar pertenezca al nivel 1 ó 2 del Sisben.

### 3. Material probatorio

3.1 En el expediente obra fotocopia de la ficha 1254147 que consigna los datos obtenidos por quienes encuestaron a las personas que residen en el inmueble de la transversal 65B No. 26-07, el 5 de agosto de 2005 y el 2 de junio de 2006, designados por la Alcaldía de Medellín.

Revela el instrumento que en “la casa o apartamento” en mención residen los señores María Mercedes Sánchez de Arredondo, Bertulfo Sánchez y Alba Margarita Valencia Aguilar, quienes conforman dos “grupos de personas que cocinan por separado”.

La ficha indica que “este hogar vive en [arriendo o subarriendo]”, cuenta con servicios públicos, que el servicio sanitario “[no] es compartido con otros hogares” y que “posee nevera y televisor a color”.

Los antecedentes sociodemográficos revelan i) que los señores María Mercedes y Bertulfo Sánchez son hermanos y que los mismos no son parientes de la señora Valencia Aguilar; ii) que todos los habitantes del hogar son solteros; iii) que los señores Sánchez cuentan con 79 y 78 años de edad y la señora Valencia Aguilar es mayor de 70 años; iii) que las personas encuestadas no desarrollan ninguna actividad productiva y iv) que de las tres personas que residen en el inmueble sólo la señora Sánchez de Arredondo recibe cincuenta mil pesos (\$50.000.00) mensuales de ingresos.

Refiere el documento que el señor Bertulfo Sánchez padece discapacidad por “enfermedad mental, brazo y pierna izquierda inmóvil”.

3.2 Atendiendo la orden impartida por esta Corporación, la Coordinadora Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de la Zona Suroriental comisionó a una profesional en trabajo social, adscrita a la entidad, para que rindiera informe social relacionado con la situación en que se encuentra la señora Sánchez de Arredondo y su hermano.

Sostiene la señora Coordinadora:

“Adjunto le estoy haciendo llegar el informe social realizado por el profesional en Trabajo Social y relacionado con la situación en que se encuentra la señora MARÍA MERCEDES SÁNCHEZ DE ARREDONDO. Desafortunadamente dentro de nuestra competencia, si bien podría beneficiarse del programa dirigido al adulto mayor, por su clasificación en el nivel de Sisben 3 no es posible su vinculación. No obstante se dieron las instrucciones pertinentes para que se solicite reclasificación ante la dependencia competente, para que así puedan acceder a programas de subsidio estatal dirigidos a esta población”.

El informe social refiere que los señores María Mercedes y Bertulfo Sánchez Arredondo (sic) de 79 y 78 años, viuda y soltero respectivamente, “residen con una amiga de nombre Adelfa Acevedo, ésta tiene setenta y ocho años, se desempeña como modista”.

Agrega la funcionaria que los señores Sánchez residen en un inmueble que “fue propiedad de

María Mercedes, pero fue rematada debido a las deudas que ésta adquirió para financiar su subsistencia y la de su hermano y para pagar los gastos originados por una larga enfermedad de su madre” y que los antes mencionados “subsisten de pequeños aportes de terceros”.

Indica que los señores Sánchez “fueron clasificados en el nivel tres del SISBEN y al parecer por esto perdieron el auxilio del programa hogares sustitutos, por el que recibía (sic) \$140.000 cada dos meses, parte de este dinero se dedicaba a pagar servicios públicos pues Adelfa tampoco posee ingresos que le posibilitan asumir sus gastos”.

Informa i) que “Bertulfo es paciente psiquiátrico en tratamiento en el Homo” y ii) que “a María Mercedes le fue diagnosticado hace dos años un tumor cerebral, en tratamiento en el Instituto Neurológico, presenta serios problemas de hipertensión, fue operada en dos oportunidades del corazón y tiene un marcapasos”.

Describe el informe que los “hermanos Sánchez Arredondo (sic) duermen en una pequeña pieza, pues Adelfa debió alquilar el cuarto de éstos a una persona conocida para solventar algunas necesidades básicas” y que los mismos “no cuentan con red de apoyo familiar, el hermano vivo tiene también una avanzada edad y depende económicamente de una hija”.

A manera de conclusión la trabajadora social afirma:

“Después de lograr un acercamiento a las condiciones de vida de los hermanos Sánchez Arredondo se puede determinar las condiciones de vida precarias dada la carencia de ingresos económicos y de una red de apoyo familiar.

Según la información que suministró María Mercedes la situación actual se ve agravada por la deteriorada salud que les impide tener calidad de vida.

Teniendo en cuenta la clasificación del SISBEN nivel tres, estos adultos mayores no pueden acceder a los programas que para esta población ofrece el estado (sic).

Una vez sean reclasificados e ingresen a la base de datos podrían vincularse al programa, canasta básica de alimentos para el adulto mayor, ofrecido por Bienestar Social del Municipio”.

4. Decisión judicial objeto de revisión

La Juez Veinte Civil Municipal de Medellín deniega la acción de tutela instaurada por la señora María Mercedes Sánchez de Arredondo contra el municipio de Medellín, fundada en que “en el caso que nos ocupa los documentos aportados por el solicitante y accionado al dar respuesta no se observa violación alguno (sic) al derecho de petición y al de información pues bien es claro que en el aparte donde el accionado le manifiesta al solicitante al dar respuesta aporta la clasificación socioeconómica N° 1354147 con la emisión del certificado SISBEN”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto de 10 de agosto de 2006, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de esta Corporación.

### 2. Problema Jurídico

Corresponde a esta Sala revisar la sentencia proferida por el Juzgado Veinte Civil Municipal de Medellín que niega la acción de tutela impetrada por la señora María Mercedes Sánchez de Arredondo, contra el municipio de Medellín, por vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la subsistencia y a la vida digna.

Sostiene la actora que tanto ella como su hermano fueron clasificados en el nivel 3 del Sisben, sin atender su situación de extrema pobreza, discapacidad y avanzada edad, impidiéndoles, de esta manera, acceder a los beneficios del régimen subsidiado de salud.

La apoderada de la Alcaldía de Medellín, por su parte, afirma que su representada “recibió por parte del Departamento Nacional de Planeación -DNP- la nueva base de datos, producto de la encuesta realizada por barrido entre los meses de mayo y septiembre de 2005”, aplicada con fundamento en un nuevo formulario, con preguntas incorporadas y ponderación diferente y destaca cómo “los municipios no pueden asignar a su juicio, arbitrio o discrecionalidad, un nivel, pues el sistema es el que arroja el resultado (salida) después de

procesar los datos de entrada.”

El Subdirector Metroinformación del Departamento Administrativo de Planeación de la accionada, a la vez que corrobora los planteamientos de la apoderada del municipio, solicita declarar el amparo improcedente, porque la pretensión excede la competencia del juez de amparo y debido a que la dependencia a su cargo “a través del programa SISBEN cumplió sus funciones y clasificó a la usuaria con base en la información suministrada por Adelfa Acevedo Alvarez”.

La Jefe del Grupo Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación i) recuerda que la ficha Sisbén responde a una metodología diseñada con el propósito de captar la mayor cantidad de información posible, en aras de ordenar a la población en función de unos logros socioeconómicos básicos, ii) afirma que la clasificación responde a datos ciertos, suministrados por una persona calificada que los respalda con su firma “dándole el carácter de verdadera” y iii) asegura que la actora y su hermano, atendiendo a la información en poder de la entidad, se ubican en un segmento poblacional “en condiciones de vida medias”.

Ahora bien, el Juez Veinte Civil de Medellín niega la protección argumentando que el derecho de petición de la actora no ha sido vulnerado y que en consecuencia no tiene que ser restablecido.

Corresponde en consecuencia a esta Sala reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el carácter fundamental del derecho a la salud y poner de presente las perspectivas constitucionales sobre la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, incapacitadas y con situación económica apremiante, en consideración a que el informe rendido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por solicitud de esta Sala, demuestra que la accionante y su hermano tendrían que estar clasificados en el nivel 1 del Sisben y recibir por tanto apoyo estatal, en todos los órdenes.

3. Consideraciones preliminares. Asignación de recursos para la prestación del servicio de salud a sectores vulnerables de la población

3.1 De los artículos 1°, 2°, 13, 43, 46, 47 y 49 de la Carta Política se desprende la responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios de salud, especialmente a

quienes por su condición económica, física, o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con el objeto de solventar la marginalidad, la exclusión y la desigualdad a la que los sectores más vulnerables de la población se hallan expuestos, al menos en lo que tiene que ver con la atención integral de su salud.<sup>1</sup>

En armonía con lo expuesto, los artículos 153 y 156 de la Ley 100 de 1993, prevén que el Sistema de Seguridad Social “ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como mecanismos para evitar la selección adversa (..) con aportes fiscales de la Nación, de los departamentos, los distritos y los municipios, el fondo de solidaridad y garantía”, y recursos de los afiliados, en la medida de sus capacidades.

Además, de los artículos 156 y 211 de la Ley en comento, es dable colegir que la atención en salud de los grupos vulnerables de la población, a través del pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, se garantiza mediante la compensación entre ingresos y riesgos que realiza el Fondo de Solidaridad y Garantía y los aportes de los recursos fiscales que la Nación y las entidades territoriales están en el deber de destinar para el efecto, de conformidad con las reglas que rigen la vinculación al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Ahora bien, en ejercicio de las funciones asignadas por los artículos 213 y 172 de la Ley 100 de 1993 y 30 de la Ley 60 de 1993, el Gobierno Nacional, atendiendo la recomendación del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud<sup>2</sup>, acogió para efectos de la distribución del gasto social en salud, los criterios de selección establecidos en los documentos Conpes Social 22 de 1994 y 40 de 1997, parcialmente reiterados en el número 55 del 22 de noviembre de 2001, este último elaborado por el Consejo de Política Económica y Social, en el marco de la Ley 715 del mismo año<sup>3</sup>,

Dos son los criterios, previstos en los documentos en mención, para la asignación de recursos al gasto social i) el geográfico, esto es la sectorización de la población por estratificación socio económica, atendiendo a las condiciones de externas de infraestructura y saneamiento de las viviendas<sup>4</sup> y el ii) individual dirigido a identificar a los potenciales beneficiarios de programas de subsidios estatales, individualmente considerados, mediante la aplicación de un encuesta de hogares, familias e individuos, que permite obtener en detalle información “en función de sus ingresos, nivel educativo, tamaño de la familia y situación sanitaria y geográfica de la vivienda”-artículo 213 Ley 100 de 1994-.

Señala al respecto el documento Conpes 55 de 2001:

“La Constitución política le confiere al Estado la responsabilidad de lograr una mayor justicia social, basada en principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad. Dadas la restricciones de recursos presupuestales y las necesidades de inversión, es necesario focalizar el gasto público. Esto es, dirigirlo a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable. El instrumento que se ha utilizado para identificar a las personas que se encuentran en esa condición es el SISBEN.

El instrumento consta de un cuestionario que se aplica a los individuos para obtener información de empleo, ingresos, características de la vivienda, características demográficas, educación y servicios públicos, entre las variables más importantes. Así mismo, cuenta con un software que ordena a la población por pobreza de manera continua, asignándole a cada individuo un puntaje entre 0 y 100.

Posteriormente, se divide la población así ordenada en 6 niveles, dentro de los cuales los más pobres son los que se ubican en los dos primeros niveles.

En la actualidad, el primer nivel (SISBEN I) corresponde a los individuos que obtienen un puntaje inferior a 18 en el sector rural o 36 en zonas urbanas, mientras que las personas que se ubican en el nivel dos (SISBEN II) son las que obtuvieron puntajes entre 18 y 30 y 36 y 47 en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Estos puntajes “de corte” pueden cambiar a través del tiempo, dependiendo de la evolución de las condiciones de pobreza en el país.

La clasificación que produce el SISBEN no coincide con los llamados “estratos”, que se utilizan para determinar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (ver anexo 2).

El marco legal del SISBEN está consignado en el artículo 30 de la Ley 60 de 1993, en el cual se dictan los elementos generales para la focalización del gasto social y se dan recomendaciones al Conpes Social para que fije cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales. En cumplimiento de este mandato el CONPES SOCIAL ha expedido los documentos 22 de 1994 y 40 de 1997”.

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)<sup>5</sup>”.

3.2 Esta Corte ha considerado las dificultades que presentan los instrumentos de selección de beneficiarios de programas sociales, particularmente en lo que tiene que ver con la afiliación y vinculación de los sectores vulnerables de la población a la atención en salud.

Mediante Sentencia T-177 de 1999, la Sala Tercera de Revisión resolvió “ORDENAR al CONPES que proceda a revisar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, el sistema de selección de los beneficiarios del régimen subsidiado de la seguridad social en salud (Ley 100/93 arts. 211-217), a fin de garantizar que su aplicación no dé como resultado, la violación sistemática de los derechos fundamentales de los titulares de ese derecho (..)”, al tiempo que prevenía al Secretario de Salud del municipio accionado “para que no vuelva a negar la calidad de beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social, a quienes, siendo pobres, constitucionalmente tienen derecho a una protección especial en materia de salud”.

Advirtió la Sala Tercera de Revisión que el sistema de selección de posibles afiliados al régimen subsidiado i) no permite 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” y ii) no da lugar a que ingresen al sistema quienes se encuentran “en innegable circunstancia de debilidad manifiesta”, por su condición física o mental.

Destaca la decisión que el procedimiento de selección y clasificación al que se hace mención, además, hace “nugatorio el derecho de defensa de quienes resultan discriminados o pertenecen a uno de los grupos que lo vienen siendo, pues para cambiar su calificación, sólo les permite solicitar una nueva aplicación de los mismos formularios, que no puede arrojar resultados distintos a los originales hasta que el daño sea irremediable<sup>6</sup>”.

La misma Sala, en decisión más reciente, ordenó a la Secretaría de Planeación de Bucaramanga asignar al accionante un puntaje “que responda a la situación de indigencia y

a la condición de ancianitud (sic) e invalidez en que se encuentra y que le permita ser inscrito en el Régimen Subsidiado de Salud”, al considerar que “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 ancianitud y enfermedad, a la calificación que le habría dado acceso al Régimen Subsidiado de Salud<sup>7</sup>”.

También esta Sala, en los términos de la Sentencia T-219 de 2002<sup>8</sup>, resolvió ordenar a la Secretaría de Salud entonces accionada modificar el puntaje asignado e inscribir inmediatamente al afectado en el régimen subsidiado, al establecer que el actor no estaba siendo atendido, sin perjuicio de padecer de paraplejía y encontrarse en consecuencia imposibilitado para trabajar, dada la lesión irreversible en su columna a nivel T4 y T5. En aquella ocasión se dispuso, además, que la accionada asignaría al accionante un hogar especializado para su atención permanente, dadas sus condiciones socioeconómicas y su estado de salud<sup>9</sup>.

3.3 En junio del año 2001, el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Misión Social creada en desarrollo de la Ley 60 de 1993 y adscrita al Departamento en mención<sup>10</sup>, examinaron “el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), que actualmente se utiliza como principal instrumento de focalización de recursos públicos destinados a programas sociales”, transcurridos ocho años de su utilización.

Refiere el documento Conpes 55 de 2001 que los evaluadores destacaron los logros obtenidos en materia de asignación de los recursos destinados al gasto social, utilizando un instrumento apropiado de amplio reconocimiento nacional e internacional, que logró “sisbenización de 27 millones de personas, de las cuales el 35% están afiliadas al Régimen Subsidiado de Salud”, además de proporcionar las bases para adelantar procesos de planeación, ejecución de programas específicos, descentralización y fortalecimiento del desarrollo institucional local y nacional.

Resalta el estudio las falencias del Sistema de selección detectadas por los examinadores,

algunas relacionadas con deficiencias en la captura de información y debilidades para discriminar situaciones de pobreza<sup>11</sup>, tanto de los índices, como del diseño del instrumento y explica las estrategias encaminadas a corregir los errores de inclusión, únicamente, al considerar i) que “[c]erca del 85% de la población considerada pobre está correctamente clasificada (17.3 millones de personas)” y ii) que “alrededor del 25% de los clasificados como pobres, en realidad no lo son (4.4 millones)”.

Explica el documento las estrategias de cada uno de los puntos críticos del proceso, con miras corregir los errores de inclusión relacionados con las variables i) “que hoy hacen parte del índice SISBEN<sup>12</sup>”, ii) aquellas que se deben omitir “por ser altamente vulnerables o por su poca capacidad de discriminación<sup>13</sup>” y iii) las destinadas a conformar “el nuevo indicador<sup>14</sup>”.

3.4 En los términos de la Sentencia T-747 de 2005, la Sala Novena de Revisión, entre otras decisiones relacionadas con el restablecimiento del derecho a la salud de un menor, resolvió confirmar la orden impartida al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para que de inmediato dispusiera lo necesario para la realización de una nueva encuesta de clasificación a la madre, al establecer la imposibilidad de ésta de cubrir el costo total de los exámenes y medicamentos ordenados a su hijo, por el médico tratante.

Esta misma Sala, mediante Sentencia T-061 de 2006<sup>15</sup>, consideró la situación de una persona afectada con discapacidad mental absoluta, quien fue clasificada en el nivel tres (3) del Sisben y en consecuencia ordenó a la Alcaldía, entonces accionada, realizar las acciones necesarias para clasificar al afectado en el nivel uno (1), como ha debido suceder dada su condición de pobreza y marginalidad y realizar “todo lo necesario para que el antes nombrado reciba la atención integral que su estado de salud demanda”.

Expuso la Sala que el hermano del actor, “de 34 años de edad padece de marcado retraso mental” y que éste “devenga mensualmente \$550.000 pesos que le permiten asumir los gastos generados en su grupo familiar conformado por sus padres mayores - madre de 69 años y padre de 78- quienes no poseen ninguna fuente de ingreso y por [el hermano incapacitado]”, siendo imperativo, por tanto, que “el Sistema de Seguridad Social en Salud [se haga cargo] de la atención integral que requiere el afectado”.

La Sala Cuarta de Revisión<sup>16</sup>, por su parte, además de ordenar a la Secretaría de Salud

accionada dejar sin valor ni efecto el acto que excluía del régimen subsidiado a los accionantes, clasificados en el nivel dos (2), de conformidad con la encuesta Sisben practicada en el año de 1997, dispuso la prestación de los servicios de salud requeridos por los mismos.

Destacó la Sala i) que “la afirmación que realizan los actores de atender sus necesidades básicas con los ciento veinte mil pesos que devenga María del Carmen Rodríguez no fue desvirtuada dentro del proceso, por tanto se presume su veracidad” y ii) “que se trata de personas pertenecientes a la tercera edad y tal como lo establece el artículo 157, numeral 2 de la Ley 100 de 1993 tienen especial importancia entre el grupo de beneficiarios del Sisben”.

En los términos de la Sentencia T-949 de 200617, la Sala Sexta de Revisión ordenó al Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá practicar al actor una nueva encuesta, esta vez individual, “teniendo en cuenta su estado de salud y situación económica actual” y, una vez establecida su situación, “asignarle una ARS, de acuerdo con los cupos disponibles y las órdenes de prelación previstas por la normativa vigente”.

Refiera la Sala en cita cómo la actora y su hijo fueron clasificados en el nivel dos (2) del Sisben con la obligación de cancelar una cuota de recuperación del 30% en su calidad de vinculados al Sistema, no obstante la condición de la madre de “persona de la tercera edad, desempleada, que no cuenta con ninguna fuente de ingresos y que está a cargo de su único hijo (..), a quien le fue diagnosticada invalidez permanente de los miembros inferiores y quien desde entonces ha presentado varios quebrantos de salud.”

Advirtió la Corte, en la Sentencia en mención, que el asunto en estudio es “ de aquellos en los que las deficiencias del diseño del instrumento de focalización impiden calificar de manera acertada el nivel socioeconómico de la persona encuestada. Lo anterior, por cuanto se trata de una persona inválida -como consta en el certificado expedido por la oficina de trabajo social del Hospital de Meissen-, situación que al parecer no fue tomada en cuenta en la encuesta”.

Mediante Sentencia T-1070 de 200618 la Corte ordenó a la entidad territorial accionada adelantar las diligencias necesarias, con el objeto de clasificar al actor “en el nivel 1 del SISBEN”, expedirle “un carné en el que conste su condición de discapacitado” y realizar las

diligencias necesarias con el objeto de que el mismo “reciba la atención integral que su estado de salud demanda”. Señala la decisión:

“4. En el presente caso, (i) una entidad encargada de garantizar el acceso a la prestación del servicio de salud en el régimen subsidiado del Sistema de Salud —el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, SISBEN; Alcaldía de Medellín —, (ii) no consideró, al clasificar en el SISBEN a una persona con discapacidad —invidente total con secuelas de poliomelitis—, (iii) que carece de recursos económicos —desempleado que depende de la caridad de su hermana—, su especial situación, y (iv) que en razón a esta incorrecta clasificación, no goza de la atención médica debida —el accionante no puede acceder a los servicios de salud requeridos, por no poder asumir el costo de los copagos y cuotas moderadoras del Nivel 4—. Por tanto, la Sala concluye que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, SISBEN; Alcaldía de Medellín, viola los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la igualdad y la seguridad social (..)”.

Se observa entonces que la nueva encuesta Sisben, elaborada con el objeto de corregir las deficiencias encontradas en el instrumento de selección de beneficiarios para programas sociales, acogido en los documentos Conpes Social 22 de 1994 y 40 de 1997, no corrige las falencias relacionadas con la inclusión en el Sistema de los sujetos de especial protección constitucional, que dadas sus condiciones de vulnerabilidad y marginalidad demandan de la inmediata atención del Estado<sup>19</sup>.

Es decir que subsisten las dificultades advertidas por esta Corte, relacionadas con la violación sistemática de los derechos fundamentales de grupos vulnerables de la población, dada su exclusión del régimen subsidiado. Esto sin perjuicio de las advertencias y órdenes perentorias de corrección inmediata, dirigidas al Conpes, al Gobierno Nacional y al Consejo de Seguridad Social en Salud, en los términos de la Sentencia T-177 de 1999 -ya explicada- y la T-1083 de 2000 -mencionada en seguida-.

De manera que esta Sala pondrá al tanto de la situación a la Procuraduría General de la Nación, para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adelante la investigación sobre el acatamiento de las Sentencias T-177 de 1999 y T-1083 de 2000, en consideración a la prohibición establecida en el numeral 24 del artículo 35 de la Ley 734 de 2001, relacionada con el incumplimiento de las decisiones judiciales, administrativas y

disciplinarias.

#### 4. Caso concreto

4.1 La señora María Mercedes Sánchez de Arredondo solicita la intervención del juez de tutela, porque i) sin perjuicio de su condición de mujer cabeza de familia en cuanto debe responder por un hermano discapacitado y sin ingresos, ii) su avanzada edad, iii) su estado de salud y iv) su debilidad económica manifiesta, fue clasificada en el nivel tres (3) del Sisben y así mismo excluida de los programas sociales a cargo de la Alcaldía de Medellín.

Efectivamente, el informe social rendido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar indica que los señores María Mercedes y Bertulfo Sánchez i) de 79 y 78 años, ii) sin apoyo familiar -viuda y soltero-, iii) ella afectada por un tumor cerebral, hipertensión y problemas cardíacos y Bertulfo paciente psiquiátrico; iii) “duermen en una pequeña pieza” y v) “subsisten de pequeños aportes de terceros.”

Concluye el informe al que se hace mención que la actora y su hermano tienen que ser reclasificados y vinculados nuevamente al programa, “canasta básica de alimentos para el adulto mayor, ofrecido por Bienestar Social del Municipio”, del que fueron excluidos “por su clasificación en el nivel de Sisben 3”.

Ahora bien, el instrumento diligenciado por los encuestadores designados por la Alcaldía de Medellín para aplicar la encuesta Sisben no difiere del informe anterior, salvo en lo que tiene que ver con las condiciones del inmueble en el que residen los hermanos Sánchez y la presencia de algunos elementos en el hogar.

Revela el documento i) que la señora Sánchez de Arredondo y su hermano comparten con otras personas una vivienda que no es de su propiedad, ii) que cuentan con 79 y 78 años de edad; ii) que no desarrollan ninguna actividad productiva, iii) que reciben cincuenta mil pesos (\$50.000.00) mensuales de ingresos y iv) que Bertulfo padece discapacidad por “enfermedad mental, brazo y pierna izquierda inmóvil”.

Respecto de las condiciones de la vivienda, la Ficha de Clasificación Socioeconómica, a la que se hace mención, indica i) que la unidad de vivienda no se encuentra amenazada, ii) que la misma está construida predominantemente en baldosa, vinilo, tableta o ladrillo, iii) que

cuenta con servicios de energía, alcantarillado, teléfono recolección de basura, acueducto, con servicio sanitario de uso exclusivo para la vivienda, iv) que para fines de servicios públicos la vivienda se clasifica en el estrato tres y v) que sus habitantes poseen nevera y televisor a color.

Se observa, entonces, que para la Alcaldía accionada no contaron, para efecto de seleccionar los beneficiarios del Sisben, como era de esperarse, el estado de pobreza, discapacidad y avanzada edad de la actora y de su hermano -circunstancias que la misma conocía dado que el señor Sánchez recibía cada dos meses canasta alimentaria-, sino las características del lugar donde residen y el mobiliario encontrado en su interior, sin que para el efecto cuente el estado litigioso del inmueble, denunciado en la demanda.

Asunto que si bien la encuesta no prevé, podría establecerse de la respuesta a la pregunta cómo “vive [este] hogar”: “arriendo o subarriendo”- y el número de familias que lo comparten.

4.2 La situación fáctica antes planteada, ya fue considerada por esta Corte<sup>20</sup>, con ocasión del amparo constitucional invocado por quien fue encuestada en la casa de un hermano y clasificada en el nivel tres (3) del Sisben, teniendo en cuenta la ubicación de la residencia y su mobiliario, sin que para el efecto cuente el avanzado estado de embarazo de la actora y su situación de mujer desempleada y sin apoyo. Señala al respecto la decisión:

“12. No resulta razonable que una persona sea entrevistada en un lugar en el que se encuentra de paso cuando la información sobre el tipo de vivienda, los servicios con que cuenta o los electrodomésticos que contiene es tenida en cuenta para realizar la respectiva clasificación socioeconómica. En estos casos, los funcionarios encargados de practicar la respectiva ficha deben ser en extremo cuidadosos e informar adecuadamente a las personas entrevistadas sobre las consecuencias de la información que se consigne en la encuesta.

Al anterior aserto podría oponerse el hecho de que la propia ficha permite registrar el hecho de que la persona entrevistada no es propietaria ni arrendataria del lugar en el que es encuestada (pregunta 22), pues, como fue mencionado, a la pregunta tenencia de vivienda es posible responder una de las siguientes tres alternativas: (1) propia - (2) arrendada - (3) otra forma.

No obstante, no resulta claro cual es valor ponderado de esta respuesta, ni si la misma es suficiente para valorar el hecho de que la persona se encuentre apenas transitoriamente en un lugar. En este último caso, es evidente que no puede, de ninguna manera, suponerse que un lugar de tránsito sea la vivienda de la persona encuestada. En otras palabras, si una persona es encontrada en una casa de habitación en la que se encuentra de manera meramente transitoria, no parece ajustado a la verdad suponer que se trata de su vivienda. Será entonces la persona entrevistada quien, previa suficiente información, deberá indicar a los funcionarios del SISBEN si el lugar en el que es encuestado es su lugar de habitación o si se encuentra en él de manera transitoria”.

Dispuso la Corte, en la providencia que se reseña, que la entidad territorial accionada dispondría lo conducente para efecto de la realización de una nueva encuesta a la actora, en su lugar de residencia permanente y, atendiendo a su condición de mujer embarazada, de manera que el estado de la actora determine su derecho a la atención integral.

Consideró la Corte del caso, además, ordenar “al Gobierno Nacional y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud que, de manera coordinada, en un término no mayor a tres meses, contados a partir de la notificación de la presente decisión, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 13, 42, 43 y 50 de la C.P. y 157, 172-6, y 213 de la Ley 100 de 1993, incluyan, dentro de los criterios relevantes para la selección de beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud, el estado de embarazo de la mujer. Así mismo, si no existiera un programa que garantice la protección de los menores de un año que se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 50 de la Carta, tal condición deberá ser incluida como criterio determinante para la selección de usuarios del régimen subsidiado de salud”.

Para el efecto la Sala Tercera de Revisión planteó la necesidad de que los instrumentos diseñados para la distribución del gasto social introduzcan los criterios constitucionales como variables determinantes, de suerte que aquellas personas que por su condición económica física y mental se encuentran en estado de debilidad manifiesta, accedan real y efectivamente al Sistema de Seguridad Social, contrarrestando de esta manera, al menos en cuanto a la atención en salud, la marginalidad y discriminación a la que se ven expuestas

-artículos 1º, 2º, 13, 43, 44, 46, 47 y 49 C.P.-.

“A este respecto, no puede la Corte, guardiana como es de la integridad de la Constitución Política, desconocer los mandatos contenidos en los artículos 43 y 50 de la Carta, al momento de evaluar el diseño de los programas de salud subsidiada orientados a los sectores más pobres y vulnerables de la población. En este caso, la decisión de desconocer de manera absoluta las dos circunstancias antes mencionadas – el estado de embarazo y el hecho de tratarse de un menor de un año carente de cualquier protección en materia de seguridad social – transgrede los criterios constitucionales de priorización del gasto público social en materia de salud. Tal omisión constituye un desconocimiento de las normas constitucionales que establecen políticas de diferenciación positiva a favor de la mujer embarazada y del hijo menor de un año y, por contera, el derecho a la igualdad real y efectiva de los mencionados sujetos”.

4.3 De manera que la señora María Mercedes Sánchez de Arredondo y su hermano Bertulfo deben ser incluidos en el nivel uno (1) del Sisben, porque el informe presentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Ficha socioeconómica aplicada en el lugar de su residencia demuestran su pertenencia a un sector poblacional de extrema pobreza, sin que para el efecto cuenten las condiciones de la vivienda en que residen, como tampoco que en la misma se encuentre una nevera y un televisor a color.

Porque si bien el estado del inmueble y el mobiliario del mismo podrían indicar el nivel socioeconómico de sus habitantes, no determinan el mismo y excluyen por si solos las variables constitucionales que indican la obligación del Estado de promover condiciones para que las personas que por su condición económica física o mental, discriminación o marginalidad alcancen una igualdad real y efectiva -artículo 13 C.P.-.

Por ello -como ha quedado explicado- tanto el Consejo de Política Económica y Social Conpes como el Consejo de Seguridad Social en Salud y las entidades territoriales, han sido conminados por esta Corte a diseñar y poner en práctica instrumentos de distribución del gasto social, que comprendan la atención de quienes por su estado de debilidad manifiesta lo necesitan.

De suerte que para la Sala no es clara la razón por la cual la señora Sánchez de Arredondo y su hermano fueron privados de la atención urgente en salud que demandan y a su vez

excluidos de los programas sociales que adelanta la accionada, por el solo hecho de las condiciones de construcción del lugar en que habitan, sin perjuicio de su extrema pobreza, discapacidad y avanzada edad.

5. Conclusiones. La sentencia que se revisa será revocada, para en su lugar conceder la protección

El Juez Veinte Civil Municipal de Medellín deniega la acción de tutela instaurada por la señora María Mercedes Sánchez de Arrendondo contra el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y el Municipio de Medellín, por vulneración de su derecho fundamental de petición, en consideración a que las accionadas encuestaron a la actora y le expedieron el carné que indica su afiliación al nivel tres (3) del Sisben.

No obstante los antecedentes revelan que la actora no aboga por el restablecimiento de su derecho fundamental de petición sino porque se respete su derecho a la vida en condiciones dignas, dada la decisión de la entidad territorial accionada de excluirla del régimen subsidiado e impedirle, en consecuencia, acceder al servicio de salud, sin perjuicio de su situación de extrema pobreza, avanzada edad, grave estado de salud e incapacidad física y mental de su hermano.

El señor Alcalde de Medellín, por intermedio de apoderado y el Subdirector Metroinformación del Departamento Administrativo de Planeación de la entidad, por su parte, afirman que no pueden modificar el resultado de la encuesta Sisben, aplicada a la señora Mercedes Sánchez de Arredondo, con fundamento en los formularios y programas elaborados por el Departamento Nacional de Planeación; y la Jefe del Grupo Calidad de Vida de este último insiste en que la actora y su hermano se ubican en un segmento poblacional “en condiciones de vida medias”, según la encuesta dotada de la presunción de veracidad.

Ahora bien, no se discute la veracidad de la encuesta, por el contrario, el instrumento y el informe rendido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coinciden en lo que se refiere a las condiciones de pobreza y marginalidad que soportan la señora Sánchez de Arredondo y su hermano Bertulfo, la dificultad se presenta en la valoración de la información, porque mientras con fundamento en los mismos datos el Departamento de Planeación Nacional considera que la actora y su hermano se ubican en un sector poblacional “en condiciones de vida medias”, el Instituto en cita devela una situación apremiante de extrema

pobreza y aboga por la inclusión inmediata de los afectados en los programas sociales.

Se demuestra, entonces, que las deficiencias de la encuesta Sisben, como mecanismo de selección de la población pobre y vulnerable, denunciados por esta Corte subsisten, sin perjuicio de las advertencias y órdenes emitidas al respecto y más allá de los ajustes establecidos por el documento Conpes Social 55 de 2001.

Siendo así la Alcaldía de Medellín, no puede insistir en que la actora y su hermano no requieren de la asistencia del Estado, en consideración al resultado de la encuesta Sisben, porque los artículos 298, 311, 356 y 357 de la Constitución Política asignan a las entidades territoriales la administración de sus recursos y la planificación y desarrollo económico y social, dentro de su territorio y el artículo 4° del mismo ordenamiento establece la prelación de las disposiciones constitucionales.

De manera que la Sentencia de instancia habrá de revocarse, para, en su lugar, ordenar que la señora Sánchez de Arredondo y su hermano sean clasificados en el nivel uno (1) del Sisben y reciban el apoyo y la asistencia a la que tienen derecho.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor compete al ministerio público velar por la ejecución de las sentencias judiciales, por Secretaría General se pondrá a la Procuraduría General de la Nación al tanto de las Sentencias emitidas por esta Corte, sobre la ponderación de las variables constitucionales en materia de inclusión de los sujetos de especial protección constitucional en los programas sociales, dado que las deficiencias advertidas en las providencias subsisten, sin perjuicio de las órdenes emitidas al respecto.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero. Levantar los términos, suspendidos en el presente proceso para mejor proveer.

Tercero.- CONCEDER a la actora la protección de sus derechos fundamentales a la vida en

condiciones dignas y a la igualdad.

En consecuencia, ordenar a la Alcaldía Municipal de Medellín que en las cuarenta ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión i) incluya a la señora Mercedes Sánchez de Arredondo y a su hermano Bertulfo Sánchez en el nivel uno (1) del Sisben y por consiguiente en los programas sociales que adelanta la entidad y ii) realice las diligencias necesarias para garantizarles la atención en salud que requieren.

Cuarto.- Disponer que por Secretaría General se remita copia de esta providencia y de las Sentencias T-177 de 1999 y T-1083 de 2000 a la Procuraduría General de la Nación, para que adelante la investigación y adopte los correctivos que considere del caso, respecto de las órdenes y advertencias emitidas por esta Corte relacionadas con la revisión de la encuesta Sisben, como instrumento de inclusión en los programas sociales de los sujetos de especial protección constitucional. Ofíciase por Secretaría General y remítanse las copias ordenadas.

Quinto 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.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencias T- 772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-728 de 2004 M.P. Alvaro Tafur Galvis, entre otras.

2 Acuerdos 77 de 1997, 244 y 253 de 2003.

3 Ley 715 de 2001, Art. 94. “Definición de focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social”.

4 Documento Conpes Social No. 22, DNP:UDS-Misión Social, Focalización del Gasto Social en las Entidades Territoriales - 21 de enero de 1994-.

5 Sentencia T-177 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En esta oportunidad la Sala Tercera de Revisión resolvió prevenir al Secretario de Salud Pública del municipio accionado “para que no vuelva a negar la calidad de beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social, a quienes, siendo pobres, constitucionalmente tienen derecho a una protección especial en materia de salud y (..) ORDENAR al CONPES que proceda a revisar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, el sistema de selección de los beneficiarios del régimen subsidiado de la seguridad social en salud (Ley 100/93 arts. 211-217), a fin de garantizar que su aplicación no dé como resultado, la violación sistemática de los derechos fundamentales de los titulares de ese derecho (..)”.

6 Consideraba la Corte el caso de un enfermo de sida, quien, no obstante los urgentes requerimientos de salud y extrema pobreza falleció “sin el tratamiento médico que requería, y sin que variara para nada su calificación como aspirante a beneficiario del SISBEN”, destacó la Sala cómo, si se vuelven a aplicar los cuestionarios a la madre del occiso, no

obstante su ancianidad y condiciones socioeconómicas,” ésta tampoco ahora calificaría para beneficiaria”-Sentencia T-177 de 1999-.

7 Sentencia T-1330 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

8 M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

9 Respecto de las deficiencias del instrumento de selección para focalización del gasto social, se pueden consultar, además de las relacionadas, las Sentencias T-307 de 1999, T-185 y 1083 de 2000, T-190, T-1063 y T-1210 de 2001 y T- 258 de 2002, entre otras.

10 “La Misión Social era una unidad adscrita al DNP, creada en desarrollo de la Ley 60 de 1993 con el fin de apoyar el proceso de descentralización iniciado en 1991. Se financiaba con recursos del PNUD y algunos

aportes del presupuesto Nacional. Su labor terminó en junio del presente año” -Conpes Social 55 de 2001-.

11 “En términos generales, los principales problemas que se encontraron son: □

-la posibilidad de manipulación del instrumento por parte de los actores involucrados (el encargado de sisbenizar y el sisbenizado).

□-deficiencias en la captura de información.

□-debilidades en el índice SISBEN para discriminar pobreza.

□-filtraciones de carácter político en la escogencia de los individuos de los niveles I y II.

□-debilidad del control social

□-exceso de regulación de los programas focalizados

-adicionalmente, se identificaron debilidades en el diseño del instrumento, relacionadas con la -incapacidad de algunas variables para captar elementos básicos de la pobreza, y con el conocimiento que la comunidad ha adquirido de lo que se requiere para ser calificado como pobre”.

12 “Variables que hoy hacen parte del índice SISBEN: Vivienda: material de las paredes, material de los pisos, material de los techos, equipamiento de electrodomésticos. Servicios: acueducto, alcantarillado, disposición final de basuras. Educación y Seguridad Social: educación promedio de las personas de la familia de 2 y más años de edad, años de educación del jefe, afiliación a la seguridad social del jefe.- Ingreso y Composición Familiar: ingreso per cápita de la familia, número de habitaciones por persona, proporción de niños de 0 a 6 años de edad por familia, proporción de personas ocupadas por familia mayores de 12 años” - Anexo Uno, documento Conpes 55 de 2001-.

13 “Variables omitidas del índice SISBEN por ser altamente vulnerables o por su poca capacidad de discriminación: □Material de las paredes, material predominante de los techos, abastecimiento de agua, recolección de basuras, escolaridad promedio de personas de 12 años o más, escolaridad del mayor perceptor, seguridad social del mayor perceptor, equipamiento del hogar, proporción de ocupados en la familia, ingreso per cápita” -ibídem-.

14 “Variables a incluir en el nuevo indicador: Atendiendo las recomendaciones surgidas en el proceso de evaluación del indicador, las cuales tienen que ver con la regionalización del indicador, la eliminación del ingreso, la mínima vulnerabilidad del indicador por parte de los informantes, y la robustez de las variables, se identificaron las siguientes variables para el nuevo indicador:

Para la zona Urbana: • Localización de la vivienda: región, tamaño de la cabecera del municipio, estrato socioeconómico, zona de riesgo. • Condiciones de la vivienda: material del piso, ubicación del sanitario, ubicación del agua, número de sanitarios, tenencia de baño con ducha. • Servicios en la vivienda: recolección de basuras, teléfono, tipo de sanitario, combustible con el que cocinan. • Escolaridad y no asistencia: escolaridad del jefe del hogar, escolaridad del cónyuge del jefe del hogar, no asistencia escolar en primaria (menores de 5 a 11 años), no asistencia escolar en secundaria (jóvenes entre 12 y 17 años). • Características demográficas: número de hogares en la vivienda, edad del jefe del hogar, número de niños menores de 6 años, sexo del jefe del hogar y presencia de cónyuge, existencia de personas incapacitadas para trabajar que no perciben ingresos. • Seguridad social: número de personas en el hogar con seguridad social contributiva. • Bienes durables: número de bienes durables entre refrigerador, lavadora, servicio de televisión por cable, televisor, calentador, horno y aire acondicionado. Para la zona Rural: • Localización de la vivienda: región, tamaño de la

cabecera del municipio, zona (centro poblado o rural disperso).• Condiciones de la vivienda: material del piso, material de las paredes, ubicación del sanitario, ubicación del agua, número de sanitarios, tenencia de baño con ducha. • Servicios en la vivienda: recolección de basuras, teléfono, tipo de sanitario, combustible con el que cocinan, electricidad, tipo de alumbrado • Escolaridad y no asistencia: escolaridad del jefe del hogar, escolaridad del cónyuge del jefe del

hogar, no asistencia escolar en primaria (menores de 5 a 11 años), no asistencia escolar en secundaria (jóvenes entre 12 y 17 años).• Características demográficas: hacinamiento, edad del jefe del hogar, número de niños menores de 6 años, sexo del jefe del hogar y presencia de cónyuge, existencia de personas incapacitadas para trabajar que no perciben ingresos. • Seguridad social: número de personas en el hogar con seguridad social prepagada. • Bienes durables: número de bienes durables entre refrigerador, lavadora, televisor a color, calentador, horno y aire acondicionado” -documento Conpes 55 de 2011, Anexo Uno-.

15 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

16 Sentencia T-230 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

17 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

18 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19 Mediante Sentencia T-121 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra la Sala Segunda de Revisión ordenó a la entidad territorial accionada efectuar una nueva encuesta Sisben, con carácter prioritario a fin de conocer la situación socio económica del actor, quien no estaba siendo atendido, sin perjuicio de sus padecimientos “argumentando el cambio de nivel I a nivel III en el Sisben”; en los términos de la Sentencia T-343 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, si bien esta Corte no emitió la orden de realizar una nueva encuesta, porque durante el curso de la acción esta fue practicada, debió considerar, otro caso de ineficiencia en el sistema en cuanto al ingreso de la población vulnerable al servicio integral de salud; mediante Sentencia T-614 de 2005 M. P. Alfredo Beltrán Sierra nuevamente esta Corte ordenó a la Secretaría accionada, efectuar una nueva encuesta Sisben y una vez realizada disponer la atención de la actora de conformidad con lo establecido en las normas vigentes.

20 Sentencia T-1083 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.