

ACCION DE TUTELA CONTRA EL SISBEN-Debe entenderse dirigida contra la administración municipal o distrital

La Sala aclara que el SISBEN no es un ente jurídico ni una entidad prestadora de servicios de salud del régimen subsidiado, por lo mismo no cuenta con capacidad jurídica para adquirir o generar obligaciones en su nombre. No obstante, advierte que instaurada una acción de tutela en contra del SISBEN, el juez de tutela deberá entenderla dirigida en contra de la administración municipal o distrital, como responsable del proceso de focalización del gasto social.

JUEZ DE TUTELA-Debe ser estricto, cuidadoso y comprometido en la protección de los derechos fundamentales

En relación con el hecho de que el Juez de instancia omitiera que la Alcaldía Municipal estaba vinculada al proceso, y negara el amparo aduciendo que la tutela fue instaurada en contra de quien no era responsable, aún cuando advirtiera la vulneración de los derechos invocados, esta Sala recuerda de manera enérgica al Juez, que por mandato de la Constitución Política y de la ley, y a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, en el Estado Social de Derecho, los jueces constitucionales deben ser estrictos, cuidadosos y comprometidos en la protección de los derechos fundamentales, por lo mismo, sus decisiones tienen que compadecerse de la situación de los sujetos y en ellas garantizarse el restablecimiento sin dilaciones de los derechos.

La decisión tendrá que ser revocada, i) porque la accionante carece de recursos económicos y es beneficiaria del régimen subsidiado de salud, nivel 2 del SISBEN y ii) debido a que el tumor cerebral como enfermedad catastrófica y ruinosa hace urgente la práctica del procedimiento quirúrgico que requiere la accionante. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos a la salud en conexidad con la vida de la peticionaria. Así se ordenará que el costo de los instrumentos quirúrgicos que condicionan la práctica de la cirugía de tumor cerebral de la tutelante, deberán ser asumidos por el Municipio, sin la posibilidad de oponer a la misma condición alguna que retrase aún más su realización.

Referencia: expediente T-893736

Acción de tutela instaurada por María Josefa Carvajal Agudelo contra el Sistema de Selección de Beneficiarios -Sisbén-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., primero (1º) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, dentro de la acción de tutela instaurada por MARÍA JOSEFA CARVAJAL AGUDELO contra EL SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS -SISBEN-.

I. ANTECEDENTES

La señora María Josefa Carvajal Agudelo solicita el amparo constitucional de sus derechos a la vida, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social, como quiera que carece de los recursos económicos para adquirir “un TORNILLO DE CORTICAL MF AUTORROSCANTE L 4 MM TITANIO y una PLACA MF POLIGONAL (1.3) RECTANGULAR 4 AGUJEROS TITANIO”, indispensables para la práctica de la cirugía del tumor cerebral que requiere.

1. Hechos

a) La señora María Josefa Carvajal se encuentra en la base de datos del SISBEN de Ibagué e identificada con la ficha N° 80720, puntaje 41, nivel 2, Zona Urbana.

b) En el registro médico que lleva el Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué, aparece que la accionante padece de “menignoma frontal... y desde hace 15 años bocio nodular gigante dependiente del lóbulo derecho”, por lo que se expidió orden para “NEUROCIRUGÍA” y queda pendiente una cirugía de tiroides.

c) El Departamento de Ventas de SYNTHES COLOMBIA S.A., certificó que el precio de venta de 8 unidades de “1.3 Tornillo de Cortical MF autorroscante L 4 mm Titanio...\$1,000,000.00” y de 2 unidades de “placa MF poligonal (1.3) rectangular, 4 agujeros, Titanio...\$987,000.00”, por un “VALOR TOTAL \$1’987,000.00”.

d) La adquisición de los implementos quirúrgicos reseñados en el literal anterior son requeridos para la práctica de la cirugía del tumor cerebral a la tutelante, pero éstos i) no los suministra el Hospital Federico Lleras, porque están por fuera del cubrimiento para los beneficiarios del SISBEN, nivel 2 y ii) según el escrito de demanda, tienen un costo que no está en capacidad económica de asumir la tutelante, toda vez que “...actualmente me encuentro viviendo con una hermana que me da el sustento necesario y las medicinas que me controlan los ataques epilépticos”.

2. La tutela instaurada

La señora María Josefa Carvajal Agudelo formuló acción de tutela contra el SISBEN, aduciendo que el Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué no le ha practicado la cirugía del tumor cerebral que requiere con carácter urgente, porque no le suministran ““un TORNILLO DE CORTICAL MF AUTORROSCANTE L 4 MM TITANIO y una PLACA MF POLIGONAL (1.3) RECTANGULAR 4 AGUJEROS TITANIO”.

Sostiene que no tiene capacidad económica para adquirirlos y que la cirugía no puede esperar porque “[e]n el año 2003 me realizaron una serie de análisis y exámenes que arrojaron como resultado una cirugía de carácter URGENTE, toda vez que actualmente sufro de un ataque epiléptico por cada hora del día”.

Agrega que “[a]ctualmente estoy afiliada al SISBEN , como mi única entidad de seguridad social, entidad que me ha negado dichos elementos para la realización de la cirugía, puesto que me indicaron que ese valor no se encuentra dentro del cubrimiento que realiza el SISBEN, y que debo adquirirlos por mis propios medios..”.

Enfatiza que “[e]s de vital importancia que me sea realizada dicha intervención por cuanto ya el dolor es insoportable y mi salud está en deplorables condiciones además si se tiene en cuenta que este tumor es progresivo y en cualquier momento puede acabar con mi vida”.

Pretende del Juez de tutela que "...proceda de inmediato a ORDENAR a la entidad prestadora de salud SISBEN, que me realice la correspondiente cirugía ordenada por el personal médico del Hospital Federico Lleras y se me suministre el TORNILLO DE CORTICAL MF AUTORROSCANTE L 4 MM TITANIO y la PLACA MF POLIGONAL (1.3) RECTANGULAR 4 AGUJEROS TITANIO, elementos indispensables para la realización de la intervención quirúrgica según orden médica".

3. Argumentos de la defensa

El señor Edgar Yepes Gómez, invocando la calidad de Director (e) del Departamento Administrativo de Planeación -SISBEN de la Alcaldía de Ibagué, intervino en el presente asunto para solicitar que se declare improcedente la presente acción, como quiera que "...el SISBEN no maneja recursos, por ello no realizamos atenciones médicas ni ordenamos práctica de cirugías, entrega de medicamentos, exámenes médicos, consultas médicas, ni ordenar el pago de gastos de medicamentos, hospitalizaciones, como lo requiere la accionante, son los organismos de salud, llámense hospitales, secretarías de salud, Empresas Promotoras de Salud (EPS), Administrativas del Régimen Subsidiario (ARS), Instituciones Promotoras de Salud (IPS), las encargadas de prestar dichos servicios".

4. Material probatorio que obra en el expediente

-Fotocopia de la "CERTIFICACIÓN -SISBEN" expedida por el Administrador SISBEN del Departamento de Planeación de la Alcaldía Municipal de Ibagué, a nombre de la señora María Josefa Carvajal.

-Fotocopia de la "Tarjeta de Identificación y Citas" de la accionante, expedida por el Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué.

-Fotocopia de la cotización o precio de venta por unidad de "Tornillo de Cortical MF autorroscante L 4 mm Titanio y "placa MF poligonal (1.3) rectangular, 4 agujeros, Titanio", elaborada por el Departamento de Ventas de la empresa SYNTHES COLOMBIA S.A.

-Fotocopia de los informes rendidos en el REGISTRO INDIVIDUAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS i) EN ATENCIÓN GENERAL; ii) EN ATENCIÓN EN HOSPITALIZACIÓN y iii) EN ATENCIÓN EN URGENCIAS, por los médicos que han atendido la patología que presenta la

accionante.

5. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, mediante providencia del 20 de febrero de 2004, denegó el amparo constitucional solicitado porque la acción de tutela no se instauró contra “la Entidad obligada a prestar el servicio de salud solicitado por la accionante”. El siguiente es un aparte de la decisión:

“(…) Teniendo en cuenta la respuesta dada por la accionada, la jurisprudencia anteriormente transcrita y la ley 100 de 1.993, tenemos que aunque la acción de tutela es el mecanismo para satisfacer las pretensiones de la accionante, la presente no debe prosperar por cuanto el Sisben como tal no es el encargado de suministrar u ordenar el servicio de salud solicitado por la accionante, sino la entidad hospitalaria, la secretaría de salud, E.P.S., A.R.S. o I.P.S. respectiva, por cuanto la función de este es estratificar socio económicamente a la población para convertirlos en beneficiarios de los planes que tanto en salud, vivienda, educación, etc., brinda el Estado a través de sus respectivas Instituciones a sus conglomerados”.

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo de tutela reseñado, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36) y en cumplimiento del auto del catorce (14) de mayo del año 2004, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de esta Corporación.

2. Materia sometida a revisión

El presente asunto plantea a esta Sala, determinar si, el Juez de instancia podía negar el amparo invocado por la señora María Josefa Carvajal Agudelo, aduciendo que la tutela no se instauró frente a la entidad responsable de la vulneración de los derechos fundamentales, y si, resulta suficiente la exhortación que el Fallador hace a la actora, de entablar una nueva acción de tutela, para garantizar el restablecimiento de los derechos fundamentales.

Ahora bien, según lo tiene definido la Corte Constitucional, en el Estado Social de Derecho no es de recibo que la práctica de un procedimiento médico con carácter urgente se condicione, máxime cuando quien requiere la atención es una persona que padece una enfermedad

ruinosa o catastrófica y es beneficiaria del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud.

Por otra parte, el SISBEN es un programa descentralizado de selección de potenciales beneficiarios del régimen subsidiado, cuya aplicación y operación está a cargo de las entidades territoriales; para el caso la Alcaldía Municipal de Ibagué, entidad que fue notificada mediante Oficio No. 209 del 18 de febrero de 2004, del auto admisorio y se pronunció respecto de la tutela, en escrito allegado al expediente el 20 de febrero del mismo año, por lo que se entiende vinculada al presente trámite.

De modo que como se verá, el Juez de instancia no podía negar el amparo constitucional y en consecuencia, tan solo exhortar a la accionante a instaurar la acción en contra del responsable de suministrar y autorizar el servicio de salud que requiere, puesto que la entidad obligada intervino en el asunto.

3. Reiteración de jurisprudencia

3.1 Procede la tutela para restablecer el derecho a la salud en conexidad con la vida de la accionante, pues le fue impuesta una condición que retrasa la práctica de la cirugía que requiere con urgencia.

Aunque en reiterada jurisprudencia¹ la Corte ha señalado que en principio el derecho a la salud no es susceptible de amparo por vía de tutela, también ha sostenido que dicha protección procede cuando la afectación del mismo implique la vulneración o amenaza de un derecho constitucional de carácter fundamental, como los derechos a la vida y a la integridad personal (art. 11 y 12 C.P.)².

A este respecto, en varias oportunidades las diferentes Salas de Revisión de esta Corporación, han sostenido que el derecho a la salud no solo es procedente cuando hay peligro de muerte, dado que la vida, como derecho fundamental eminente, debe entenderse como una garantía de existencia en condiciones dignas y justas³ y no como una mera posibilidad de subsistencia.

Está claro, entonces, las alternativas o posibilidades de acceder a servicios de salud que mejoren la calidad de vida de las personas, en especial la de aquellas a quienes dolores o

malestares les impiden vivir y desarrollarse normalmente en sociedad; no pueden ser dilatadas o condicionadas, así el padecimiento no conlleve a la muerte, porque es el derecho a la dignidad el que hace efectivo el deber de solidaridad (C.P. art. 95)⁴.

La atención en salud, en consecuencia, es una tarea programática de carácter social a cargo del Estado y de los asociados, quienes tienen la misión constitucional de establecer un sistema de seguridad y atención integral que permita a todos los ciudadanos acceder a los servicios de salud⁵. Al respecto, los artículos 298, 311, 356 y 357 de la Carta Política, asignan la responsabilidad de la ejecución de la política social de carácter asistencial de los sectores más pobres de la población colombiana, a los departamentos, municipios y distritos, para lo que deben llevar a cabo un proceso de focalización del gasto social (art. 30 Ley 60 de 1993), “...definido como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobre y vulnerables”.

De acuerdo con la cartilla “RESULTADO ENCUESTA DE EVALUACIÓN SISBEN NIVEL MUNICIPAL”⁶, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación -Dirección de Desarrollo Social y Misión Social, la población objetivo de la encuesta SISBEN -nivel 2- “...son los pobres que no alcanzan a pertenecer a la pobreza extrema [o población de los pobres menos pobres extremos]...”. Lo que se ajusta a la presunción de incapacidad económica que la Corte ha reconocido en cabeza de los beneficiarios del SISBEN⁷.

En suma, los servicios que reclaman los beneficiarios del régimen subsidiado no pueden ser retrasados con condiciones que pongan en peligro su integridad física y personal, por ello las entidades de salud públicas y privadas están obligadas a prestar los servicios de salud a quien los solicite, tenga o no capacidad de pago. En especial cuando la demora afecta a personas con enfermedades ruinosas o catastróficas -tumor cerebral-, pues respecto de éstas, la Corte ha advertido la existencia de un nexo entre salud y vida⁸.

3.2 El SISBEN es un programa de encuesta operado por los distritos y municipios

De conformidad con lo dispuesto por las Leyes 60 y 100 de 1993, y por el CONPES⁹ 22 de 1994¹⁰, el Sistema de Selección de Beneficiarios -SISBEN es el conjunto de reglas, normas y procedimientos de los cuales se valen las administraciones municipales y distritales¹¹, para obtener información confiable y actualizada que les permita diagnosticar socio económicamente el grupo poblacional que por sus condiciones de debilidad y vulnerabilidad

deben pertenecer al régimen subsidiado de seguridad social¹².

Dentro del esquema general de focalización del gasto social, el primer paso en el proceso es la encuesta SISBEN, cuya operatividad y aplicación es responsabilidad de las alcaldías municipales y distritales¹³, quienes se encargan de recoger, procesar la información¹⁴, y asignar los recursos públicos, entre otros, los dirigidos al financiamiento de la atención en salud a las personas pobres y vulnerables y los grupos familiares que no tienen la capacidad de cotizar.

La Sala aclara entonces, que el SISBEN no es un ente jurídico ni una entidad prestadora de servicios de salud del régimen subsidiado, por lo mismo no cuenta con capacidad jurídica para adquirir o generar obligaciones en su nombre. No obstante, advierte que instaurada una acción de tutela en contra del SISBEN, el juez de tutela deberá entenderla dirigida en contra de la administración municipal o distrital, como responsable del proceso de focalización del gasto social.

4. El caso concreto.

La señora María Josefa Carvajal Agudelo está en incapacidad económica de adquirir las unidades de “Tornillo de Cortical MF autorroscante L 4 mm Titanio y “placa MF poligonal (1.3) rectangular, 4 agujeros, Titanio”, necesarias para que el Hospital Federico Lleras le practique la cirugía de tumor cerebral, lo que se concluye de lo siguiente:

1. La accionante es beneficiaria del SISBEN, en el nivel 2.

1. En el escrito de tutela, afirma bajo la gravedad de juramento que carece de recursos económicos y que se desempeñaba como modista, pero que actualmente no trabaja, pues su estado de salud cada vez se deteriora debido a los frecuentes ataques de epilepsia que sufre diariamente.

1. El argumento anterior no fue controvertido dentro del proceso de tutela.

Se observa así mismo (1) que el procedimiento que requiere la accionante es de carácter urgente y necesario para salvaguardar la vida y la salud de quien padece un tumor cerebral; (2) que la cirugía de tumor cerebral fue ordenada por los médicos del Hospital Federico Lleras Acosta , donde es atendida como beneficiaria del régimen subsidiado de salud; (3) que a la tutelante no le ha sido entregado el carné que la identifica como beneficiaria del SISBEN nivel 2 y (4) que la Administración municipal tampoco le ha asignado una A.R.S.

Por último, está claro para la Sala que en el asunto bajo estudio, la notificación del auto admisorio de la tutela a la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante Oficio No. 209 del 18 de febrero de 2004, y el pronunciamiento que sobre el mismo hiciera la entidad en escrito allegado al expediente, eran suficientes para entender su vinculación al proceso.

Así las cosas, a juicio de la Sala, si el neurocirujano tratante ordenó la cirugía de tumor cerebral a la señora María Josefa Carvajal Agudelo, ésta debe practicarse, pues su dignidad humana lo reclama. De ahí que el Hospital Federico Lleras Acosta deberá practicarla sin condicionamientos.

En relación con el hecho de que el Juez de instancia omitiera que la Alcaldía Municipal de Ibagué estaba vinculada al proceso, y negara el amparo aduciendo que la tutela fue instaurada en contra de quien no era responsable, aún cuando advirtiera la vulneración de los derechos invocados, esta Sala recuerda de manera enérgica al Juez Sexto Civil Municipal de Ibagué, que por mandato de la Constitución Política y de la ley, y a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, en el Estado Social de Derecho, los jueces constitucionales deben ser estrictos, cuidadosos y comprometidos en la protección de los derechos fundamentales, por lo mismo, sus decisiones tienen que compadecerse de la situación de los sujetos y en ellas garantizarse el restablecimiento sin dilaciones de los derechos.

En consecuencia, la decisión del 20 de febrero de 2004 tendrá que ser revocada, i) porque la accionante carece de recursos económicos y es beneficiaria del régimen subsidiado de salud, nivel 2 del SISBEN y ii) debido a que el tumor cerebral como enfermedad catastrófica y ruinosa hace urgente la práctica del procedimiento quirúrgico que requiere la accionante. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos a la salud en conexidad con la vida de la

señora María Josefa Carvajal Agudelo.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida el veinte (20) de febrero de 2004 por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, y en su lugar, amparar los derechos a la salud en conexidad con la vida, de la señora María Josefa Carvajal Agudelo.

En consecuencia, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué, que a través de las autoridades y entidades correspondientes, practique INMEDIATAMENTE la cirugía de tumor cerebral ordenada a la accionante, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia. Para el efecto deberá asumir el 100% del costo de la intervención.

Segundo. Líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-484 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz; T-491 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-304 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz y T-300 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas.

2 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, toda persona tiene derecho a acudir a la tutela para reclamar la protección inmediata de los derechos fundamentales.

3 Cfr. sentencia T-260 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

4 Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-560 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-214 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-542 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas.

5 Cfr. sentencia T-723 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

6 DNP-DDS, Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales, Misión Social, RESULTADO ENCUESTA DE EVALUACIÓN SISBEN NIVEL MUNICIPAL, Bogotá, D.C., 2003, p.17.

7 Cfr. Sentencia T-410 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Afirmación hecha, entre otras, en las sentencias T-062 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-745 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 El CONPES es el encargado de fijar cada tres (3) años, los criterios para la determinación, selección e identificación de beneficiarios de los programas sociales.

10 Reformado por el CONPES 55 del 22 de noviembre de 2001.

11 Según el marco legal del SISBEN, consignado en el artículo 30 de la Ley 60 de 1993. Los entes territoriales adelantan el proceso de focalización del gasto social a través de los departamentos administrativos de planeación.

12 Se pueden consultar entre otras, las sentencias T-1202 de 2001, T-270 de 2002, T-410 y 862 de 2002, especialmente, el Salvamento de Voto del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz

a la Sentencia T- 177 de 1999.

13 Así mismo, los artículos 2-5 y 3-7 de la Ley 60 de 1993 establecen en cabeza de las administraciones municipales y distritales, la entrega de los subsidios directos a la demanda.

14 Esta labor puede ser llevada a cabo por las administraciones municipales y distritales, o en su defecto, se encomienda dicha labor a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales, con las que para tales efectos, previamente se celebró un contrato.