

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

El Secretario de Salud Departamental de Bolívar, en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias y en especial por las conferidas por la Ley 09 de 1979, Ley 10 de 1990, Ley 100 de 1993, ley 715 del 2001, Decreto N° 1011 de 2006, Ley 1437 de 2011, Resolución N°2003 de 2014, Decreto N° 780 de 2016, procede a tomar decisión de fondo dentro del Proceso Administrativo Sancionatorio con radicado 0204-2020 seguido contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, con código de habilitación No. 1324400621-01, ubicado en calle 26 carrera 46 No. 26-49 del Carmen de Bolívar– Bolívar, por el presunto incumplimiento de las normas que regulan el Sistema Único de Habilitación.

## I. ANTECEDENTES:

1. Dio origen la presente investigación administrativa, la visita de verificación de Habilitación realizada por la comisión técnica adscrita a la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, el día 18 de febrero de 2020 al prestador **PROFESIONAL INDEPENDIENTE**, el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente.
2. Durante la visita, la comisión técnica impuso medida preventiva de cierre temporal a los servicios declarados en REPS: Odontología General por el incumplimiento de los estándares de Dotación, Medicamentos, dispositivos médicos e insumos, Infraestructura.
3. En virtud de la Visita de Verificación se rindió un informe técnico donde se conceptuó que el prestador del servicio de Odontología General, incumplía con las normas de habilitación contenidas en el Decreto No. 1011 de 2006, la Resolución No. 2003 del 2014 y demás normas complementarias, el cual fue notificado a través del correo electrónico, suministrado por el prestador, [eponnefzochoa@hotmail.com](mailto:eponnefzochoa@hotmail.com) el día 27 de febrero del 2020.
4. Que el Comité de Garantía de la Calidad de la Secretaria de Salud de Bolívar, en sesión del día 23 de junio del 2020, recomendó abrir Proceso Administrativo Sancionatorio contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente.
5. Mediante Resolución No. 996 de fecha de 18 de agosto de 2021, se asumió el conocimiento y se ordenó la apertura del proceso administrativo sancionatorio contra señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, del municipio del Carmen de Bolívar- Bolívar.
6. Que en Auto No. 519 del 14 de octubre del 2021, se da inicio al Proceso Administrativo Sancionatorio con radicado 0204-2020 y se formularon cargos, el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, el cual fue notificado por vía electrónica <sup>1</sup> el día siete (07) de diciembre del 2021.
7. En el precitado auto se imputaron los siguientes cargos:  
**“Cargo Primero.** Por el presunto incumplimiento a lo establecido en los artículos 12, 15 y 22 del Decreto 1011 de 2006.  
**Cargo segundo.** Por el presunto Incumplimiento a lo establecido en el artículo 8 la Resolución No. 2003 del 2014, y a los estándares de habilitación en el servicio de Odontología General”.

## NORMAS TRANSGREDIDAS Y CONCEPTO DE LA TRANSGRECCION

<sup>1</sup> Con ocasión a la pandemia causada por el nuevo coronavirus SARS CoV2 (COVID-19), el Gobierno Nacional a través del artículo 4 del Decreto 491 de 2020, decretó que hasta tanto permanezca la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

❖ Artículo 185 de la ley 100 de 1993 establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 185. INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD. Son funciones de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud prestar los servicios en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios señalados en la presente Ley.*

*Las Instituciones Prestadoras de Servicios deben tener como principios básicos la calidad y la eficiencia, y tendrán autonomía administrativa, técnica y financiera. Además propenderán por la libre concurrencia en sus acciones, proveyendo información oportuna, suficiente y veraz a los usuarios, y evitando el abuso de posición dominante en el sistema...”*

❖ Artículo 12 del Decreto 1011 de 2006 el cual establece:

*ARTÍCULO 12°.- AUTOEVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA LA HABILITACIÓN. De manera previa a la presentación del formulario de inscripción de que trata el artículo 11 del presente decreto, los Prestadores de Servicios de Salud deberán realizar una autoevaluación de las condiciones exigidas para la habilitación, con el fin de verificar su pleno cumplimiento. En caso de identificar deficiencias en el cumplimiento de tales condiciones, los Prestadores de Servicios de Salud deberán abstenerse de prestar el servicio hasta tanto realicen los ajustes necesarios para el cumplimiento de los requisitos.*

*El prestador que declare un servicio, es el responsable del cumplimiento de todos los estándares aplicables al servicio que inscribe, independientemente de que para su funcionamiento concurren diferentes organizaciones o personas para aportar en el cumplimiento de los estándares.*

*Cuando un Prestador de Servicios de Salud se encuentre en imposibilidad de cumplir con las condiciones para la habilitación, deberá abstenerse de ofrecer o prestar los servicios en los cuales se presente esta situación.*

De lo anterior se colige que el prestador en caso de identificar deficiencias en el cumplimiento de las condiciones de habilitación, deberá abstenerse de prestar el servicio hasta tanto realice los ajustes necesarios para el cumplimiento de los requisitos; así mismo al declarar un servicio, es el responsable del cumplimiento de todos los estándares aplicables al servicio que inscribe, independientemente de que para su funcionamiento concurren diferentes organizaciones o personas para aportar en el cumplimiento de los estándares.

❖ Artículo 15 del Decreto 1011 del 2006 establece:

*“Obligaciones de los prestadores de servicios de salud respecto de la inscripción en el registro especial de prestadores de servicios de salud. Los Prestadores de Servicios de Salud son responsables por la veracidad de la información contenida en el formulario de inscripción y estarán obligados a mantener las condiciones de habilitación declaradas durante el término de su vigencia, a permitir el ingreso de la autoridad competente para llevar a cabo la respectiva verificación, a facilitar la verificación, a renovar la Inscripción en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud cuando éste pierda su vigencia o cuando haya cambios en lo declarado, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del presente decreto y a presentar las novedades correspondientes, en los casos previstos en el artículo siguiente.”*

Este artículo nos esboza que los Prestadores de Servicios de Salud son responsables de la veracidad de la información contenida en el formulario de inscripción y estarán obligados a mantener las Condiciones de Habilitación declaradas durante el término de su vigencia.

Por otro lado, es menester traer a colación lo señalado en nuestra Constitución Política, en su artículo 49 el cual establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Así mismo se debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

A renglón seguido, menciona que le corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y el 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.

De las normas anteriormente transcrita se puede colegir que el legislador y los funcionarios con potestad o facultad reglamentaria, deberán buscar la garantizar en todo tiempo la prestación de los servicios de salud bajo los principios básicos de calidad, eficiencia y oportunidad, de tal manera, que los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud deben propender por mantener siempre, el cumplimiento de las normas mínimas de habilitación.

Así las cosas, tenemos que la garantía y protección del derecho fundamental a la salud, comprende la prestación de los servicios de salud de manera oportuna, eficiente y con calidad a todos y cada uno de los usuarios del servicio, bajo la vigilancia y control del Estado, que para tal fin ha dispuesto de crear un sistema único de habilitación con condiciones elementales y mínimas que deben cumplir en todo momento los prestadores de salud.

La calidad de la atención de salud debe ser entendida como la provisión de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa, a través de un nivel profesional óptima teniendo en cuenta el balance entre beneficios riesgos y costos con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios.

El incumplimiento mínimo de las normas de habilitación, lesiona los principios básicos de calidad y eficiencia, lo cual afecta y pone en riesgo la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema.

8. Durante el término de traslado, el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, No presentó descargos.
9. En Auto No. 549 del 07 de diciembre del 2021, se abrió el periodo de prueba dentro del proceso administrativo sancionatorio con radicado 0204-2020, por el término de cinco (05) días hábiles siguiendo lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, como también en atención a la aceptación de cargos que efectuara la investigada. Dicho auto se comunicó el día 07 de diciembre del 2021. Dentro del término probatorio fueron recepcionadas el día 17 de diciembre del 2021, por vía electrónica y practicada en legal forma todas las pruebas que hoy obran en el expediente.
10. Mediante el Auto No. 560 del 23 de diciembre del 2021, se cerró el periodo probatorio y se ordenó correr traslado para la alegatos de conclusión, decisión que fue comunicada a la investigada al correo electrónico [eponnefzochoa@hotmail.com](mailto:eponnefzochoa@hotmail.com) el día 05 de enero del 2022, informándole que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, podía alegar de conclusión.
11. El señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, No se pronunció.

## II. POTESTAD SANCIONATORIA

Para conocer la Potestad Sancionatoria de la Administración, nos remitimos a la Sentencia C-595 de 2010 la Honorable Corte Constitucional concluyó que:

*“(…) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo*

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

*repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aun a las mismas autoridades públicas (...) constituye la respuesta del estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración”*

El procedimiento administrativo sancionador está cobijado bajo los principios de legalidad, tipicidad y derecho al debido proceso, los cuales han sido definidos jurisprudencialmente de la siguiente manera:

i) legalidad “(...) El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión (...)”<sup>2</sup> ii) tipicidad “(...) El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Conviene precisar que si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración (...)”<sup>3</sup> iii) debido proceso “(...) Las garantías procesales en el campo administrativo sancionatorio no son iguales a las del ámbito judicial, toda vez que se enmarcan dentro de rasgos y etapas diversas. El debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos: (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos) (...)”<sup>4</sup>

De todo lo anterior, se concluye que para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: i) Una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; ii) Que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y iii) Que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.

<sup>2</sup> Sentencia C-412/15 Magistrado Sustanciador: ALBERTO ROJAS RÍOS. Bogotá, D. C., primero (1°) de julio de dos mil quince (2015)

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

La competencia para Inspeccionar, Vigilar y Controlar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, están consagradas en el numeral 4 del artículo 176 de la Ley 100 de 1993.

*“Las direcciones Seccionales, Distritales y Municipal de Salud, además de las funciones previstas en la Ley 10 de 1990, tendrá las siguientes funciones:*

*4. La inspección y vigilancia de la aplicación de las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras que expida el Ministerio de Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.”*

Así mismo, por mandato expreso del artículo 49 del Decreto 1011 de 2006, compilado en el artículo 2.5.1.7.1 del Decreto 780 de 2016 - Único Reglamentario del Sector Salud, la Secretaria de Salud Departamental de Bolívar, tiene la competencia y facultad sancionatoria para atender las fallas en la prestación de los servicios de salud.

Del mismo modo, el artículo 43.1.5 de la Ley 715 de 2001, faculta a las entidades territoriales del sector salud para vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar e l logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.

### III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO PARA DECIDIR

#### PROBLEMA JURIDICO

Este despacho busca determinar de acuerdo a las competencias otorgadas en la Ley 9 de 1979, Ley 715 del 2001, Ley 1437 de 2011, Decreto 1011 de 2006 y Resolución 2003 de 2014, si los incumplimientos encontrados en la visita de verificación del cumplimiento de las condiciones mínimas de habilitación realizadas al prestador PROFESIONAL INDEPENDIENTE, del día dieciocho (18) de febrero de 2020, infringieron las normas de habilitación y si la parte investigada es la responsable de los incumplimientos encontrados.

Para abordar este cometido jurídico se procederá de acuerdo a lo establecido en el Artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y siguientes: 1) señalándose la individualización de la persona investigada. 2) Análisis de los hechos y pruebas. 3) Normas infringidas. 4) La decisión final o sanción correspondiente.

#### 1. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PERSONA INVESTIGADA.

Tal como quedó especificado en el auto de pliego de cargos, el cual fue formulado con base en los documentos que obran en el expediente, el proceso administrativo sancionatorio se adelanta contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, con código de habilitación No. 1324400621-01, ubicado en calle 26 carrera 46 No. 26-49 del Carmen de Bolívar- Bolívar.

#### 2. ANÁLISIS DE LOS HECHOS Y PRUEBAS

##### 2.1. DE LOS HECHOS

De acuerdo con el informe técnico de verificación del dieciocho (18) de febrero del 2020, se registran los presuntos incumplimientos, que se describen a continuación:

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

“GENERALIDADES DE ESTANDARES TODOS LOS SERVICIOS”

**II. ESTANDAR DE INFRAESTRUCTURA:**

*Las áreas de circulación no están libres de obstáculos.*

*Los gabinetes son de madera, lo cual no facilita limpieza profunda.*

*La unidad sanitaria no presenta accesorios que facilite el apoyo a personas con discapacidad, en el momento de su uso la puerta no cuenta con las medidas requeridas para el acceso en silla de ruedas, la puerta no abre hacia afuera.*

*En el área de procedimiento odontológico no cuenta con barrera que separe el área de entrevista del área de procedimiento y entre unidades.*

**III. ESTANDAR DE DOTACIÓN:**

*Los equipos no cuentan con la hoja de vida.*

**IV. MEDICAMENTOS, DISPOSITIVOS MEDICOS E INSUMOS:**

*No tiene el listado actual de los medicamentos e insumos del servicio.*

**2.2. VALORACIÓN DE LA PRUEBA.**

*El principio de carga de la prueba, consagrado en el artículo 167 del Código General del proceso, dispone que “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”, de lo anterior se colige que para que prospere un argumento es necesario que se encuentre plenamente demostrado a través de los diferentes medios de prueba.*

*Estas pruebas deben cumplir con los requisitos de conducencia, es decir cuando no tiene la idoneidad legal para demostrar un determinado hecho; utilidad, esto es cuando el medio probatorio aporta efectivamente a la prueba de un hecho relevante dentro del proceso y pertinencia referida a que el hecho que se pretende demostrar tenga relación directa con el hecho investigado. Las mismas serán valoradas conforme a las reglas de la sana crítica y deberán ser apreciadas en conjunto.*

Dentro del proceso sancionatorio de narras encontramos como pruebas las siguientes:

Aportadas por la Secretaría de Salud de Bolívar:

- Oficio fechado del 07 de febrero del 2020, por medio del cual se notificó al señor Emiro Rafael Ponnez Ochoa, sobre la realización de visita de verificación del cumplimiento de las condiciones para la habilitación de conformidad con el Decreto 1011 de 2006 y Resolución No. 2003 de 2014, programada para el día 18 de febrero de 2020.
- Acta De Cierre De La Visita De Verificación de las Condiciones de Habilitación al señor Emiro Rafael Ponnez Ochoa, de fecha 23 de junio de 2020.
- Informe de la Comisión Verificadora sobre la Visita de Verificación al señor Emiro Rafael Ponnez Ochoa, de fecha de 18 de febrero de 2020.
- Anexos de los estándares y criterios de acuerdo con la resolución 2003 de 30 de mayo de 2014.
- Acta de Reunión del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar de fecha 23 de junio de 2020.
- Oficio fechado del 22 de julio de 2021, identificado con GOBOL- 21-028881, suscrito por la Directora Técnica, Inspección, Vigilancia y Control; mediante la cual remite al Secretario de Salud Departamental de Bolívar, el informe de visita de habilitación y el Acta del Comité del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar.

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

- Resolución No. 996 del 18 de agosto de 2021, por la cual se avoca el conocimiento y se ordena dar apertura a un Proceso administrativo sancionatorio y la formulación de cargos pertinentes contra Emiro Rafael Ponnefz Ochoa.
- Que mediante auto No. 519 del 14 de octubre del 2021, se abre un proceso administrativo sancionatorio contra EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA.
- Que mediante Auto No. 549 del 07 de diciembre del 2021, se abre un periodo probatorio y se ordena la práctica de pruebas dentro del proceso administrativo sancionatorio contra EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, quien actúa como profesional independiente
- Descargos presentados por la investigada el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA.
- Pantallazos de los correos por los cuales se surten las notificaciones del Auto de Apertura, Auto de apertura del periodo probatorio.
- Que mediante Auto No. 560 del 23 de diciembre del 2021, se cierra un periodo probatorio y se ordena el traslado para alegatos de conclusión dentro del proceso administrativo sancionatorio contra EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, quien actúa como profesional independiente.
- Pantallazo de correo por la cual se surte la notificación del Auto de Cierre de periodo de prueba.

#### Aportadas por la parte investigada:

- Escrito de descargo, del 17 de diciembre del 2021.

### 3. ANALISIS

Del análisis probatorio y jurídico de todo lo previamente relacionado se pueden concluir que el prestador presentó algunos incumplimientos en los estándares de habilitación, contenidos en el Informe de verificación del cumplimiento de las condiciones de habilitación, de los cuales fueron interpuestos los siguientes cargos en el Auto de Apertura del presente proceso:

- **Cargo Primero.** Por el presunto incumplimiento a lo establecido en los artículos 12, 15 y 22 del Decreto 1011 de 2006, que reza:

*ARTÍCULO 12°.- AUTOEVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA LA HABILITACIÓN. De manera previa a la presentación del formulario de inscripción de que trata el artículo 11 del presente decreto, los Prestadores de Servicios de Salud deberán realizar una autoevaluación de las condiciones exigidas para la habilitación, con el fin de verificar su pleno cumplimiento. En caso de identificar deficiencias en el cumplimiento de tales condiciones, los Prestadores de Servicios de Salud deberán abstenerse de prestar el servicio hasta tanto realicen los ajustes necesarios para el cumplimiento de los requisitos.*

*El prestador que declare un servicio, es el responsable del cumplimiento de todos los estándares aplicables al servicio que inscribe, independientemente de que para su funcionamiento concurren diferentes organizaciones o personas para aportar en el cumplimiento de los estándares.*

*Cuando un Prestador de Servicios de Salud se encuentre en imposibilidad de cumplir con las condiciones para la habilitación, deberá abstenerse de ofrecer o prestar los servicios en los cuales se presente esta situación.*

*“ARTÍCULO 15°.- “OBLIGACIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD RESPECTO DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ESPECIAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD. Los Prestadores de Servicios de Salud son responsables por la veracidad de la información contenida en el formulario de inscripción y estarán obligados a mantener las condiciones de habilitación declaradas durante el término de su vigencia, a permitir el ingreso de la autoridad competente para llevar a cabo la respectiva verificación, a facilitar la verificación, a renovar la Inscripción en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud cuando éste pierda su vigencia o cuando haya cambios en lo declarado, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del presente decreto y a presentar las novedades*

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

*correspondientes, en los casos previstos en el artículo siguiente.”*

**ARTÍCULO 22°.- PLANES DE CUMPLIMIENTO.** *Los Prestadores de Servicios de Salud deben cumplir con los estándares de habilitación y no se aceptara la suscripción de planes de cumplimiento para dichos efectos.*

En este sentido el prestador no mantuvo las condiciones de habilitación declaradas durante el término de su vigencia.

- **Cargo Segundo.** Por el presunto Incumplimiento a lo establecido en el artículo 8 la Resolución No. 2003 del 2014, y a los estándares de habilitación en el servicio de Odontología General, el cual reza lo siguiente:

*“En el Art. 8. El Prestador de Servicios de Salud que habilite un servicio, es el responsable del cumplimiento de todos los estándares aplicables al servicio que se habilite, independientemente de que para su funcionamiento concurren diferentes organizaciones o personas para aportar al cumplimiento de los estándares”.*

Lo anterior debe cumplirse independientemente de que para su funcionamiento concurren diferentes organizaciones o personas que contribuyan con el cumplimiento de los estándares.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSION.**

La etapa de alegatos se torna obligatoria dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, al respecto la Corte Constitucional en sentencia C107/04, con ponencia de Magistrado Jaime Araujo Rentería refirió:

*“(…) los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho – a favor y en contra – y por tanto en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de que propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas.”*

En cuanto a los alegatos de conclusión, es preciso señalar lo contemplado en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011: *“(…) Vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presenten los alegatos respectivos.”*

En ese contexto la Ley 1437 lo estipulo en los artículos 48 y 49, como una etapa obligatoria, que se debe surtir dentro de toda investigación administrativa, constituyendo una garantía de los derechos de las partes y un postulado de certeza jurídica para la administración la hora de tomar una decisión.

En este orden de ideas se tiene que el Auto No. **560** del 23 de diciembre del 2021, por el cual se cerró el periodo probatorio y se ordenó correr traslado al investigado para los alegatos de conclusión, fue comunicado el día 05 de enero del 2022, al correo electrónico [eponnefzchoa@bolivar.gov.co](mailto:eponnefzchoa@bolivar.gov.co), el investigado presentó alegatos de conclusión dentro del término de ley; en razón de ello, este despacho procederá a efectuar el estudio de lo alegado.

La parte investigada, manifestó en los descargos lo siguiente:

*“Muy respetuosamente solicito a ustedes analizar de manera especial las causas que ocasionaron la apertura del auto y el cierre de manera oportuna el acto en mención:*

1. *En oficio recibido el día 2 de Noviembre de 2021 se me solicita autorización para recibir información sobre proceso administrativo sancionatorio 0122-2018 a mi correo electrónico ante lo cual autorizo. Cabe anotar que*

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

*en este comunicado llega la autorización de notificación y un modelo de autorización más no la información sobre las causas que originaron el proceso administrativo sancionatorio.*

*2. En oficio recibido 7 de diciembre me remiten ahora si un AUTO 549 en donde al parecer queda en firme la sanción por la apertura de un proceso por presuntas inconformidades al momento de realizar visita de habilitación de servicio de salud, los cuales fueron subsanados de manera oportuna en su momento pero que por tramites restringidos por la pandemia de COVID 19 no se pudieron notificar de manera oportuna.*

*3. Si bien es cierto en fecha 18 de febrero del año 2020 se llevó a cabo visita de verificación de habilitación por parte del Dr. URIEL MERCADO RIVERA quien como profesional Universitario realiza dicho procedimiento, en donde por parte del funcionario se hicieron unas recomendaciones para corregir en las instalaciones del consultorio odontológico, las cuales quedaron sentadas en el INFORME N° 1324400621-01 – 20200218. También es cierto que dichas recomendaciones y correcciones se realizaron de manera inmediata como quiera eran acciones de forma mas no de fondo dentro de las cuales se debía cambiar las puertas de madera de los mesones por acrílicas, levantar documentar el stock de medicamentos y acondicionar la unidad sanitaria para personas con discapacidad, colocar zócalos de media caña y realizar el listado de medicamentos e insumos con el respectivo registro INVIMA entre otras. En este sentido el informe fue remitido de manera virtual por este medio en fecha 27 de febrero de 2020 a modo informativo, sin firmar por el funcionario y en donde se me daban a conocer las inconformidades; En conversación llevada a cabo en su momento vía telefónica con el funcionario encargado le manifesté que las adecuaciones estarían hechas en un periodo de quince días, lo cual se cumplió en termino establecidos y aportó las evidencias fotográficas que así lo confirman.*

*4. En consecuencia de que las adecuaciones se dieron se hacía necesario hacer una nueva visita de habilitación pero dicho proceso no se pudo realizar porque a raíz de la pandemia del COVID-19 el Gobierno Nacional determina a partir del 12 de marzo de 2020 el aislamiento obligatorio y el cierre de servicio dentro de los que se encuentra la atención odontológica hasta tanto pasaran los picos los cuales nos mantuvieron sin la posibilidad de brindar atención y mucho menos dar cumplimiento con las visitas por parte de la oficina de vigilancia y control de la secretaria de salud del departamento de Bolívar.*

*Por lo anteriormente expuesto les solicito ser lo más benevolente en mi caso teniendo en cuenta que las inconformidades fueron subsanadas de manera inmediata y que a causa de la pandemia nos imposibilitó seguir con el proceso de aportes de documentación debido al cierre de los servicios de atención de mi consultorio”.*

Así las cosas, de acuerdo con el informe técnico de verificación de 18 de febrero del 2020, el auto de apertura No. 519 del 14 de octubre del 2021, el escrito de descargos y el escrito de los alegatos de conclusión, observamos claramente que existió para la época de los hechos un incumplimiento en los estándares de Infraestructura, Dotación y Medicamentos, dispositivos médicos e insumos; hechos que son aceptados por la investigada.

Ahora bien, cuando un prestador se inscribe para prestar los servicios de salud declarados en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud – REPS, debe cumplir con todos los criterios del estándar que requiera dicho servicio, de tal manera, que garantice unas mínimas condiciones de habilitación para la prestación de los servicios de salud con calidad y eficiencia, y desde luego para garantizar la vida, la salud y la dignidad del paciente. Cualquier alteración o afectación a esos mínimos de habilitación exigidos en la norma, pone en riesgos los derechos tutelados y protegidos en la norma jurídica.

Ante los presuntos incumplimientos sobre algunos estándares de habilitación, el despacho hace responsable Profesional Independiente de la vulneración del artículo 185 de la Ley 100 de 1993, el 15 del Decreto 1011 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución 2003 de 2014, aplicados por ser vigentes para las época de los hechos, porque los prestadores de servicios de salud que incumplan las normas del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud, ponen en riesgo los principios básicos de la calidad y la eficiencia. También son responsables por la veracidad de la información contenida en el formulario de inscripción y están obligados a mantener las condiciones de habilitación declaradas durante el término de su vigencia. Además, el proceso de inscripción y habilitación se desarrolla por una actuación que despliega inicialmente el prestador con la autoevaluación, de la cual debe existir conocimiento de los requisitos, procedimientos y criterios de los estándares por cada servicio

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

de salud declarado.

Por lo anterior, y de conformidad con el material probatorio, se concluye que el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, con código de habilitación No. 1324400621-01, ubicado en calle 26 carrera 46 No. 26-49, del municipio Carmen de Bolívar- Bolívar, para la época de la visita de habilitación, infringió el artículo 185 de la Ley 100 de 1993, artículo 12, 15 y 22 del Decreto 1011 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución 2003 de 2014, y como consecuencia se procede a graduar la correspondiente sanción.

#### IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

##### 1. RAZONES DE LA SANCIÓN.

La sanción es definida como “*un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal*”; esta tiene como finalidad evitar la comisión de infracciones, buscando de este modo preservar los bienes jurídicos que el legislador decidió proteger.

En el caso de narras se encuentra plenamente demostrado que el prestador **PROFESIONAL INDEPENDIENTE** en el Municipio del Carmen de Bolívar, presentó incumplimientos a lo establecido por el Decreto 1011 de 2006, Resolución 2003 del 2014, y demás normas Reglamentarias.

De igual forma, se encuentra absolutamente verificada la responsabilidad del señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559.

##### 2. DOSIMETRÍA DE LA SANCIÓN.

De conformidad con el artículo 54 del Decreto 1011 de 2006, compilado en el artículo 2.5.1.7.6 del decreto 780 de 2016, se establece que sin perjuicio de la competencia atribuida a otras autoridades, corresponde a las Entidades Territoriales de Salud, adelantar los procedimientos y aplicar las sanciones a que haya lugar de acuerdo a lo previsto en el artículo 577 y siguientes de la Ley 09 de 1979 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Entre tanto el artículo 24 del Decreto 2240 de 1996, compilado en el artículo 2.5.3.7.18, del decreto 780 de 2016 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.5.3.7.18. De cuáles son las sanciones.** De conformidad con el artículo 577 de la Ley 9ª de 1979, las sanciones son entre otras:

- a. Amonestación;
- b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a diez mil (10.000) salarios diarios mínimos legales;
- c. Cierre temporal o definitivo de la institución prestadora de servicios de salud o servicio respectivo.”

A su turno, los artículos 24, 25, 26 del decreto 2240 de 1996, compilados en el ibidem artículo 2.5.3.7.19 y siguientes, establecen las definiciones de las sanciones.

Por otro lado, la ley 1437 de 2011 (CPACA) en sus artículos 44 y 50 consagran:

**“ARTÍCULO 44. Decisiones discrecionales.** En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”

En cuanto a los criterios a tener en cuenta al graduar la sanción:

**“Artículo 50.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

1. *Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
2. *Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
3. *Reincidencia en la comisión de la infracción.*
4. *Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
5. *Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
6. *Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
7. *Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
8. *Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”.*

Conforme a lo anterior, y atendiendo las sanciones establecidas, así como los criterios para la graduación de la misma, el despacho considera que no existe evidencia probatoria dentro de la actuación procesal que se adelanta contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, que determine un daño específico, concreto, calificable y cuantificable que afecte directamente a un usuario; tampoco existe evidencia de que el infractor para sí o para un tercero haya recibido beneficio económico; no hay reincidencia en la comisión de la infracción; no hubo resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora, antes por el contrario, se observa un respetuoso y cordial trato, colaboración y apoyo para el cumplimiento de las acciones de la DICV; no hubo utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; se observa prudencia y diligencia en los deberes y aplicación de las normas legales porque en su generalidad el prestador cumple con la gran mayoría con las condiciones mínimas de habilitación en los servicios declarados en el REPS; no existe renuencia o desacato por parte del prestador y efectivamente el prestador ha reconocido las fallas, como también ha asumido con responsabilidad su deficiencia al registrar en el REPS la suspensión de la prestación de los servicios de odontología.

Por lo anteriormente expresado y en concordancia con las sanciones establecidas previamente, y además, observando que en la presente actuación administrativa que se adelanta, hay lugar a las todas las circunstancias atenuantes, así como también la aplicación a los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y razonabilidad de los hechos, se impondrá al señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, con código de habilitación No. 1324400621-01, ubicado en calle 26 carrera 46 No. 26-49, del municipio Carmen de Bolívar- Bolívar,, una sanción consiste en **AMONESTACION**, la cual es un llamado de atención, a fin de que el investigado no vuelva a incurrir en el incumplimiento señalado.

En el mérito de lo expuesto,

## RESUELVE:

**ARTICULO PRIMERO:** Declárese administrativamente responsable al señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, con código de habilitación No. 1324400621-01, ubicado en calle 26 carrera 46 No. 26-49, del municipio Carmen de Bolívar- Bolívar.

**ARTICULO SEGUNDO:** Sancionase con **AMONESTACIÓN** a el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559 en su calidad de profesional independiente, de acuerdo con lo **expresado** en la parte considerativa de la presente resolución.

**ARTICULO TERCERO:** Notificar la presente Resolución el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.545.559, en los términos del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

“Por la cual se resuelve de fondo el proceso administrativo sancionatorio -Rad. 0204-2020, adelantado contra el señor EMIRO RAFAEL PONNEFZ OCHOA, prestador (Profesional) Independiente, en el Municipio del Carmen de Bolívar - Bolívar”

**ARTICULO CUARTO:** Contra la presente resolución procede el recurso de Reposición ante el Despacho del Secretario de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, y el de apelación ante Despacho del Gobernador del Departamento de Bolívar, el cual deberá interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los Diez (10) días hábiles siguientes al de la notificación, de conformidad a lo señalado en los artículos 74 y 76 de la Ley 1437 de 2011.

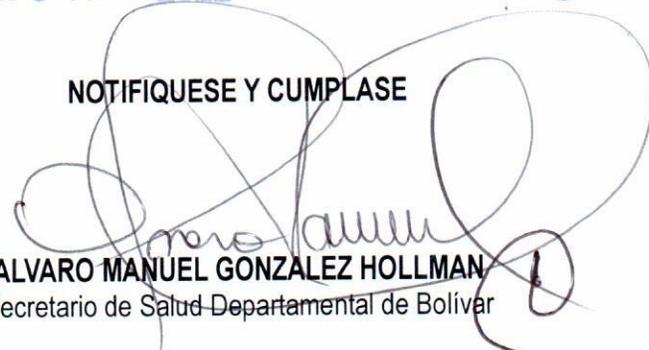
**ARTICULO QUINTO.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

Dado en Turbaco, Bolívar a los

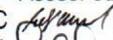
29 MAR. 2022

337

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**ALVARO MANUEL GONZALEZ HOLLMAN**  
Secretario de Salud Departamental de Bolívar

Proyectó y elaboró: Samantha Gutiérrez de Piñeres Reales – Asesor Jurídico Ext. -DIVC 

Revisó y aprobó: Edgardo Díaz- Asesor Jurídico Ext.- DIVC 

Revisó y aprobó: Alida Montes Medina – DIVC 

Revisó: Alberto Angulo Izquierdo – Jefe Oficina Asesoría Jurídica 