



GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR

Cartagena D. T. y C., mayo 4 de 2023

Doctor
JOSÉ FÉLIX GARCÍA TURBAY
Presidente
Honorable Presidente
Asamblea Departamental de Bolívar
E. S. D.

Ref.: Exposición de motivos del 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.*"

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 general¹.

El artículo 2.º 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*

¹ Artículo 1.º de la Constitución Política Colombiana.





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.º que, *"las autoridades 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 artículo 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 artículo 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 1º 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.



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo

Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



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 traslativo 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 real² sobre un bien³. Como indica la doctrina, «Dar –en sentido restringido–, traidar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se traidita, se enajena, Cuando se enajena, se da o se traidita. 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 propiedad⁵; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil⁶, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales⁷.

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.

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 traslativo 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».





El Consejo de Estado⁸ 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 traslativo del dominio¹⁰.

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 bienes⁹ 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:

El Departamento de Bolívar, requiere realizar un saneamiento del parque automotor, toda vez que en acatamiento de los imperativos legales y constitucionales señalados, y en el marco de los principios de coordinación y subsidiaridad, ha estructurado proyectos de inversión de distinta índole, en los sectores salud, gestión del riesgo, seguridad y

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 su propiedad*»⁹





convivencia, adquiriendo bienes muebles tales como carros, motos, ambulancias, carros de bomberos y demás.

A partir de ello, estos vehículos han sido entregados a las entidades beneficiarias, tales como empresas sociales del estado, municipios de la territorialidad (máquinas de bombero), Policía Nacional.

Destáquese que la totalidad de estos bienes muebles, se encuentra en uso, pero no directamente por el Departamento de Bolívar, sino por las entidades u organismos destinatarios, que sirvieron de fundamento para su adquisición, sin que en el momento de su compra, se efectuara la traslación del dominio de estos, sino que su uso y goce, estuviera supeditado a la celebración de contratos de comodato que permitiera su debida utilización, yaciendo la propiedad de ellos en esta entidad territorial.

A partir de esto, se tiene que, que la finalidad misma de esta iniciativa ordenanzal, es la autorización para la enajenación de estos bienes a las entidades que actualmente están en su correspondiente utilización, por la vocación de servicio de los rodantes señalados, enajenación por demás que se efectuará de manera gratuita, en vista del principio de colaboración y coordinación propios de la función administrativa, con lo cual, se logrará finalizar un régimen e corresponsabilidad por su uso, y entregar la titularidad de los mismos a las entidades que cuentan con la vocación para su utilización.dd

3. Destinación de los Bienes Muebles:

3.1. En el sector salud:

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



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



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.

En ese sentido, la Secretaría de Salud, ante las deficiencias presentadas en la prestación del servicio de traslado asistencial de pacientes a aquellos atendidos en las ESE municipales del departamento de Bolívar; residentes en el municipio y su área de influencia, ha adquirido bienes muebles (equipo automotor terrestre de transporte básico y medicalizado para el traslado de pacientes y fluvial), las cuales han sido entregadas a los municipios y/o ESE del Departamento en calidad de comodato, y están siendo utilizadas por ellos, habida cuenta que para este fin fueron adquiridas, debiéndose por parte del Departamento hacer un seguimiento a dichos contratos, presentando muchas veces dificultades en el cumplimiento de obligaciones por parte de los comodatarios tales como el pago de pólizas y o seguros obligatorios y generando un riesgo latente.

De igual forma existen unas equipos automotores recientemente adquiridos en desarrollo de los programas, objetivos y metas del Plan territorial de salud 2020 -2023, BOLÍVAR PRIMERO EN SALUD, concordante y complementario con las prioridades definidas en el análisis de situación en salud – ASIS y el diagnóstico PASE a la equidad y de las acciones contempladas en la resolución 518 de 2015 y se encuentra enmarcado en la Estrategia del Plan de Desarrollo Departamental o Sectorial: Primer eje estratégico: Bolívar progresa, superación de la pobreza. Programa del Plan Desarrollo Departamental o Sectorial: 11.3.10. Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión en salud, para ser entregados en once (11) ESE del Departamento.

3.2 Gestión integral del riesgo.

El Departamento de Bolívar, en acatamiento de los imperativos legales y constitucionales señalados, estructuró un proyecto denominado **"ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS Y EQUIPAMIENTOS NECESARIOS PARA EL**



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



FORTALECIMIENTO OPERACIONAL Y FUNCIONAL DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR”, con el fin de mejorar la funcionalidad y actuación operativa de los Cuerpos de Bomberos en el Departamento de Bolívar, proyecto que permitió el cumplimiento y logro de los objetivos contemplados en uno de los programas de gobierno que antecedieron.

En ese sentido, la Secretaría del Interior y Asuntos Gubernamentales, a fin de disminuir la vulnerabilidad del riesgo contra incendios dentro la extensión departamental, y complementar y subsidiar la prestación de dicho servicio, celebró el contrato de compraventa en el que adquirió a título de compraventa unos vehículos, dotación y accesorios para el fortalecimiento operacional y funcional de los cuerpos de bomberos legalmente constituidos, para la prestación del servicio público esencial de la gestión del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades, la atención de incidentes con materiales peligrosos y la gestión del riesgo de desastres en aras de garantizar el principio de protección que emana de la Constitución Política en concordancia con la Ley 1575 de 2012.

Dichos bienes fueron entregados en calidad de comodato a algunos municipios que componen la jurisdicción Departamental, que, a la fecha de celebración del acuerdo, contaban con cuerpos de bomberos voluntarios constituidos.

3.3 Seguridad y convivencia:

En lo que respecta al tema de seguridad y convivencia el Departamento de Bolívar para desarrollar el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana y ejecutar la política de seguridad considera de vital importancia el respaldo a la Fuerza Pública y especialmente la Policía Nacional en materia de movilidad, por tal razón se diseñaron proyectos para el fortalecimiento de la movilidad de la Policía Nacional para el Departamento de Bolívar, debido principalmente a dos factores: El primero de naturaleza social concerniente a todo tipo de delitos que afectan la seguridad y se presentan en los 45 municipios del departamento los cuales son de una u otra modalidad, como: homicidios, hurtos, secuestro, extorsión, violencia intrafamiliar, violencia, sexual, lesiones personales, contravenciones y el segundo factor de Fortalecimiento de la Movilidad de la Policía Nacional para el Departamento de Bolívar, está en que la Policía ha mostrado mejores resultados en la prevención y reacción de todos estos fenómenos delictuales y sociales cuando han contado con la dotación de movilidad idónea con la cual le permite la prestación de un servicio oportuno y eficaz.

Por estas razones, es importante garantizar el aumento del parque automotor con lo que se asegura la capacidad en movilidad para lograr la cobertura geográfica de los municipios teniendo en cuenta que la dinámica social, económica, genera que los municipios, corregimientos, caseríos, se amplíen físicamente por la



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



construcción de viviendas que generan nuevas calles, sectores, barrios, y que deben ser atendidos con vigilancia y reacción inmediata por la Policía Nacional ante delitos, esto demanda que se ajusten las condiciones de movilidad de la institución

Si bien los bienes muebles propiedad del Departamento de Bolívar que se pretenden entregar en calidad de donación, fueron antes entregados en préstamo de uso, para cumplir los propósitos enmarcados en los respectivos contratos, se dará una identidad en la finalidad del acto que por medio de esta iniciativa, y es seguir propendiendo por la prestación del servicio público esencial en salud, gestión del riesgo y seguridad y convivencia, consolidándose su destinación en la respectiva entidad territorial y/o pública con el objeto aludido.

Así las cosas, y atendiendo que la iniciativa ordenanza 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 *"Bolívar Primero 2020 – 2023"*.


VICENTE ANTONIO BLEL SCÁFF
Gobernador de Bolívar

Vo. Bo. Juan Mauricio González Negrete - Secretario Jurídico

Reviso: Nohora Adriana Serrano Van Strahlen - Directora de Conceptos, Actos Administrativos



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



PROYECTO DE ORDENANZA No. _____

"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."

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 pertenecientes al Departamento de Bolívar, 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, 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 2023.

ARTÍCULO QUINTO: La Secretaria General, por medio de su Dirección Logística 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

VICENTE ANTONIO BLEI SCÁFF

Gobernador de Bolívar

Vo. Bo. Juan Mauricio González Negrete - Secretario Jurídico

Reviso: Nohora Adriana Serrano Van Strahlen - Directora de Conceptos, Actos Administrativos y Personería Jurídica



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co