

## Sentencia T-862/02

### SISBEN-Definición/SISBEN-Focalización del gasto social/SISBEN-Objeto/SISBEN-Importancia constitucional

El SISBEN es un programa de focalización del gasto social descentralizado, diseñado por el Departamento Nacional de Planeación e implementado y operado por los distritos y los municipios. Consiste, básicamente, en la recolección, a través del mecanismo de la encuesta, de la información que se requiere para completar la denominada ficha de clasificación socioeconómica. Dicha ficha, tras ser procesada y sistematizada por medio de una aplicación especial creada para estos efectos, arroja un puntaje que permite ubicar a la familia o individuo encuestado en alguno de los seis niveles de pobreza preestablecidos. La importancia constitucional del SISBEN como instrumento que contribuye, de manera fundamental, a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política. El señalado mecanismo de focalización del gasto social constituye el primer paso del proceso de asignación de unos recursos públicos que tienden a subvenir las necesidades materiales más acuciantes de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana y, por tanto, se erige en una herramienta esencial a disposición de las autoridades públicas obligadas a hacer efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados.

### DERECHO A LA IGUALDAD ANTE EL SISBEN-Actuaciones omisivas y dilatorias que no han permitido el acceso

La Corte establece el derecho de los ciudadanos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de acceder al SISBEN de manera igualitaria y, a la vez, el deber correlativo de las autoridades estatales encargadas de la administración e implementación de este programa de adoptar todas aquellas medidas dirigidas a que éste cumpla con su objetivo constitucional a cabalidad. Según la jurisprudencia de esta Corporación, entre las autoridades públicas que administran y operan programas de gasto social como el SISBEN y los potenciales beneficiarios, pueden surgir dos tipos de controversias con relevancia constitucional. La primera clase de casos surgen cuando, en razón de acciones u omisiones de funcionarios encargados de la administración del SISBEN, los eventuales beneficiarios de subsidios no

pueden acceder o se les dificulta el acceso a ese instrumento de focalización. El segundo tipo de casos se presenta cuando las personas que no resultaron beneficiadas con la asignación de un determinado subsidio, estiman que su exclusión se produjo como consecuencia de una inequidad en el diseño del SISBEN, cuyas variables no contemplan sus específicas condiciones de vulnerabilidad social.

SISBEN-Acceso igualitario a los bienes y recursos públicos

SISBEN-Potencial beneficiario en desigualdad por actuación ilegítima de autoridad

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Solicitud registro en el Sisben/SISBEN-Mora en realizar encuesta que permita acceder al régimen subsidiado de salud

DERECHO A LA ATENCION MEDICA DEL ENFERMO DE SIDA/DERECHO A LA SALUD DEL ENFERMO DE SIDA-Prestación oportuna de atención

La Corte ha protegido los derechos de quienes a pesar de que carecen de recursos económicos, y necesitan la atención médica integral, no son informados de los procedimientos que deben adelantar para obtener la prestación médica deseada. También, se ha otorgado la protección a quienes habiendo obtenido un nivel de clasificación, su situación socioeconómica cambia con el paso del tiempo, pues en estos eventos se ha dicho que las variables del sistema Sisben, no contemplan las específicas condiciones de vulnerabilidad social. Dentro de este contexto, al analizar el caso objeto de revisión vemos que el actor, en su escrito de tutela señala que padece de VIH y carece de recursos económicos para atender los gastos de su enfermedad, razón por la que necesita ser clasificado y pertenecer al régimen subsidiado de salud.

Referencia: expediente T-628453

Acción de tutela instaurada por Edwin Andrés Hoyos Daza en contra de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá D.C., diez (10) de octubre 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, 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 el Juzgado Noveno Civil Municipal de Medellín dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Edwin Andrés Hoyos Daza, contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hiciera la secretaría del Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

### I. ANTECEDENTES.

#### A. Hechos.

El actor presentó el día 11 de abril de 2002, ante el Juez Civil Municipal de Medellín, reparto, acción de tutela contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, porque considera que sus derechos a la vida, salud y seguridad social están siendo vulnerados por la entidad demandada.

Expresa que padece de vih/sida y en febrero de 2002, le fue realizada por parte del Sisben una visita para ser clasificado dentro del régimen subsidiado, siendo otorgado el número 471456 como constancia de la realización de la misma. Sin embargo, aún no ha sido incluido en la lista de beneficiarios.

Señala que como consecuencia de su enfermedad, necesita la práctica de varios exámenes de diagnóstico y el suministro constante de medicamentos, pero carece de recursos económicos para ello.

Solicita se ordene su clasificación socioeconómica en el régimen subsidiado, para así poder recibir la atención integral para el tratamiento de su enfermedad.

#### B. Sentencia que se revisa.

Mediante sentencia del veintiuno de mayo de 2002, el Juzgado Noveno Civil Municipal, denegó la acción de tutela presentada por el actor, al considerar que la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, no es la llamada a hacer la clasificación al programa Sisben, ya que por ley no tiene competencia para ello. Esta función fue atribuida a la Dirección de Planeación de cada Municipio. En consecuencia, para el despacho la acción de tutela se torna improcedente por falta de legitimidad por pasiva en el ente demandado.

## 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.

### Segundo. El asunto objeto de discusión.

Considera el actor que tiene derecho a ser clasificado en el Sisben a fin de obtener los servicios médicos que necesita para el tratamiento de su enfermedad, pues desde hace dos meses recibió una visita para su clasificación y aun no ha sido incluido en el régimen subsidiado. En otros términos, señala que carece de recursos económicos, padece de VIH y necesita su clasificación para poder recibir la atención médica que requiere.

Tercera. El acceso al registro de datos del Sisben – Jurisprudencia constitucional sobre la materia.

3.1. Sobre el Sistema de Selección de Beneficiarios Sisben y las posibles controversias constitucionales, en sentencia T-307 de 1999, la Sala Tercera de Revisión, estableció lo siguiente:

“El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN – constituye el principal instrumento a disposición de las autoridades de las entidades territoriales para focalizar el gasto social descentralizado. Este instrumento, sirve para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana, financiados, básicamente, con los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales (C.P., artículos 356 y 357; Ley 60 de 1993, artículo 30).

“Ciertamente, algunos programas de política social y, en especial, aquellos que operan con base en la entrega de subsidios a la demanda, requieren, en una primera fase, que sus potenciales beneficiarios sean individualmente seleccionados, de manera justa y equitativa, con el fin de garantizar que los dineros públicos que constituyen tales subsidios lleguen a los sectores sociales que más requieren de ellos. El SISBEN es un programa de focalización del gasto social descentralizado, diseñado por el Departamento Nacional de Planeación e implementado y operado por los distritos y los municipios. Consiste, básicamente, en la recolección, a través del mecanismo de la encuesta, de la información que se requiere para completar la denominada ficha de clasificación socioeconómica. Dicha ficha, tras ser procesada y sistematizada por medio de una aplicación especial creada para estos efectos, arroja un puntaje que permite ubicar a la familia o individuo encuestado en alguno de los seis niveles de pobreza preestablecidos.

“Las normas que crean la mayoría de los programas sociales que funcionan con base en la asignación de subsidios a la demanda (programas de la Red de Solidaridad Social, régimen subsidiado de seguridad social en salud, programas para ancianos indigentes, etc.) han establecido que los beneficiarios de los mismos están constituidos por las personas o familias localizadas en los niveles 1 y 2 y, excepcionalmente, en el nivel 3 del SISBEN, los que, se supone, están compuestos por la población más pobre y vulnerable de Colombia.

“ De lo anterior, se desprende la importancia constitucional del SISBEN como instrumento que contribuye, de manera fundamental, a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política. El señalado mecanismo de focalización del gasto social constituye el primer paso del proceso de asignación de unos recursos públicos que tienden a subvenir las necesidades materiales más acuciantes de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana y, por tanto, se erige en una herramienta esencial a disposición de las autoridades públicas obligadas a hacer efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados o marginados (C.P., artículo 13). Esta constatación, ha permitido que la Corte establezca el derecho de los ciudadanos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de acceder al SISBEN de manera igualitaria y, a la

vez, el deber correlativo de las autoridades estatales encargadas de la administración e implementación de este programa de adoptar todas aquellas medidas dirigidas a que éste cumpla con su objetivo constitucional a cabalidad.

“Con anterioridad, la Corte ha podido ocuparse de algunos de los problemas constitucionales que pueden suscitarse con ocasión de la entrega de subsidios a personas marginadas o que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.<sup>1</sup> Al respecto, esta Corporación ha entendido que la distribución de recursos sociales, analizada desde la perspectiva constitucional, guarda relación directa con el principio de igualdad (C.P., artículo 13).

“Como ya se mencionó en la presente decisión, la entrega de subsidios a las personas y familias más pobres de la población, contribuye a la realización de la igualdad material. Sin embargo, dada la escasez relativa de recursos, los eventuales beneficiarios sobrepasan, en número y necesidades, la cuantía de los subsidios disponibles, razón por la cual es necesario diseñar políticas claras y transparentes de distribución, a través de las cuales se asegure que todas las personas tengan la posibilidad de competir, en igualdad de condiciones. Así las cosas, tanto el diseño como la ejecución de la política social deben garantizar plenamente el derecho fundamental de acceso igualitario a los bienes y recursos públicos. En este mismo sentido, la Corporación ha establecido:

“La realización del principio de igualdad en la asignación de recursos escasos consiste en garantizar, a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen esos recursos. Si bien la elección de los principios y procedimientos particulares de distribución que cada entidad establece – con base en la ley – forman parte de su autonomía operativa, éstos no pueden contrariar los parámetros que se derivan de los principios y valores constitucionales: todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer ningún grupo de beneficiarios en particular; los mecanismos de selección no pueden conducir a discriminaciones contrarias a la Carta, etc. En este orden de ideas, por lo menos en las dos situaciones siguientes, es innegable la dimensión constitucional de la controversia: (1) cuando el procedimiento es constitucionalmente adecuado, pero alguna de sus etapas o requisitos se violan o pretermiten y esto determina que un beneficiario sea excluido del subsidio, al cual habría accedido si el procedimiento se hubiera cumplido a cabalidad; (2) el procedimiento se observa, no obstante su diseño contraría las normas

constitucionales, por ejemplo, se descubre que los mecanismos aplicados implican una exclusión sistemática de personas caracterizadas por algún factor relacionado con la raza, el sexo o la edad”.<sup>2</sup>

“En síntesis, según la jurisprudencia de esta Corporación, entre las autoridades públicas que administran y operan programas de gasto social como el SISBEN y los potenciales beneficiarios, pueden surgir dos tipos de controversias con relevancia constitucional. La primera clase de casos surgen cuando, en razón de acciones u omisiones de funcionarios encargados de la administración del SISBEN, los eventuales beneficiarios de subsidios no pueden acceder o se les dificulta el acceso a ese instrumento de focalización. El segundo tipo de casos se presenta cuando las personas que no resultaron beneficiadas con la asignación de un determinado subsidio, estiman que su exclusión se produjo como consecuencia de una inequidad en el diseño del SISBEN, cuyas variables no contemplan sus específicas condiciones de vulnerabilidad social.

“En el primer tipo de situaciones, la controversia constitucional surge en el momento en el que un potencial beneficiario queda en situación de desigualdad frente a alguno de sus competidores, por omisiones o actuaciones ilegítimas imputables a las autoridades encargadas de implementar los programas de política social. Esta clase de eventualidades puede ocurrir cuando, por ejemplo, el municipio o distrito no practica las encuestas a los sectores pobres y vulnerables de la población; no atiende solicitudes particulares de encuesta; la encuesta es practicada en forma incompleta; la información pertinente no es debidamente procesada, etc. En todos estos casos, si la familia o persona afectada por la acción o la omisión de la autoridad pública recurre, por vía de la acción de tutela, al juez constitucional, éste podrá intervenir – siempre que no existan expeditos mecanismos ordinarios de defensa – con la finalidad de hacer cesar la amenaza que las conductas antes anotadas implican para la integridad del derecho fundamental a la igualdad (C.P., artículo 13). Así, el funcionario judicial competente para dar trámite al amparo constitucional, podrá emitir las órdenes necesarias para que las autoridades demandadas asuman sus deberes y los cumplan adecuadamente.<sup>3</sup> (Se subraya)

3.2. Igualmente, en sentencia T-231 de 2001 M.P. doctor Alejandro Martínez Caballero, la jurisprudencia aseguró que contar con la posibilidad de acceder al registro de datos del Sisben, es obtener la protección del derecho a la seguridad social en condiciones de

igualdad, de la población mas pobre y vulnerable del país.

“La norma que regula la solicitud de registro en el SISBEN es clara; no se necesita más que de la solicitud del ciudadano que crea encontrarse en situación de potencial beneficiado de este sistema, para que los funcionarios del SISBEN acudan a realizar las entrevistas necesarias. No se requiere de ningún trámite especial y no debería en ningún momento necesitarse de múltiples insistencias para que el ciudadano reciba atención. La normatividad en este aspecto, Acuerdo No 77 de 1997, contempla:

“Artículo 3°.- Mecanismos de identificación de potenciales beneficiarios. La identificación de los potenciales beneficiarios del régimen subsidiado se hará en todos los municipios del país mediante la aplicación del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).

Cualquier ciudadano puede solicitar, en cualquier momento, que le sea aplicada la encuesta del SISBEN en su municipio de residencia. De igual manera cualquier ciudadano puede solicitar que se revise una o varias encuestas determinadas con el fin de verificar la información allí consignada, o determinar la existencia de variaciones en la información inicial, que modifiquen el puntaje obtenido”. 4(Se subraya)

3.3. Es así como, en aplicación de tales criterios, la Corte ha protegido los derechos de quienes a pesar de que carecen de recursos económicos, y necesitan la atención médica integral, no son informados de los procedimientos que deben adelantar para obtener la prestación médica deseada. También, se ha otorgado la protección a quienes habiendo obtenido un nivel de clasificación, su situación socioeconómica cambia con el paso del tiempo, pues en estos eventos se ha dicho que las variables del sistema Sisben, no contemplan las específicas condiciones de vulnerabilidad social.

3.4. Dentro de este contexto, al analizar el caso objeto de revisión vemos que el señor Edwin Andrés Hoyos Daza, en su escrito de tutela señala que padece de vih y carece de recursos económicos para atender los gastos de su enfermedad, razón por la que necesita ser clasificado y pertenecer al régimen subsidiado de salud.



Según lo afirma el actor (fl 11), “cuenta con la ficha No. 471456, como constancia de la realización de la visita la que fue desde hace dos meses aproximadamente”. Sin embargo, no existe dentro del expediente prueba alguna que permita aclarar quien practicó la mencionada visita. Pese a que el juez de instancia (fl 10 vuelto) requirió al actor para que anexe la constancia respectiva, él solo afirmó contar con el número de ficha mencionado.

3.5. Por tanto, si bien para esta Sala es claro que existe una vulneración de los derechos fundamentales del actor, quien en razón a su enfermedad necesita de atención médica oportuna, no es fácil determinar si en realidad, es la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, quien ha vulnerado estos derechos.

3.6. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta 1) las constantes fallas que existen en la regulación del Sistema de Selección de Beneficiarios – Sisben, 2) el deber de las autoridades estatales encargadas de la administración e implementación del programa Sisben, de adoptar las medidas necesarias para que este cumpla con el objetivo de socorrer las necesidades de los mas pobres y vulnerables de la población, y 3) en aras de proteger los derechos del actor, persona de escasos recursos económicos, que padece de vih/sida, se prevendrá a la entidad demandada, para que en término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, requiera a la Dirección Local de Salud del municipio de Medellín, a efectos de que proceda a través de la Dirección de Planeación Municipal, a realizar la encuesta necesaria para que el señor Edwin Andrés Hoyos Daza pueda ser inscrito en el Sisben, y de conformidad con el resultado de la encuesta, otorgue la atención médica que llegue a necesitar para el tratamiento de su enfermedad.

### 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. CONFIRMASE Por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el fallo proferido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Medellín, dentro del proceso de tutela

instaurado por el señor Edwin Andrés Hoyos Daza, en contra de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

Segundo: PREVÉNGASE a la entidad demandada, para que en el término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de esta sentencia, requiera a la Dirección Local de Salud del municipio de Medellín, a efectos de que proceda a través de la Dirección de Planeación Municipal, a realizar la encuesta necesaria para que el señor Edwin Andrés Hoyos Daza pueda ser inscrito en el Sisben, y de conformidad con el resultado de la encuesta, otorgue la atención médica que llegue a necesitar para el tratamiento de su enfermedad.

Tercero: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr., sentencia T-499/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

2 Id.

3 Id.

4 Ver sentencia T-177/99 en su salvamento de voto