

## Sentencia T-296/04

DERECHO DE PETICION-Debe presentarse solicitud del carnet del SISBEN/DERECHO A LA SALUD-Entrega del carnet del SISBEN

Antes de alegar la vulneración del derecho fundamental de petición debe haberse presentado la solicitud con el cumplimiento de los requisitos legales y poderse demostrar su recibo por parte de la autoridad correspondiente, en el trámite constitucional de tutela, lo cual como no ocurrió en el presente asunto permite que se confirmen en este punto las decisiones de instancia que denegaron la acción de tutela propuesta.

DERECHO A LA SALUD-Personas en circunstancias de debilidad manifiesta

Los jueces de tutela debieron tener en cuenta que en el presente caso quien solicitó la protección constitucional es una persona de 52 de años que padece de una patología compleja como es el cáncer de seno y que adicionalmente debe empeñar sus pertenencias para ser atendida y obtener el suministro de los medicamentos, conjunto de circunstancias éstas que permiten inferir que la accionante se encuentra en una manifiesta condición de debilidad que exigen una especial protección por parte del Estado. En efecto, la situación de la actora, crítica por demás, no puede agravarse con requerimientos de tipo económico, puesto que una interpretación en este sentido sería condicionar la atención en salud de la actora a los recursos económicos que ella posea, soslayándose de esa manera que precisamente por su actual condición de vulnerabilidad se encuentra registrada como potencial beneficiaria del Régimen Subsidiado en Salud. De esta manera las circunstancias por las que atraviesa la accionante la colocan dentro de la clasificación que el Constituyente de 1991 acogió en el artículo 13 para personas "...que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta", lo cual implica que el Estado debe garantizar de forma efectiva sus derechos a la vida y a la integridad personal que se ven claramente amenazados ante la inminente posibilidad que la actora no sea atendida y los medicamentos que requiere entregados ante la incapacidad de cancelar las sumas económicas que se le exigen para recibir los servicios de salud.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-817868

Acción de tutela instaurada por María Esperanza Gil Grajales contra la Alcaldía y el Instituto Municipal de Salud de Pereira.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., veinticinco (25) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por los Juzgados Primero Penal Municipal, el 31 de julio de 2003 y el Juzgado Tercero Penal del Circuito el 5 de septiembre del mismo año ambos de Pereira Risaralda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

María Esperanza Gil Grajales de 52 años de edad, padece cáncer de seno desde hace 3 años tiempo desde el cual ha solicitado insistentemente ante el Instituto Municipal de Salud de Pereira el carné del Sisben sin que haya obtenido respuesta positiva, pues siempre se le informa que “con la carta que ellos le dan la atienden”, lo cual según la actora es cierto.

No obstante, precisa que cada mes si bien le realizan el tratamiento que requiere, también lo es que se ve obligada a cancelar aproximadamente \$200.000 incluyendo los medicamentos, a pesar de que no cuenta con los recursos económicos para procurarse una digna subsistencia ya que su hijo y su esposo no cuentan con un empleo. Agrega que para lograr la práctica del tratamiento debe acudir a casas de empeño para conseguir el dinero.

Por lo anterior solicita la protección de su derecho de petición y se ordene al Instituto demandado expedirle el carné requerido.

## 2. Respuesta de las entidades demandadas

### 2.1. Instituto Municipal de Salud de Pereira

La entidad demandada luego de definir lo que constituye el régimen subsidiado señaló que este sistema creado mediante la Ley 100 de 1993, garantiza la afiliación de las personas en condición de pobreza al Sistema de Seguridad Social en Salud. El Sisben es un sistema definido por el Departamento Nacional de Planeación para la focalización de personas de bajos recursos que serán beneficiarias de los programas sociales entre ellos la afiliación al régimen subsidiado de salud.

Así mismo afirmó que a la petente le fue elaborada una encuesta del Sisben, mediante la ficha N°49.632, clasificada en el nivel 2, con fecha de 9 de enero de 2003, como mujer cabeza de familia y que en su sentir, a la señora Gil Grajales no se le ha vulnerado ningún derecho fundamental, toda vez que se le han brindado los servicios de salud que requiere, dentro del Sistema General de Seguridad Social en salud, como “vinculado transitorio”.

En la base de datos de la entidad aparece registrado el nombre de la peticionaria entre las personas que serán afiliadas al Régimen Subsidiado una vez el Gobierno nacional asigne nuevos recursos para ampliar la cobertura de los afiliados, bajo la categoría de “mujer cabeza de familia”.

Aseveró que el Instituto Municipal de Salud solicitará a la oficina del Sisben la revisión a la encuesta de la actora, porque presenta una inconsistencia ya que no aparecen registrados los demás miembros de su núcleo familiar, hecho que podría modificar la clasificación obtenida.

Finalmente señaló que los tratamientos realizados a la accionante hasta la fecha han sido asumidos por la Secretaría Departamental en Salud a través del Hospital San Jorge y de la Liga de Lucha contra el Cáncer, porque superan las competencias del municipio, por tratarse de eventos especializados.

### 2.2. Alcaldía Municipal de Pereira

Así, afirma que se podría decir que hay una falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no corresponde al Municipio de Pereira la satisfacción del derecho solicitado por

amparo constitucional, sino al Instituto Municipal de Salud.

Para entender la competencia que tiene el nivel central del municipio de Pereira en asuntos como el planteado señaló la naturaleza del Sisben. “El Sisben en el Sistema de identificación de Beneficiarios de Programas Sociales, comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada para que el Estado pueda focalizar el gasto social y dirigirlo hacia la población más pobre y vulnerable.” Dicha base de datos es administrada por la Secretaría de Planeación del municipio de Pereira, la cual es actualizada permanentemente y sirve de fundamento para los efectos antes mencionados. Así los ciudadanos inscritos son catalogados de acuerdo a diferentes criterios o variables socioeconómicas y demográficas a partir de una encuesta que se realiza al practicar una visita domiciliaria.

En cuanto a la atención en salud, afirma que corresponde al Instituto Municipal, sin que para ello medie la actividad del nivel central del Municipio, pues no puede endilgarse una obligación por parte de la Alcaldía de Pereira respecto a una responsabilidad que no le cabe por ser un asunto sustraído de su competencia.

Por lo antes expuesto considera que al Municipio de Pereira, no se le debe vincular con una decisión proferida en los términos solicitados por la accionante.

### 3. Decisiones judiciales objeto de revisión

#### 3.1. Primera Instancia

El Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira Risaralda mediante fallo del 31 de julio de 2003 resolvió denegar la tutela presentada por la accionante.

La anterior decisión la tomó teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional al señalar que cuando está de por medio la salud y la vida, la persona deberá estar asistida por la EPS a la que se encuentre afiliada, en cualquiera de las calidades o por el Estado, mediante el acceso a sus políticas de salud. Precisó que al no estar la accionante vinculada con ninguna EPS, la atención en salud deberá ser prestada de manera directa por el Estado, a través de los organismos y figuras para ello creadas.

De otra parte, agregó que a pesar de que la pretensión principal del amparo solicitado es la

obtención del “carné de Sisben”, esto es, el ingreso de la petente como persona beneficiada con los subsidios de programas sociales entre ellos la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, existe una razón jurídica para que dicha vinculación no se hubiere dado, y es el agotamiento de todos los procedimientos tanto para ella como para las demás personas que tienen interés en acceder al programa respectivo.

Consideró que ordenar que la petente ingrese al sistema de beneficiados, sin respeto de orden del listado censal, es transgredir el derecho a la igualdad de que gozan los demás aspirantes a dicho beneficio, quienes sin duda, se encuentran en condiciones sino iguales, por lo menos sí similares a las de la actora, por su falta de capacidad económica y alto grado de necesidad. Por esta razón, el a-quo no accedió a lo solicitado por la señora Gil Grajales.

No obstante y ante la situación que afronta la tutelante, “previno” al Instituto Municipal de Salud para que tuviera en cuenta a la petente, a efectos de que en el futuro sea beneficiada con el programa de salud, en la medida en que ésta ya hace parte de la lista de potenciales afiliados al Régimen del Sisben. Así mismo, informó a la actora que ella tiene derecho a recibir la atención médica que requiera su enfermedad.

En este sentido, se explicó a la accionante que en razón a la patología que sufre (cáncer) considerada como enfermedad catastrófica o ruinosa por su complejidad, escapa a la órbita municipal su atención y tratamiento (Ley 10 de 1990, Resolución N° 5261 de 1994 y Decreto 1762 de 1990), debiendo acudir para ese fin a la Secretaría de Salud Departamental.

### 3.2. Segunda instancia

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Pereira Risaralda resolvió confirmar la decisión tomada por el a-quo en el asunto de la referencia, mediante providencia del 5 de septiembre de 2003, por considerar que el funcionario judicial no puede mediante un fallo de tutela ordenar la expedición del carné del Sisben.

De otra parte señaló que de los hechos acreditados en el expediente, la actora aparece registrada en la entidad accionada entre las personas que serán afiliadas al Régimen Subsidiado una vez el Gobierno nacional asigne nuevos recursos para ampliar la cobertura de los afiliados, bajo la categoría de “mujer cabeza de familia”, por lo que en consonancia con lo dispuesto por la primera instancia, se prevendrá igualmente al Instituto Municipal de salud, a

fin de que se otorgue el acceso a la nombrada como beneficiaria de los aportes sociales entre ellos afiliación al Régimen Subsidiado en salud.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Problema jurídico

Con base en los antecedentes fácticos expuestos corresponde a la Sala determinar: i) si como lo sostiene la accionante se conculca su derecho de petición al no habersele expedido el correspondiente carné de afiliación al Sisben por parte del Instituto Municipal de Salud de Pereira, y, ii) si existe violación a otros derechos de carácter fundamental por la no afiliación al régimen subsidiado en razón de los copagos que se ha visto obligada a efectuar la tutelante para la realización de los procedimientos médicos que ha requerido y la crítica situación económica que afronta.

### 2. Inexistencia de violación del derecho de petición. Eficiencia en la prestación del servicio público de salud y protección especial a personas en estado de debilidad manifiesta

Como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, el objeto específico de la acción tutela consiste, conforme lo enseña el artículo 86 constitucional, en la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en ésta última hipótesis en los casos y dentro de las condiciones que la ley contemple.

Por esta razón, es presupuesto para que resulte pertinente acudir a la jurisdicción constitucional en busca de tutela la existencia de una conducta (acción u omisión) que genere la amenaza o violación de los derechos fundamentales de la persona, de manera que la orden judicial sea medio adecuado para amparar al peticionario, garantizándole el disfrute de aquellos derechos.

En el presente caso, la accionante exige la protección constitucional de su derecho de petición (Art. 23 C.P.), no obstante la Sala constata que en el expediente no reposa prueba que demuestre la formulación de solicitud para la expedición del carné del Sisben.

De esta manera se tiene establecido que los extremos fácticos en los cuales se funda la tutela del derecho de petición son de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación

ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.<sup>3</sup>

Por tanto, antes de alegar la vulneración del derecho fundamental de petición debe haberse presentado la solicitud con el cumplimiento de los requisitos legales y poderse demostrar su recibo por parte de la autoridad correspondiente, en el trámite constitucional de tutela, lo cual como no ocurrió en el presente asunto permite que se confirmen en este punto las decisiones de instancia que denegaron la acción de tutela propuesta.

Efectuado el anterior análisis, la Sala se ocupará ahora de precisar si existe violación a otros derechos fundamentales en razón de los copagos que se ha visto obligada a efectuar para la realización de los procedimientos médicos que ha requerido, y que efectivamente ha recibido.

Sobre este particular la Sala constata que de las pruebas recaudadas está acreditado que si bien la accionante aparece registrada en la encuesta del Sisben de Pereira “mediante la ficha No. 49.632, sin grupo familiar, y clasificada en el nivel 2<sup>4</sup>, la cual se llevó a cabo el 9 de enero de 2003, para la fecha de interposición de la tutela aún se encontraba como participante vinculada al sistema de Salud.

En este sentido, si bien podría afirmarse que la falta de carné del Sisben no ha impedido que se le brinden los servicios de salud que le han sido prescritos por el médico tratante y que por lo mismo no se han conculcado sus derechos fundamentales, para la Sala las circunstancias especiales en que se encuentra la señora Gil Grajales y que la obligan a hacer ingentes maniobras para el recaudo de los recursos tendientes a efectuar el pago que se le exige como contraprestación a la atención médica del cáncer que padece exigen de los jueces constitucionales de instancia un juicio estricto de la problemática de la accionante.

En efecto, si bien es cierto que la Corte<sup>5</sup> ha precisado que no es el carné de afiliación el que otorga el derecho a la atención en salud a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, también lo es que la prestación de dicho servicio público debe hacerse de forma eficiente garantizando no sólo desde de la perspectiva formal el acceso de las personas sino que debe protegerse materialmente, es decir, valorando las circunstancias que se presentan en cada caso para la efectividad de los derechos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social.

De esta manera, los jueces de tutela debieron tener en cuenta que en el presente caso quien solicitó la protección constitucional es una persona de 52 de años que padece de una patología compleja como es el cáncer de seno y que adicionalmente debe empeñar sus pertenencias para ser atendida y obtener el suministro de los medicamentos, conjunto de circunstancias éstas que permiten inferir que la accionante se encuentra en una manifiesta condición de debilidad que exigen una especial protección por parte del Estado. 6

En efecto, la situación de la actora, crítica por demás, no puede agravarse con requerimientos de tipo económico, puesto que una interpretación en este sentido sería condicionar la atención en salud de la actora a los recursos económicos que ella posea, soslayándose de esa manera que precisamente por su actual condición de vulnerabilidad se encuentra registrada como potencial beneficiaria del Régimen Subsidiado en Salud.<sup>7</sup>

De esta manera las circunstancias por las que atraviesa la accionante la colocan dentro de la clasificación que el Constituyente de 1991 acogió en el artículo 13 para personas "...que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta", lo cual implica que el Estado debe garantizar de forma efectiva sus derechos a la vida y a la integridad personal que se ven claramente amenazados ante la inminente posibilidad que la actora no sea atendida y los medicamentos que requiere entregados ante la incapacidad de cancelar las sumas económicas que se le exigen para recibir los servicios de salud.

Precisa la Sala, que no exclusivamente el aspecto económico es el que permite a la luz de la Constitución proteger los derechos fundamentales de la accionante. Los jueces de tutela deben valorar entre otros criterios la edad, el estado de salud del paciente y el contexto familiar del accionante; éstos en el presente caso permiten advertir la grave situación que afronta la tutelante cada vez que requiere acceder a los servicios de salud en detrimento de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

Al respecto, debe recordarse que el derecho a la vida y su protección, no se limita solamente a la posibilidad material de existir o no, sino a la realidad o factibilidad de contar con condiciones que hagan la vida digna y que permitan una calidad de vida mínima<sup>8</sup>, más aún en los casos que involucran personas que se encuentran en circunstancias de debilidad como la que ostenta la tutelante.

Desde esta perspectiva la “prevención” que hicieran en las instancias los jueces de tutela al Instituto Municipal de Salud de Pereira para que otorgara a la accionante el acceso como beneficiaria de dicho régimen, resulta insuficiente frente a la excepcional y dramática situación que afronta la tutelante conforme a las consideraciones precedentes. Por lo anterior, se revocarán en este aspecto las sentencias objeto de revisión y en su lugar se concederá la protección constitucional a su derecho a la salud en conexidad con la vida y la integridad personal.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Penal Municipal y el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Pereira, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora María Esperanza Gil Grajales en cuanto negaron la protección constitucional del derecho de petición.

Segundo.- REVOCAR en lo demás las sentencias mencionadas anteriormente y en su lugar CONCEDER la tutela al derecho a la Salud en conexidad con la vida y la integridad personal de la Señora María Esperanza Gil Grajales.

Tercero.- ORDENAR al representante legal del Instituto Municipal de Salud de Pereira y a la Alcaldesa del Municipio de Pereira, dentro del ámbito de sus competencias, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a afiliar a la Señora María Esperanza Gil Grajales encuestada mediante ficha No. 49.632 en el Régimen Subsidiado de Salud, con observancia de los parámetros legales y reglamentarios que regulan la materia. Dentro del mismo término se deberá expedir el correspondiente carné de afiliación a efectos de que la accionante pueda gozar de la atención integral en salud que requiere para el tratamiento de la patología que padece.

Cuarto.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 A folios 29 a 34 del expediente reposa copia del Acuerdo N°61 del 23 de septiembre de 1992 proferido por el Concejo Municipal de Pereira, por medio del cual se modificó la denominación y se reestructuró el Instituto Municipal de Salud.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-571 de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-010 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Folio 16 del expediente.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-961 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Sobre el alcance de la protección especial de que son acreedoras las personas que se encuentran en “circunstancias de debilidad manifiesta” pueden estudiarse, entre otras, las Sentencias T-270 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-1316 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, T-574 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-252 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

7 Folio 17 del expediente.

8 Sentencia Corte Constitucional. T-304 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.