

Sentencia T-614/05

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad con la vida

SISBEN-Errores en el sistema de selección de beneficiarios no puede constituir una carga para ellos

JUEZ DE TUTELA-Intervención por irregularidades presentadas en procesos de selección de beneficiarios en el SISBEN

SISBEN-Elaboración inmediata de nueva encuesta

DERECHO A LA SALUD-Práctica inmediata e íntegra de exámenes ordenados

Acción de tutela instaurada por la señora Alcira Cadena Vasquez en representación de la señora Graciela Vasquez, contra la Secretaria de Salud Municipal de Bogotá.

Procedencia: Juzgado Séptimo Municipal de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil cinco (2005).

La Sala Segunda (2ª.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por Juzgado Séptimo Municipal de Bogotá, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por la señora Alcira Cadena Vasquez en representación de la señora Graciela Vasquez contra la Secretaria de Salud Municipal de Bogotá, en el asunto que originó la tutela de la referencia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hiciera la Secretaría del mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591

de 1991.

## I. ANTECEDENTES.

La actora actuando en representación de su madre, presentó acción de tutela el día veinticinco (25) de enero de dos mil cinco (2005), ante el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá (reparto), por los hechos que se resumen a continuación:

### A. Hechos.

La señora Vasquez es una persona de escasos recursos económicos, razón por la que es beneficiaria del sistema de seguridad social en salud - Sisben Nivel I desde el 10 enero de 2002, pero posteriormente según encuesta realizada y por error, debido a que se encontraba en una casa que no era la suya, fue clasificada en el Nivel III, sin tener en cuenta su verdadera situación económica.

Por presentar problemas de salud, ha sido hospitalizada en diferentes oportunidades y le han diagnosticado " Enfermedad Arterial Obstructiva Crónica", razón por la cual el médico tratante le ordenó el examen denominado "Arteriografía de Miembros Inferiores", con el propósito de evitar la amputación de uno de sus pies, examen que solo es posible realizarlo en el Hospital de Santa Clara, el cual tiene un costo de \$460.000oo, por tanto el valor del mismo, es ella quien debe sufragarlo.

Afirma, que debido a no contar con los recursos económicos necesarios, no le es posible cubrir los gastos mínimos a los que se ve obligada y de esta manera se ve prolongando el padecimiento de su madre.

### B. La demanda de tutela.

En términos generales, la actora considera que se ha vulnerando ostensiblemente el derecho fundamental a la salud en conexidad con la vida de su madre. En consecuencia solicita que, teniendo en cuenta su enfermedad, se ordene a la entidad demandada, autorizar la practica del examen denominado "Arteriografía de Miembros Inferiores", ordenado por el médico tratante y además le sea otorgada la atención medica integral en salud que requiere, una vez se realice de nuevo la encuesta, con el fin de ser clasificada en el nivel al que realmente corresponde en el Sisben.

### C. Trámite procesal.

Una vez admitida la acción, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá ordenó la notificación a la entidad demandada, a fin de que se pronuncie sobre la veracidad de los hechos que dieron origen a la tutela y explicar así las razones por las cuales ha procedido de esa manera. Igualmente ordenó como medida provisional realizar las gestiones tendientes a la realización del examen ordenado por el médico tratante.

### D. Respuesta de la Secretaría de Salud Municipal.

Una vez notificada de la acción de tutela instaurada en su contra, la Secretaría Municipal de Salud de Bogotá, mediante escrito de fecha 31 de enero de 2005, dirigido al juzgado de conocimiento, argumentó que la señora Vasquez, de acuerdo con la base de datos de población identificada por el Sisben, se encuentra identificada con el Nivel III de Sisben, según encuesta realizada el día 25 de enero de 2004, suspendida de la ARS Salud Total por duplicidad en el Régimen Contributivo, con la EPS Humana Vivir. Por lo que, la actora hasta tanto no clarifique su situación, no recibirá subsidio en salud por parte del Distrito Capital.

Finaliza afirmando que a la actora se le han prestado los servicios de salud requeridos, y se ordenó el examen "Arteriografía de Miembros Inferiores (Aorlagrama)" que debe hacerse en el Hospital Santa Clara, con cargo al contrato de compraventa de servicios de salud suscrito con el Fondo Financiero Distrital de Salud y los entes de salud del Distrito Capital, advirtiendo que esta atención se prestará como población vinculada y por lo tanto con la obligación legal de cancelar el 30% de los servicios de salud que se le presten como cuota de recuperación. Además la actora, no se beneficiara de gratuidad alguna por servicios de salud, por no estar dentro de la población beneficiada con ella.

### E. Sentencia de instancia.

Mediante sentencia del siete (7) de febrero de 2005, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá, denegó el amparo solicitado en la acción de la referencia, al considerar que:

1. De la respuesta emitida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, se observa que la encuesta solicitada por la actora ya fue practicada, teniendo en

cuenta su verdadera situación socioeconómica, en efecto el día 27 de enero de 2005 fue visitada en su lugar de residencia por funcionarios de la entidad demandada y se determinó en la ficha con un puntaje del 25.6% que clasificó a la señora Vasquez en el Nivel III de pobreza. Por lo tanto, se desprende que la señora Vasquez debe cancelar el 30% de los servicios de salud que se le presten como cuota de recuperación.

1. Afirma, que ha sido posible comprobar que en ningún momento se ha dejado de atender a la paciente, solo que lo que pretende es que no se le cobre el 30% de la cuota de recuperación; lo cual y teniendo en cuenta la ultima encuesta realizada al estar clasificada en el Nivel III del Sisben le corresponde por ley sufragar dicho valor.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

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

Segunda. Lo que se debate.

Como se desprende de los antecedentes, la actora considera vulnerados sus derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida, al tener que sufragar el 30% de copago o cuota de recuperación para ser atendida, al estar clasificada en el Nivel III del Sisben, sin actualmente contar con recursos económicos para cubrir el copago que tal estatus demanda.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela.

Tal y como se ha manifestado en sentencia T- 564 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, es prolifera la jurisprudencia que esta Corporación ha proferido en relación con la protección del derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida. Para la Corte, ninguna excusa es válida cuando se está poniendo en riesgo alguno de estos derechos, ya que por encima de cualquier situación de origen legal, contractual o reglamentaria se encuentra la Constitución.

Las diversas situaciones que han sido analizadas por las distintas Salas de Revisión de la Corte, permiten concluir que las entidades promotoras de salud – en el caso de los afiliados al régimen contributivo, – y las administradoras del régimen subsidiado – en el caso de quienes carecen de recursos económicos, – lejos de cumplir la tarea por la cual fueron creadas, dilatan la prestación del servicio de salud y en lugar de su eficiencia, parece que propenden por la diversidad de trámites y excusas que hacen que estos servicios sean en muchas ocasiones inalcanzables o finalmente innecesarios.

Por su parte, y como en diferentes oportunidades ha manifestado esta Corporación, el sistema de selección de beneficiarios del régimen subsidiado padece de múltiples deficiencias:

“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” (Sentencia T-177 de marzo 18 de 1999)

Así mismo, es preciso resaltar que 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. Sentencia T-270 de 2002 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sobre el particular, en la sentencia T-177 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, expresó que:

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.

(...)

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. 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.

Así entonces, el Sistema presenta una serie de deficiencias que han de ser consideradas en atención a las especificidades del caso concreto. Pero, a pesar de tales deficiencias, el juez constitucional carece de competencia para ordenar la clasificación de las personas dentro de un nivel determinado del SISBEN, puesto que ésta es una actividad de naturaleza administrativa. Sin embargo, con el fin de proteger los derechos fundamentales, el juez sí podrá analizar cada situación particular y determinar si el nivel socioeconómico que resulta de la aplicación del instrumento de clasificación refleja o no la situación actual de la persona<sup>1</sup>.

Por ello, en los eventos en que encuentra que no es concordante la situación particular del accionante con su clasificación en los niveles incorporados en la regulación administrativa del

Sistema, la Corte ha ordenado que se realice un nuevo estudio de las condiciones socioeconómicas de los peticionarios, teniendo en cuenta las enfermedades que padecen y sus condiciones económicas y familiares, a fin de que puedan acceder a la prestación de los servicios médicos que necesitan.

La Corte consideró que las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta gozan de especial protección por parte del Estado, tal como lo indica el artículo 13 de la Constitución.

Los constantes errores existentes en el sistema de selección de beneficiarios - Sisben, no puede constituirse en una carga para el supuesto beneficiario; precisamente, si una persona se encuentra incluida en este régimen, es porque carece de recursos económicos para pertenecer a otro, y si está mal clasificada, lejos de obtener una ayuda, lo que obtendrá será una obligación que ni siquiera responde a sus necesidades básicas, ni a su real situación socioeconómica.

En estas circunstancias, la Sala encuentra que la paciente necesita la práctica de un examen, programado desde enero de 2005, el que no ha podido realizarse, por cuanto se le exige que cubra el 30% del valor total de la misma, por concepto de copago. Lo cierto es que, según afirmación de la actora, carece de recursos económicos que le impiden sufragar la suma exigida, pues es madre cabeza de familia y debe responder por sus hijos, un sobrino huérfano, y por su madre, además no cuenta con un trabajo que le permita la disponibilidad económica para cubrir las necesidades básicas.

Entonces, el juez de instancia ha debido conceder la protección que se reclama, teniendo en cuenta que en múltiples sentencias esta Corporación ha manifestado que en casos de gravedad y urgencia comprobadas no existe norma legal que ampare la negativa en la prestación de servicios de salud (sentencia 564 de 2004 M.P Alfredo Beltrán Sierra).

En conclusión, el derecho a la salud es un derecho prestacional, que puede adquirir la connotación de fundamental cuando con su afectación resulten vulnerados o amenazados derechos fundamentales como la vida, la integridad de la persona, la dignidad humana u otro derecho fundamental.

Cuarto. Análisis del caso concreto.

Es claro que la pretensión del actor, difiere de la decisión del juez de tutela quien no tiene en cuenta, la posibilidad de presentarse el empeoramiento de su salud, como consecuencia de la continua omisión en la practica del exámen ordenado por el médico tratante.

Existe plena certeza que la situación de grave perturbación en la salud de la paciente, es la que se ha manifestado con anterioridad según diagnósticos médicos, por lo que se concluye que está en riesgo la estabilidad de la salud de la señora Vasquez.

Se consideró que la paciente sí se encuentra ante un peligro para su salud y por ende para su vida, por lo que para lograr la recuperación y estabilidad de los derechos a la salud, vida, integridad y dignidad humana, según las valoraciones realizadas, y lo dispuesto por el médico tratante, se determinó que es necesaria la atención médica integral.

Es decir, no puede la Sala, aceptar la decisión del juez de instancia al determinar que no es posible brindar la atención integral en salud que requiere la señora Vasquez, argumentando el cambio de nivel en el Sisben.

Esta Sala estima procedente ordenar a la Secretaría Municipal de Salud de Bogotá, se efectúe nuevamente encuesta SISBEN a la demandante, se incluya la información respectiva en el banco de datos de ese sistema, y se le informe si, de acuerdo con el resultado obtenido, tiene derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud.

En consecuencia, la acción de tutela es el mecanismo procedente para proteger los derechos fundamentales de la accionante, con el fin de que se determine su nivel de afiliación, ya que como ella misma lo afirma carece de recursos económicos para sufragar los costos que la enfermedad le exige.

Por lo anterior y teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia, esta Sala protegerá los derechos de la demandante, ordenando a la Secretaría Municipal de Salud 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 la peticionaria, teniendo en cuenta la enfermedad que padece la señora Graciela Vasquez, a fin de que pueda acceder a la prestación de los servicios médicos y

hospitalarios que requiere para su salud, dentro del marco de sus capacidades económicas.

### 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 Política

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el siete (7) de Febrero del dos mil cinco (2005), por el Juzgado Penal del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela interpuesta la señora Alcira Cadena Vasquez en representación de la señora Graciela Vasquez en contra de la Secretaría Municipal de Salud de Bogotá. En consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría Municipal de Bogotá, que a través de las autoridades correspondientes, efectúe en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, una nueva encuesta Sisben prioritaria a fin de conocer la real situación socio - económica de la señora Graciela Vasquez, y una vez realizada dicha encuesta se proceda de conformidad con lo establecido en las normas vigentes.

TERCERO: Por Secretaría General de la Corte, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-258-02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En esta sentencia se afirmó que “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”.