

Sentencia T-270/02

SISBEN-Definición

El SISBEN es el 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.

SISBEN-No tener el carné por haber cambiado de lugar de residencia no es obstáculo para continuar tratamiento/DERECHO A LA CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Atención médica mientras se realiza nueva encuesta de SISBEN

El hecho de no ser portador del carné del SISBEN por no tener actualizados los datos, no puede privar a los reales o potenciales beneficiarios de la protección de los derechos a la vida ni a la salud. El actor hace parte de la población más pobre y vulnerable del país, razón por la cual ha sido beneficiario del régimen subsidiado de la seguridad social en salud. Para éste efecto, sus datos fueron ingresados a la base de datos del SISBEN y ha sido portador del carné que lo acredita como tal. Por el simple hecho de haberse ido a vivir a otro lugar, fue retirado de la mencionada base de datos. Se trata de una persona que ha venido siendo tratada por encontrarse gravemente enferma y, por lo tanto, el no seguir siendo atendida pone en peligro inminente sus derechos a la salud y a la vida. La continuidad en el tratamiento es consecuencia del principio de eficiencia establecido en el artículo 49 de la Constitución Política. Es cierto que el acceso a determinadas prestaciones sociales está sujeto a que los posibles beneficiarios hayan sido previamente encuestados por el SISBEN y clasificados en alguno de sus niveles, pero es también cierto que el juez debe buscar la

efectividad de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política. Por lo tanto, mientras se realiza la nueva encuesta, debe seguirse prestando al actor la atención en salud que requiere ya que la protección efectiva a la salud y a la vida no pueden subordinarse a los trámites formales.

Referencia: expediente T- 543770

Peticionario: Beatriz Elena Rúa Patiño

Accionado: SISBEN de Santiago de Cali

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dos (2002)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. HECHOS

1. Actuando a nombre del señor OSCAR DARIO RUA PATIÑO, la señora BEATRIZ ELENA RUA PATIÑO interpuso acción de tutela en contra del SISBEN DE CALI por considerar que le está vulnerando sus derechos a la vida y a la salud.

2. Manifiesta la accionante que el señor Oscar Darío Rúa Patiño es beneficiario del SISBEN, que venía siendo atendido en Coomeva de Yumbo (Valle), que sufre de NEUMUROTAX y está catalogado como paciente ambulatorio crónico. También señala que la razón por la cual actúa a nombre del señor Rúa Patiño es porque está imposibilitado para hacerlo ya que se asfixia, le falta oxígeno y ha sido operado dos veces del pulmón.

3. Dice que al pasarse a vivir al barrio Nápoles parte alta, fue retirado de la base de datos del SISBEN en Yumbo, encontrándose ahora sin carnet, y que le informaron que para poder ser atendido ahora en Cali, debía ser nuevamente encuestado para verificar el nivel de pobreza en que se encuentra.

4. Sin embargo, asegura, en Cali le informaron que el SISBEN no disponía de encuestadores ni de presupuesto para ello y que por lo tanto debería esperar hasta el siguiente año a ser encuestado, lo cual, dice la accionante, resultaría muy perjudicial, pues su tío se encuentra muy delicado de salud.

5. SOLICITA que se le ordene al SISBEN que su tío sea atendido y que le sean sufragados los gastos de los medicamentos que requiera.

II. PRUEBAS

1. Carta de COOMEVA con fecha del 8 de noviembre de 2000 que señala que todos los servicios prestados al señor Oscar Rúa Patiño deberán facturarse contra COOMEVA según POS-S.

2. Certificado del hospital departamental del Valle del Cauca, Mario Correa Renjifo, sobre el estado de salud del paciente Oscar Rúa Patiño en el cual se le diagnostica neumurotax.

3. Dos registros individuales de atención de procedimientos en laboratorio, radiología y patología del hospital Mario Correa, del paciente Rúa Patiño.

4. Respuesta de la Secretaría de Salud Pública Municipal de Santiago de Cali al oficio No 2162 del 13 de septiembre de 2001, con fecha del 19 de septiembre del mismo año.

III. DECISIONES JUDICIALES

A. Primera Instancia

En sentencia del 21 de septiembre de 2001 el Juzgado 13 Penal Municipal de Cali decidió CONCEDER la tutela a favor del señor Oscar Rúa Patiño por la vulneración a los derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida. ORDENA al SISBEN que en

un término de 3 días efectúe la encuesta que permita establecer el nivel de pobreza en que se encuentra el perjudicado y que de ser procedente, la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali, que fue quien dio contestación a la tutela, efectue las gestiones tendientes a su vinculación a una Administradora de Riesgos Subsidiados. CONSIDERÓ el juzgador que los funcionarios del SISBEN, al no disponer de manera rápida y oportuna la encuesta solicitada, no le han permitido actuar en condiciones de igualdad con respecto a los demás beneficiarios del régimen subsidiado en salud, ser incluido en éste.

El 28 de septiembre de 2001 fue presentada IMPUGNACIÓN de la sentencia número 186 del 21 de septiembre de 2001 proferida por el Juzgado 13 Penal Municipal de Cali, presentada por la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali.

B. Segunda instancia

En sentencia del 31 de septiembre de 2001 el Juzgado 17 Penal Municipal de Cali decidió REVOCAR el fallo de primera instancia por considerar que el derecho a la salud del señor Rua Patiño no se ha visto desprotegido. CONSIDERA que no es una medida adecuada imponer que se le encueste y así, que mediante la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali, se realicen las gestiones tendientes a su vinculación a una ARS. Estima el ad-quem que en todo caso la atención prestada por las ARS es básica y no llega a comprender en su extensión las necesidades que precisa una persona que sufre la afectación aquí señalada. Sugiere que el señor Rua Patiño puede acudir ante entidades públicas que le brinden el servicio que requiere ya que al Estado le compete asumir los costos de la atención médica necesaria de personas de escasos recursos, con independencia de que pertenezcan o no a una de las entidades administradoras de régimen subsidiado. Asegura que el interés de la accionante de la tutela debe consistir en la atención médica requerida y no en la realización de una encuesta. Le indica a la accionante que la atención a su tío debe ser prestada por el hospital departamental del Valle del Cauca, entidad estatal.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia.

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

A. Fundamentos

a. Problema jurídico

El problema jurídico del presente caso consiste en determinar si el no ser nuevamente encuestado para ser beneficiario del SISBEN, es razón válida para que no se preste la atención médica a una persona que la requiere.

b. La salud en el Estado Social de Derecho

El Estado Social de Derecho busca que los derechos fundamentales y la justicia social tengan una efectividad real. El derecho a la vida está consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política como el primero de los derechos fundamentales. La salud de las personas que integran a Colombia, como derecho fundamental por conexidad con el derecho a la vida, es uno de los fines esenciales del Estado, por lo cual su atención es considerado como un servicio público a cargo de éste¹.

Referente al derecho fundamental a la vida, en sentencia T-645 de 1998, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, señaló la Corte que " Esta Corte ha sostenido que la vida humana está consagrada en el preámbulo de la Carta de 1991, como un valor superior que debe asegurar la organización política, pues las autoridades públicas, aún más las de carácter de seguridad social, están instituidas para protegerla integralmente y para garantizar el derecho constitucional fundamental a la integridad física y mental; en concordancia con ese valor, el artículo 11 de la C.P. consagra el derecho a la vida como el de mayor connotación jurídico política, toda vez que se erige en el presupuesto ontológico para el goce y ejecución de los demás derechos constitucionales, ya que cualquier prerrogativa, facultad o poder en la sociedad es consecuencia necesaria de la existencia humana."

Más adelante, respecto al derecho a la salud, en sentencia T-723 de 1998 con ponencia del mismo magistrado, la Corte estableció que "Dentro del Estado Social de derecho, la atención de la salud de las personas residentes en Colombia, constituye un cometido programático de

carácter social a cargo del Estado y de los asociados, que sin duda le impone al poder público y a los particulares la misión constitucional de establecer y crear un sistema de seguridad social integral que atienda los derechos sociales previstos en la Carta Política, especialmente en materia de salud, que comprende por extensión los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.”

El SISBEN es el 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.

En sentencia T-961 de 20012 se hizo una breve reseña de lo que significa el SISBEN, razón por la cual se hace mención de ella.

“La ley 100 de 1993 estableció dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el llamado régimen subsidiado, al cual deberán ser afiliadas todas aquellas personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de las cotizaciones a su cargo.

Al régimen subsidiado pertenecen las personas integrantes de los estratos 1 y 2, es decir, la población mas pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana, con especial énfasis: las madres durante el embarazo, parto, postparto y lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los artistas y deportistas, los trabajadores y profesionales independientes, los toreros y sus subalternos, los periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.”

El artículo 213 de la ley 100 de 1993 contiene los requisitos para ser beneficiario del SISIBEN: “ Será beneficiario del régimen subsidiado toda la población pobre y vulnerable, en los términos del artículo 157 de la presente ley.

El gobierno nacional, previa recomendación del Consejo Nacional de Seguridad Social en

Salud definirá los criterios generales que deben ser aplicables por las entidades territoriales para definir los beneficiarios del Sistema, según las normas del régimen subsidiado. En todo caso, el carácter del subsidio, que podrá ser una proporción variable a la Unidad de pago por capitación, se establecerá según la capacidad económica de las personas, medida en función de sus ingresos, nivel educativo, tamaño de la familia, y la situación sanitaria y geográfica de su vivienda.

Las personas que cumplan con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud como posibles beneficiarios del régimen de subsidios se inscribirán ante la Dirección de Salud correspondiente, la cual calificará su condición de beneficiario del subsidio, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.”

El SISBEN goza de importancia constitucional al tratarse del instrumento que contribuye a la efectividad de unos de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política, como son la salud y la vida.

d. Cómo opera el mecanismo de selección de los beneficiarios?

La forma y condiciones como opera el régimen subsidiado aparece en el Acuerdo 77 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el cual determina la forma de operar del régimen subsidiado, así como su procedimiento “para identificar a los potenciales beneficiarios de los subsidios y el mecanismo de selección de los beneficiarios; el procedimiento de afiliación a las Administradoras del Régimen Subsidiado; y la contratación y ejecución de los recursos” (artículo 1°).

“Los mecanismos de identificación de los potenciales beneficiarios obedecen a un sistema de selección que se hace en los municipios, bajo la responsabilidad de las alcaldías, previa solicitud del ciudadano. Se procede a una encuesta, se hace la clasificación y el informe deberá ser remitido a las Direcciones Seccionales de Salud. A su vez las Direcciones Locales, las Personerías Municipales, las Veedurías comunitarias, las Mesas de solidaridad y los Consejos territoriales de seguridad social en salud verificarán no solamente que las personas identificadas son efectivamente las mas pobres y vulnerables del municipio, sino que “Así mismo revisarán que se encuentren incluidas las personas que tendrían derechos a los subsidios”(artículo 7°). Posteriormente se hace una selección de beneficiarios para lo cual las Alcaldías elaborarán la lista de potenciales afiliados al régimen subsidiado, priorizándose de

conformidad con el puntaje. Dice en uno de sus apartes el artículo 9° del mencionado Acuerdo que “Igualmente es obligación de las entidades territoriales identificar a los limitados físicos, síquicos y pensoriales, mediante certificación expedida por la autoridad o institución que determine el alcalde”. Viene finalmente el período de afiliación a una ARS.

“También existen los participantes vinculados, o sea aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logren ser beneficiarios del régimen subsidiado tienen derecho a recibir los servicios de atención de salud que presten las instituciones públicas y las privadas que tengan contrato con el Estado.³”

La citada sentencia T-961 de 2001 afirmó que “ las etapas que administrativamente se deben dar para carnetizar a los protegidos por el Sisben constituyen un requisito a llenar pero eso no significa que el aspecto mecánico de la carnetización es el que otorga el derecho. En consecuencia, no es necesaria una declaración de funcionario público o privado para configurarse la situación de protección de un derecho fundamental.

“Significa lo anterior que la inclusión de una persona en un registro constituye una prueba pero no es requisito indispensable si está de por medio la violación a un derecho fundamental como es por ejemplo el derecho a la vida.”

Anteriormente la Corte Constitucional se había pronunciado al respecto en el sentido que “ Si bien es cierto existen unas reglas para la carnetización del régimen subsidiado, es necesario hacer efectivo el principio de prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 228 de la Constitución, y proteger el derecho a la vida que se encuentra claramente amenazado en el caso sub lite, objetivo constitucional de primer orden que prevalece sobre las formalidades y reglamentaciones que pudieren existir, aplicando los preceptos superiores e inaplicando en el caso los inferiores que con ellos sean incompatibles.⁴”

Con ponencia del doctor Rodrigo Escobar Gil, en la sentencia T-1208 de 2001, reitera la Corte que poseer el carné no es requisito indispensable para ser atendido: “Según los datos del expediente, el joven Samir Escobar Gil, a nombre de quien se interpone la tutela, ha sido ubicado dentro del SISBEN en el Nivel 2 de pobreza, pero aún no tiene el respectivo carné. Sin embargo, según lo tiene definido la jurisprudencia de esta Corporación, el hecho de

carecer de este documento no impide que puede hacer valer sus derechos fundamentales...”

No sólo no es requisito indispensable para ser atendido en salud, sino que no es el carné el instrumento que otorga o reconozca derecho alguno. Al respecto sentenció la Corte que “En tanto mecanismo de focalización del gasto social, el SISBEN no constituye un derecho prestacional per se. Sin embargo, el acceso a determinadas prestaciones ha sido supeditado a que los eventuales beneficiarios hayan sido encuestados por el SISBEN y clasificados en alguno de sus niveles, motivo por el cual este mecanismo de focalización forma parte inescindible de los procedimientos por medio de los cuales el Estado distribuye bienes escasos (v. supra). En esta medida, aquellas falencias que impidan o menoscaben el acceso de la ciudadanía al SISBEN constituyen una vulneración del principio de igualdad (C.P., artículo 13) en el proceso de asignación de bienes escasos.⁵”

El hecho de no ser portador del carné del SISBEN por no tener actualizados los datos, no puede privar a los reales o potenciales beneficiarios de la protección de los derechos a la vida ni a la salud.

Del caso en concreto

En el presente caso se trata de determinar si la falta del carné del SISBEN es razón válida y suficiente para que no se preste la atención médica a una persona que la requiere y que, además, ya era beneficiaria en materia de salud.

El señor Oscar Dario Rúa hace parte de la población más pobre y vulnerable del país, razón por la cual ha sido beneficiario del régimen subsidiado de la seguridad social en salud. Para éste efecto, sus datos fueron ingresados a la base de datos del SISBEN y ha sido portador del carné que lo acredita como tal. Por el simple hecho de haberse ido a vivir a otro lugar, fue retirado de la mencionada base de datos.

Se trata de una persona que ha venido siendo tratada por encontrarse gravemente enferma y, por lo tanto, el no seguir siendo atendida pone en peligro inminente sus derechos a la salud y a la vida. La continuidad en el tratamiento es consecuencia del principio de eficiencia establecido en el artículo 49 de la Constitución Política, así como se dijo en la sentencia T-378 de 2000; responde también a la característica de todo servicio público, según se

menciona en la sentencia SU-562 de 1999.

Es cierto que el acceso a determinadas prestaciones sociales está sujeto a que los posibles beneficiarios hayan sido previamente encuestados por el SISBEN y clasificados en alguno de sus niveles, pero es también cierto que el juez debe buscar la efectividad de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política. Por lo tanto, mientras se realiza la nueva encuesta, debe seguirsele prestando al señor Rúa Patiño la atención en salud que requiere ya que la protección efectiva a la salud y a la vida no pueden subordinarse a los trámites formales.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO : REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali de 31 de septiembre de 2001 y en su lugar CONCEDER la tutela a favor de OSCAR DARIO RUA PATIÑO, por las razones expuestas.

SEGUNDO : ORDENAR que en el término de diez días hábiles, el señor OSCAR DARIO RUA PATIÑO sea remitido al hospital Mario Correa Renjifo de Cali, para que se le continúe practicando el tratamiento ordenado, sin que para ello sea necesario presentar el carné respectivo.

TERCERO : ORDENAR que en el término de 5 días hábiles el señor OSCAR DARIO RUA PATIÑO sea encuestado por el SISBEN para que vuelva a figurar en la base de datos y se verifique su nivel de pobreza.

CUARTO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Artículo 49 de la Constitución Política. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será

gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

2 T-961 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

3 T-961 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

4 T-723 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 T-463 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz