GOBOL-26-038939
Turbaco, junio 12, 2026

Doctor
SOFIA RICARDO VILLADIEGO
Presidente
Asamblea Departamental de Bolívar
E. S. D.

Ref.: Exposición de motivos del proyecto de Ordenanza *"Por medio de la cual se autoriza al Gobernador de Bolívar para enajenar a título gratuito bienes muebles de propiedad del Departamento y se dictan otras disposiciones."*

Cordial saludo,

Someto por su conducto a consideración de la Honorable Duma Departamental, el proyecto de ordenanza, que tiene por objeto autorizar al Gobernador de Bolívar para enajenar a título gratuito bienes muebles de propiedad del Departamento de Bolívar, sustentando en la correspondiente exposición de motivos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. MARCO JURÍDICO:

Respecto a los antecedentes jurídicos que fundamentan el presente proyecto de Ordenanza, se tiene los siguientes:

1.1. Donación de bienes muebles entre Entidades Públicas.

Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general[1]

El artículo 2.° de la Carta política señala que "*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*". Circunstancia por la cual "*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*".

Seguido a ello, el mismo artículo dispone en su inciso 2.° que, *"las autoridades*

[1] Artículo 1.º de la Constitución Política Colombiana.

*administrativas deben **coordinar sus actuaciones** para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado."*

En virtud de lo consagrado en el artículo 209 superior, *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la* descentralización*, la delegación y la desconcentración de funciones."*

Que el articulo 288 superior establece que: "… *Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley",* de ahí entonces, se consagra a nivel constitucional la autonomía territorial, tal como lo señala, el articulo 298 superior, que a la letra dice:

***"ARTICULO 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.*

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga."

De conformidad con el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, le corresponde a las Asambleas Departamentales por intermedio de Ordenanzas "*Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, **enajenar bienes** y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales"* (subrayado fuera de texto)

De igual forma, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1° y 287, los departamentos como entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses dentro de los límites de la constitución y la Ley, como es la administración de sus recursos

En lo que respecta a las donaciones de bienes por parte de entidades públicas, el artículo 355 de la Constitución Política, prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Empero, lo mismo no procede frente a las donaciones entre personas jurídicas de derecho público, pues, tal y como ha sido plasmado en decantadas jurisprudencias de la Suprema Corporación Constitucional, las reglas previstas en el artículo aludido no son aplicables a la transferencia del dominio a título gratuito de entidades públicas, siempre y cuando el título traslaticio se cimiente en los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad consagrados expresamente en el estatuto Constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la autorización para la transferencia de bienes, se tiene que debe ser a

iniciativa del gobierno departamental, como lo establece el numeral 31 del artículo 19 de la ley 2200 de 2022, establece: *"31. Autorizar al Gobernador del Departamento para comprometer vigencias futuras, negociar empréstitos, enajenar bienes, activos, acciones y cuotas partes, así como ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales".*

La enajenación se define como la transferencia del derecho real[2] sobre un bien[3] . Como indica la doctrina, «*Dar –en sentido restringido–, traditar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se tradita, se enajena, Cuando se enajena, se da o se tradita. Y, finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone*»[4].

Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad[5]; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil[6], pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales[7].

La enajenación de bienes a título gratuito está relacionada con el contrato de donación, definido en Código Civil como «*un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta*»[8].

El Consejo de Estado[8] sostuvo respecto de la definición de la donación del Código Civil, que era naturalmente imprecisa toda vez que la donación es un verdadero «contrato» y no solo un acto, lo anterior porque para el perfeccionamiento del «contrato» concurre i) la voluntad dispositiva de la persona que pretende entregar parte de su patrimonio – donante– y ii) la aceptación de quien recibirá el beneficio económico –donatario–[9]. Conforme a lo anterior, la celebración de un contrato de donación se constituye como un verdadero acto traslaticio del

---

[2] En los términos del artículo 665 del Código Civil: «Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.

«Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales».

[3] Según el Diccionario del español jurídico, enajenar es «Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad». En sitio web: https://dej.rae.es/lema/enajenar. Por su parte, la jurisprudencia ha definido la enajenación del siguiente modo: «En términos jurídicos "enajenación" significa "La transmisión de la propiedad de una cosa, a cambio de otra (como en la compraventa y en la permuta) o gratuitamente (como en la donación y el préstamo sin interés).

«Igualmente, para la doctrina la palabra enajenación en su sentido natural indica la transmisión de cualquier derecho patrimonial de una cabeza a otra, por lo que constituye una adquisición derivada por acto entre vivos del contenido total o parcial de un derecho» (Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de febrero de 2006. Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Expediente: 14.123).

[4] VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010. p. 10

[5] Así, para Dávila, «enajenar es comprensivo de un acto traslaticio de dominio» (DÁVILA, Op.cit., p. 475).

[6] « Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción».

[7] Según el artículo 749 del Código Civil «Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas».

[8] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de mayo de 2016. M.P. Hernán Andrade Rincón.

[9] El Consejo de Estado, define los bienes fiscales como *«aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de supropiedad*

dominio.

Respecto del tipo de bienes que pueden ser objeto de donación es importante resaltar, en primer lugar, que el artículo 654 del Código Civil clasifica las cosas corporales en muebles e inmuebles. El artículo 655 define los bienes muebles como los que *«pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales* (*que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas»*, mientras que el artículo 656 define los inmuebles así:
«Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos». No obstante, esta definición se refiere a los inmuebles por naturaleza, pues el Código también considera inmuebles a las cosas que en principio eran muebles, pero que por su destinación o adhesión mutan su categoría.

En este punto, vale anotar que, las transferencias de bienes de las entidades públicas en general, no goza de la liberalidad que rige para el acto entre particulares, ya que, la misma se encuentra supeditada a las reglas constitucionales y legales que para el efecto son aplicables.

En ese orden de ideas, los bienes[9] sobre los cuales puede recaer el acto de enajenación a título gratuito (donación) son los bienes fiscales muebles propiedad del Departamento de Bolívar, y no bienes de uso público.

2. Antecedentes:

En el Departamento de Bolívar, existen cuarenta y dos (42) Empresas Sociales del Estado. De las cuales treinta y siete (37) son de baja complejidad, cuatro (4) de Mediana complejidad y una (1) de alta complejidad con servicios de traslado asistencial básico habilitados.

De estas un alto porcentaje de las mismas tienen un bajo cumplimiento en los estándares de calidad en los servicios de Traslado Asistencial Básico Terrestre y Fluvial incumpliendo con las condiciones científicas y tecnológicas exigidas por las normas vigentes; entre los principales estándares incumplidos observamos los de infraestructura, dotación-mantenimiento, procesos prioritarios asistenciales y seguimiento a riesgo; una de las principales causas de esta problemática es la carencia de recursos financieros por parte de estas instituciones para el mejoramiento de la calidad de estos servicios, lo cual se refleja en un parque automotor de ambulancias terrestres y acuáticas obsoleto por la falta de mantenimiento preventivo, correctivo y por el cumplimiento de su vida útil, dejando como consecuencia la baja oportunidad y accesibilidad en la atención de salud durante la remisión de un usuario de la baja complejidad a los servicios de complejidad superior; reflejando un aumento de eventos adversos relacionados con el traslado de pacientes (complicaciones, accidentes, entre otros), aumento de la mortalidad durante el traslado, incremento en los costos de atención en la baja complejidad por estancias prolongadas, incremento de los costos operacionales de traslado de pacientes e insatisfacción del usuario.

Esta situación es reflejada en las debilidades presentadas en la Red de Urgencias, el Sistema de Referencia y Contrareferencia Departamental, identificando la problemática de la atención

oportuna en salud y una de las principales causas de mortalidad, ligado también a las deficiencias en los trámites administrativos, en la red de transportes y comunicaciones las cuales son fundamentales para resolver en parte el problema de accesibilidad de la atención en salud en el Departamento.

Así mismo, y con el fin de optimizar la atención a la población que hace uso de los servicios ofrecidos por las Empresas Sociales del Estado y brindar una mayor calidad en el servicio de salud a los pacientes, manteniendo las condiciones óptimas de habilitación y acreditación en la prestación de los servicios que hacen parte de los procesos misionales de los hospitales del departamento de Bolívar, se han ejecutados proyectos cuyo objetivo es el suministro e instalación de equipos biomédicos, equipos industriales de uso hospitalario y mobiliario asistencial para el mejoramiento de la dotación de la red pública de instituciones prestadoras de servicios de salud, los cuales requieren ser trasferidos para la atención de los pacientes.

Mediante la Ordenanza No. 387 de 2025, la Honorable Asamblea Departamental de Bolívar autorizó al Gobernador del Departamento para enajenar a título gratuito bienes muebles de propiedad departamental, incluyendo vehículos de emergencia terrestres y fluviales, así como equipos biomédicos destinados al fortalecimiento de la red pública hospitalaria del departamento.

En desarrollo de las facultades conferidas, la Administración Departamental adelantó exitosamente los procesos de transferencia y entrega de los bienes autorizados, beneficiando a diversas Empresas Sociales del Estado del Departamento de Bolívar. Como resultado de dicha gestión, fueron transferidas ambulancias a instituciones prestadoras de servicios de salud en municipios como Achí, Arjona, Montecristo, San Juan Nepomuceno, Santa Rosa del Sur, Magangué, Córdoba y El Carmen de Bolívar, fortaleciendo la capacidad de respuesta de la red hospitalaria pública.

De igual forma, se efectuó la donación de equipos biomédicos, equipos industriales de uso hospitalario y mobiliario asistencial adquiridos mediante el Contrato No. 1960 de 2025, los cuales fueron distribuidos entre diferentes Empresas Sociales del Estado del departamento, beneficiando municipios como Zambrano, Tiquisio, San Jacinto del Cauca, El Salado, Regidor, El Peñón, San Basilio de Palenque, Norosí, Calamar, María La Baja, Pinillos, Arjona, Arroyo Hondo, Cicuco, Magangué, Margarita, Hatillo de Loba y Santa Catalina, contribuyendo significativamente al fortalecimiento de la infraestructura y capacidad operativa de los servicios de salud en estas poblaciones.

Las actuaciones adelantadas permitieron destinar que bienes adquiridos fueran destinados al cumplimiento de fines constitucionales y al mejoramiento de la prestación de servicios esenciales a la comunidad. La experiencia obtenida con la ejecución de la Ordenanza No. 387 de 2025 evidenció la utilidad y conveniencia de este mecanismo para optimizar la gestión patrimonial del Departamento y fortalecer entidades públicas que requieren bienes para el cumplimiento de sus funciones.

Entre los bienes donados se encuentran las siguientes ambulancias:

ITEM	ESE	TIPO	PLACA
1	ESE HOSPITAL LOCAL SAN JOSE DE ACHI	TERRESTRE	FNL540
2	ESE HOSPITAL LOCAL ARJONA	TERRESTRE	FNL544
3	ESE CENTRO DE SALUD MONTECRISTO	TERRESTRE	FNL538
4	HOSPITAL LOCAL SAN JUAN NEPOMUCENO	TERRESTRE	FNL539
5	HOSPITAL VITALIO SARA CASTILLO	TERRESTRE	FNL542
6	HOSPITAL LOCAL SAN SEBASTIAN	TERRESTRE	FNL537
7	ESE CLINICA MATERNIDAD RAFAEL CALVO	TERRESTRE	OKZ188
8	ESE CENTRO DE SALUD CON CAMAS DE CORDOBA BOLIVAR	TERRESTRE	OCV047
9	ESE CENTRO DE SALUD GIOVANNI CRISTINI	TERRESTRE	FNL509
10	ESE CENTRO DE SALUD CON CAMAS DE CORDOBA BOLIVAR	TERRESTRE	OKZ186

3. Destinación de los Bienes Muebles a transferir a título gratuito:

La Secretaría de Salud Departamental, ante las falencias presentadas en la prestación del servicio de lo servicios de Salud, en las ESE municipales del departamento de Bolívar y con el fin de optimizar la atención a la población que hace uso de los servicios ofrecidos por las Empresas Sociales del Estado y brindar una mayor calidad en el servicio de salud a los pacientes, manteniendo las condiciones óptimas de habilitación y acreditación en la prestación de los servicios que hacen parte de los procesos misionales de los hospitales del departamento de Bolívar, ha ejecutados proyectos cuyo objetivo es el suministro ambulancias e instalación de equipos biomédicos, los cuales requieren ser trasferidos para la atención de los pacientes.

El objeto de este proyecto de ordenanza es pues, llevar a cabo la enajenación a título gratuito o donación de todos aquellos bienes muebles, vehículos (ambulancias terrestres y acuáticas) y equipos biomédicos y demás para dotación hospitalaria a las Empresas Sociales del Estado del Departamento de Bolívar, para cumplir los propósitos enmarcados en los respectivos contratos, seguir propendiendo por la prestación del servicio público esencial en salud, consolidándose su destinación en la respectiva entidad territorial y/o publica con el objeto aludido.

Así las cosas, y atendiendo que la iniciativa ordenanzal se encuentra enmarcada dentro del ordenamiento jurídico legal y constitucional colombiano, al ceñirse en estricto derecho a las normas reseñadas, se presenta a su consideración el proyecto de Ordenanza: *"Por medio del cual se autoriza al Gobernador de Bolívar para enajenar a título gratuito algunos bienes muebles de propiedad del Departamento y se dictan otras disposiciones.",* para con ello, contribuir con cumplimiento de metas establecidas en el Programa de Gobierno (2024-2027), **''BOLIVAR ME ENAMORA''.**

Atentamente,

YAMIL ARANA PADAUI
Gobernador del Departamento de Bolívar.

Revisó: Rafael Enrique Montes Costa. Secretario Jurídico
Revisó: Nohora Serrano Van Strahlen. Directora de Conceptos y Actos Administrativos Revisó: Willis Simancas Mendoza – Secretario de Salud
Proyectó: Luz Patricia Guerra Echenique – Jefe Oficina Asesora Jurídica - Salud

PROYECTO DE ORDENANZA No. 2026

"Por medio de la cual se autoriza al Gobernador de Bolívar para enajenar a título gratuito bienes muebles de propiedad del Departamento y se dictan otras disposiciones."

LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 9º del artículo 300 de la Constitución Política,

ORDENA:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al Gobernador de Bolívar para enajenar a título gratuito la propiedad de bienes muebles, vehículos de emergencia (fluviales y terrestres), y equipos biomédicos y demás para dotación hospitalaria con destino a la red pública hospitalaria del Departamento de acuerdo a la utilidad requerida.

ARTÍCULO SEGUNDO: La autorización dada en el artículo anterior, lleva implícita la de celebrar con las entidades donatarias, los acuerdos de voluntades de rigor, conforme el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO TERCERO: El Departamento de Bolívar transferirá el dominio de los bienes muebles (terrestres y fluviales) siendo garante y responsable de que el trámite administrativo para la transferencia de los mismos sea de conformidad con los requisitos legales pertinentes vigentes.

ARTÍCULO CUARTO: La autorización otorgada en la presente ordenanza se concede hasta el 31 de diciembre de 2027.

ARTÍCULO QUINTO: La Secretaria General por medio de su Dirección Logística y la Secretaria de Salud, deberá presentar un informe a la Honorable Asamblea sobre las actividades realizadas en desarrollo de las facultades otorgadas.

La presente Ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Cartagena de Indias, a los

YAMIL ARANA PADAUI
Gobernador del Departamento de Bolívar.

Revisó: Rafael Enrique Montes Costa. Secretario Jurídico
Revisó: Nohora Serrano Van Strahlen. Directora de Conceptos y Actos Administrativos
Revisó: Willis Simancas Mendoza – Secretario de Salud
Proyectó: Luz Patricia Guerra Echenique – Jefe Oficina Asesora Jurídica - Salud