

Sentencia T-258/02

SISBEN-Regulación ineficiente para detectar a las personas pobres

SISBEN-Regulación ineficiente y contraria al orden público de la salud

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

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

Referencia: expedientes T-559274 y 559722

Actores: Maria Santos Pacheco y Cesar Fernando Cruz Sánchez.

Procedencia: Tribunal Superior de Tunja, Sala Laboral y Juzgado 42 Civil Municipal de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil dos (2002).

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 de los fallos proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior de Tunja y el Juzgado 42 Civil Municipal de Bogotá dentro de los procesos de tutela instaurados por Maria Santos Pacheco (T-559274) y Cesar Fernando Cruz Sánchez (T-559722) contra Secretaria de Salud y Bienestar Social de Tunja y Secretaria de Salud del Distrito y Departamento de Planeación Distrital.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías

de los despachos judiciales mencionados. La Sala de Selección No. 3 de tutelas de la Corte Constitucional, por auto del siete (7) de marzo de 2002, ordenó la revisión de los casos de la referencia.

Los expediente fueron repartidos al despacho del Magistrado ponente el once (11) de marzo de 2002.

Al existir identidad en los hechos que motivaron las dos (2) acciones, mediante auto de catorce (14) de marzo de 2002, esta Sala de Revisión ordenó la acumulación de los expedientes, razón por la que se proferirá un solo fallo para decidir los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. La señora Maria Santos Pacheco (expediente T-559274), se encuentra afiliada al Sisben, nivel III de atención. El día 30 de octubre de 2001, acudió a la Secretaría de Salud y Bienestar Social, seccional Tunja, solicitando su reclasificación, debido a que padece de neurosis depresiva y no cuenta con recursos económicos, que le permitan asumir el porcentaje necesario para realizar los exámenes médicos ordenados para el tratamiento de su enfermedad.

La entidad resolvió su solicitud pero no accedió a su pretensión. Por tanto, considera que se vulneran sus derechos fundamentales.

1.2. Igualmente, el señor Cesar Fernando Cruz Sánchez (expediente T-559.772), señaló que el día 21 de mayo de 2001, se le realizó una encuesta prioritaria, siendo clasificado en el nivel III de atención del Sisben.

En ese nivel pudo acceder al tratamiento para su enfermedad "Cáncer Linfoma No Hodgkin Difuso" en el Instituto Nacional de Cancerología, cancelando sólo un 10% del valor.

Sin embargo, a la fecha de instaurar la acción de tutela (21 de enero de 2002), los médicos tratantes afirman que debe cancelar el 100% del respectivo tratamiento, hecho que le genera graves perjuicios, pues su esposa está desempleada, sus ingresos como conductor de

un taxi, son ocasionales y no alcanzan a cubrir los gastos médicos que necesita. Por tanto, solicita su reclasificación en el Sisben.

2. Los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y lo que se pretende

Los dos actores solicitan, la protección rápida y eficaz de sus derechos fundamentales a la salud, en conexidad con la vida, por medio de una orden a los entes acusados, para que sean reclasificados en el nivel II del Sisben y así poder obtener la atención médica que necesitan.

3. Trámite de las acciones de tutela

3.1. Los escritos de tutela fueron radicados en diciembre 10 de 2001, actora Maria Santos Pacheco (expediente T- 559274) y enero 22 de 2002, actor Cesar Fernando Cruz Sánchez (expediente T-559722), ante la Secretaría General del Tribunal Superior de Tunja y, el Juzgado 42 Civil Municipal de Bogotá, respectivamente. Una vez repartidos éstos, se ordenó su notificación a los entes acusados, y se solicitó información sobre los hechos presentados.

3.2. En respuesta a esta solicitud, el 15 de enero de 2002, la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Tunja, a través de su representante, informó al despacho, que dio respuesta a la petición hecha por la señora María Santos Pacheco, señalándole que es imposible acceder al beneficio del régimen subsidiado en cumplimiento del acuerdo 77 del 20 de noviembre de 1997, artículo 9º que expresa que la lista debe estar conformada por la población uno y dos del Sisben.

Expresó que revisada la constancia enviada por la asesora del Sisben, se evidencia que fue modificada el 4 de mayo de 2001 y el puntaje de la demandante es de 50 puntos, lo que la ubica en el nivel tres de atención. En dicha fecha se clasificó a demandante con la ficha 2931 en el Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales del Estado.

Finalmente señaló que la función de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social se limita a elaborar la lista de potenciales afiliados al régimen subsidiado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 del acuerdo 77 del 20 de noviembre de 1997 de C.N.S.S.S”.

3.3. Por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá a través del Secretario del despacho, informó

que al señor Cesar Fernando Cruz Sánchez (expediente T-559722), se le practicó hace menos de un año la encuesta prioritaria del Sisben, en la cual obtuvo 58.83 puntos que lo ubican en el nivel cuatro de atención y no en el tres como él lo afirma.

En consecuencia, el puntaje obtenido por el actor no le da derecho a ingresar al régimen subsidiado en salud, pero puede ser atendido en cualquier hospital público, caso en el cual la respectiva Institución, le facturará el valor de los servicios respectivos, sin que tal circunstancia pueda ser aducida como condicionamiento para la prestación de los mismos, sin perjuicio de los cobros posteriores a que haya lugar y de la obligación de conciliar por las sumas adeudadas.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 18 del decreto 2357 de 1995, les corresponde a la Institución Prestadora del Servicio y al accionante, llegar a un acuerdo de pago o conciliar la forma de pago, sin que se pueda supeditar la prestación del servicio por parte de la Institución prestadora, a los pagos que deban efectuarse.

Si bien el accionante de acuerdo con su nivel de afiliación al Sisben estaría obligado a sufragar el 100% del costo de los servicios prestados, tal circunstancia no puede ser aducida por la Institución Prestadora del Servicio de salud, para dejar de prestarle o interrumpirle la prestación del servicio. Por el contrario, la entidad encargada de prestar los servicios correspondientes debe conciliar con el accionante la forma de pago, sin condicionar o supeditar en ningún caso la prestación del servicio médico que se requiera.

Por último, señaló que el demandante pretende que se ordene su inclusión en el nivel dos del Sisben, cuando lo cierto es que de acuerdo a la encuesta no se encuentra comprendido dentro de las personas que la ley consideró como potenciales beneficiarios de los subsidios, lo cual no solo resulta contrario a las normas constitucionales y legales, sino que además comportaría la violación del derecho a la igualdad de quienes se someten a los procedimientos previstos para su identificación como potenciales beneficiarios del mismo.

4. Sentencias de única instancia

4.1. El Tribunal Superior de Tunja, Sala Laboral, en sentencia del diecisiete (17) de enero de 2002, denegó la protección del derecho a la vida y a la salud solicitado por la señora Maria Santos Pacheco, (expediente T-559274) al considerar que, su pretensión de obtener la

reclasificación en un nivel inferior del Sisben, no puede ser resuelta por vía de tutela, por cuanto la actora, cuenta con la posibilidad de solicitar la revisión de su nivel ante la autoridad correspondiente, sin que sea viable que a través de este mecanismo, se suplante el estudio de las condiciones socioeconómicas hecho a la demandante.

Agregó que en el caso en estudio la Secretaría de Salud, dio respuesta a la petición presentada por la actora, aunque de manera desfavorable (fl 11). Por tanto, tampoco existe vulneración de este derecho fundamental.

4.2. Por otra parte, el Juzgado Cuarenta y Dos Civil Municipal de Bogotá, en sentencia de enero veintinueve (29) de 2002, denegó el amparo solicitado por el señor Cesar Fernando Cruz Sánchez (expediente T-559722), teniendo en cuenta que, el demandante se encuentra clasificado en el nivel cuarto del Sisben y tiene derecho a ser atendido como vinculado dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud, que recibe un subsidio del 70% del valor total del servicio de salud, suministrado en las Instituciones de salud adscritas a la Secretaría de Salud o no adscritas, siempre que tengan contratos con el Fondo Financiero Distrital de Salud.

La variación del puntaje obtenido para la clasificación al régimen de selección de beneficiarios de programas sociales, se encuentra instituida por la misma entidad prestadora del servicio, por tanto el actor puede solicitar una o varias encuestas con el fin de verificar la información inicial y así modificar el puntaje obtenido.

Señala que en los hechos expresados en el escrito de tutela, ni en su contestación aparece que alguna entidad hospitalaria se haya negado a prestar los servicios médicos, hospitalarios, quirúrgicos o clínicos que ha requerido el actor. Simplemente, se afirma que esta ubicado en el nivel cuarto de atención y no en el tres, razón por la que debe cancelar el 100% del valor del servicio.

Por consiguiente, concluye diciendo que si al paciente no se le ha negado la prestación integral del servicio médico, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno.

Como estas decisiones no fueron objeto de impugnación, los fallos, se remitieron a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate

Como se desprende de los antecedentes, los actores solicitan la reclasificación en el Sisben, alegando que por las condiciones socioeconómicas en que se encuentran, les es imposible cubrir el porcentaje que se les exige para la prestación del servicio médico necesario para el tratamiento de sus enfermedades (neurosis depresiva y cáncer).

Corresponderá a esta Sala decidir si, en los casos sometidos a revisión, la acción de tutela es procedente.

Tercera.- La selección de los beneficiarios en el Sisben. Reiteración de Jurisprudencia

3.1. En muchas ocasiones, esta Corporación ha estudiado la regulación y deficiencias en la aplicación del Sisben (ver sentencias T-307 de 1999, T-185 de 2000, T-1083 de 2000, T-1063 de 2001, entre otras). En sus providencias se dijo que los defectos que posee el sistema, al no existir una norma específica que lo reglamente, lesiona en algunas ocasiones, derechos fundamentales como la igualdad, la vida, la salud y el habeas data administrativo, de quienes eventualmente podrían ser beneficiarios del mismo.

“La regulación del SISBEN es ineficiente para detectar a las personas pobres que, además, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta debido a las enfermedades que las aquejan, por ejemplo Y, por la simple razón de que no fue diseñada para permitir identificarlas. Ni la estratificación socioeconómica ni la focalización individual – que da cuenta del empleo, el ingreso y las características de la vivienda-, fueron construidas para permitir detectar a quienes están más expuestos a sufrir una u otra enfermedad, a quienes la padecen sin diagnóstico, o a quienes saben que requieren tratamiento y no lo pueden costear; de hecho, 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 Política.

La regulación del SISBEN es ineficiente, por la misma razón por la que resulta contraria al orden público de la salud, no sólo en materia de sida, sino en todo lo que tiene que ver con la prestación del servicio público de atención en salud a la población pobre: el Estado, a través del CONPES, en su afán por focalizar la política social en proteger a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, ignoró otra obligación - igualmente importante -, que debe cumplir como parte de esa política social: proteger especialmente a aquellas personas que, a más de una condición económica precaria, tienen una condición física o mental que, por sí sola, les pone en innegable circunstancia de debilidad manifiesta.

La regulación del SISBEN es ineficiente y contraria al orden público de la salud, por las mismas razones que la hacen dar lugar a violaciones sistemáticas del derecho a la igualdad: a) no permite recolectar los datos relevantes para diferenciar las personas que están expuestas al riesgo de sufrir una u otra enfermedad, de las que han sido efectivamente contagiadas o contraído la enfermedad por otra vía, y no posibilita distinguir entre las personas que sufren un padecimiento, a las afectadas de manera temporal de las enfermas crónicas, permanentes y terminales; de esa manera, el funcionario departamental o municipal encargado de decidir a quiénes se otorgará la calidad de beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud, no puede -aunque quiera hacerlo-, promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”, ni adoptar “medidas a favor de grupos discriminados o marginados”; b) hace nugatorio el derecho de defensa de quienes resultan discriminados o pertenecen a uno de los grupos que lo vienen siendo, pues para cambiar su calificación, sólo les permite solicitar una nueva aplicación de los mismos formularios, que no puede arrojar resultados distintos a los originales hasta que el daño sea irremediable”.

3.3. Lo resuelto por la Corte en sus sentencias, implica entonces, que dada la irregularidad del sistema de selección de beneficiarios dentro del Sisben, el juez constitucional debe determinar, si la clasificación hecha a quien se encuentra en una situación apremiante y acude a esta instancia judicial vulnera sus derechos fundamentales.

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.

Así por ejemplo, en sentencia T-1083 de 2000, la Corte analizó la situación de una mujer soltera, desempleada que se encontraba en estado de embarazo y fue clasificada en un nivel tres de atención, cuando se encontraba residiendo “de paso”, en el hogar de su hermano. En dicha oportunidad, los funcionarios encargados de realizar la encuesta entendieron que la actora compartía con la familia de su hermano y no que se trataba de una vivienda meramente transitoria. Por tanto, esta Corporación consideró que no se valoraron las circunstancias personales de la actora y con el fin de proteger los derechos de la futura madre y del hijo que estaba por nacer, ordenó, entre otras cosas, a la dirección municipal del Sisben que practicaré a la actora, en su lugar de residencia, una nueva entrevista para completar correctamente la ficha de clasificación socioeconómica que sirvió de base para su reclasificación en el Sisben.

3.5. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha cuestionado las variables que utiliza el Sisben para realizar la clasificación socioeconómica de la población más vulnerable, señalando que las facultades del juez constitucional se contraen a controlar la manifiesta irrazonabilidad de un determinado diseño institucional.

Igualmente, esta Corporación, consciente de las muchas irregularidades del sistema Sisben, ha protegido el derecho a la actualización e inclusión de datos habeas data administrativo de quienes desean ser reclasificados, ordenando a las entidades correspondientes, que efectúen nuevamente encuesta Sisben a quien lo solicita, se incluya la información respectiva en el

banco de datos de ese sistema, y se les informe si, de acuerdo con el resultado obtenido, tienen derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud (v gr. sentencia T-190 de 2001).

3.6. Lo anterior, aplicado a los casos que ahora ocupan la atención de esta Sala, permite concluir que los jueces de instancia, erraron en sus decisiones, debido a que únicamente, se limitaron a afirmar que no es procedente conceder por vía de tutela, la reclasificación de nivel solicitada por los actores, sin tener en cuenta la consolidada jurisprudencia constitucional.

3.7. En los casos que se revisan, los demandantes acudieron a este mecanismo de amparo, solicitando la protección de su derecho a la salud, en conexidad con la vida, afirmando que por el nivel de atención en el que se encuentran clasificados, no pueden sufragar los costos adicionales que implica el tratamiento de sus enfermedades.

La señora María Santos Pacheco (expediente T-559274) se encuentra clasificada en el nivel III de atención y al padecer de neurosis depresiva, le fue ordenada la práctica de varios exámenes (fl 2 a 4) y el suministro de medicamentos, pero según su afirmación, carece de recursos económicos para cubrir el porcentaje exigido.

Lo mismo le sucede al señor Cesar Fernando Cruz, (expediente T-559722) solo que él además de estar clasificado en el nivel IV de atención, padece de cáncer, enfermedad cuyos costos para su tratamiento son bastante onerosos, razón por la que, a pesar de que existen circunstancias que le permitieron acceder a ese nivel, por conducir un taxi tres días a la semana, debe tenerse en cuenta que tiene otras obligaciones que cumplir, pues su esposa está desempleada (fl 16) y tiene a su cargo un hijo (fl 5), hechos que hacen que no pueda asumir el 100% del valor del tratamiento de su enfermedad, tal como se lo exige el sistema de seguridad social en salud subsidiado.

En consecuencia, la acción de tutela es el mecanismo procedente para proteger los derechos fundamentales de los actores, quienes desean que se practique una nueva encuesta, con el fin de que se determine su nivel de afiliación, ya que como ellos mismos lo afirman carecen de recursos económicos para sufragar los costos que sus enfermedades les exige.

Así las cosas y teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia, esta Sala protegerá los

derechos de los demandantes, ordenando a la Alcaldía de Tunja y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, que a través de las autoridades correspondientes, efectúen en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, un nuevo estudio de las condiciones socioeconómicas de los peticionarios, teniendo en cuenta las enfermedades que padecen, a fin de que puedan acceder a la prestación de los servicios médicos que necesitan.

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 diecisiete (17) de enero de 2002, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja, dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora Maria Santos Pacheco en contra de la Secretaria de Salud y Bienestar Social de la Alcaldía de Tunja.

REVOCAR el fallo proferido el veintinueve (29) enero del año en curso, por el Juzgado 42 Civil Municipal de Bogotá dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Cesar Fernando Cruz Sánchez en contra de la Secretaria de Salud del Distrito y Departamento de Planeación Distrital. En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General