



Al contestar cite Radicado 2024312020049367 Id: 1555154  
Folios: 14 Fecha: 2024-12-01 23:23:13  
Anexos: 2 DOCUMENTOS ELECTRONICOS  
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA  
Destinatario: OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES Y  
RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL

## MEMORANDO

Bogotá D.C., 28 de Noviembre de 2024

**PARA:** Doctor **JUAN PABLO LÓPEZ VELÁSQUEZ**  
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones y Relacionamento Institucional

**DE:** **JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Asunto:** Solicitud de concepto jurídico sobre el Memorando de Entendimiento entre la UAEAC y la DGAC de Francia.  
Radicado No. 2024312000046680 Id: 1537218

Respetado Doctor López,

La Oficina Asesora Jurídica ha recibido la solicitud del asunto, a través de la cual se solicita concepto jurídico "... sobre el Memorando de Entendimiento entre la UAEAC y la Dirección General de la Autoridad de Aviación Civil de Francia (DGAC)". Al respecto, la Oficina Asesora Jurídica se permite rendir el concepto solicitado en los siguientes términos:

### I. PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico consiste en dar respuesta a la solicitud orden jurídico planteadas por el Jefe de la Oficina de Comunicaciones y Relacionamento Institucional y que a continuación se transcribe:

*"Me permito remitir el presente memorando con el fin de solicitar un concepto jurídico sobre el Memorando de Entendimiento entre la UAEAC y la Dirección General de la Autoridad de Aviación Civil de Francia (DGAC). Este documento, que se adjunta para su revisión, tiene como objetivo establecer un marco de cooperación técnica para el mejoramiento de los servicios aeronáuticos y la implementación de estrategias conjuntas que promuevan altos estándares de seguridad operacional y sostenibilidad en la aviación.*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 1 de 14

*Aspectos relevantes para el análisis:*

- *La vigencia del acuerdo (cuatro años desde la firma) y las condiciones para su terminación, incluyendo la cláusula de preaviso de 60 días.*
- *Las disposiciones de confidencialidad y propiedad intelectual detalladas en el Artículo 5.*
- *La revocatoria de acuerdos previos, específicamente el acuerdo de 2015 mencionado en el Artículo 7.*
- *Las condiciones financieras y operacionales, conforme al Artículo 3, que establecen que no habrá pagos entre las partes y que cada acción será acordada mutuamente.*

*Es por ello que, solicitamos su análisis y concepto sobre la validez, implicaciones legales y eventuales observaciones en torno a la aplicación del acuerdo considerando los compromisos adquiridos, las obligaciones de confidencialidad y los términos para la resolución de controversias, tal como se define en el Artículo 4.”*

## II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Constitución Política de 1991.
- Código Civil Colombiano.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 489 de 1998.
- Ley 1437 de 2013.
- Ley 1712 de 2014
- Ley 1755 de 2015.
- Decreto 1081 de 2015.
- Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014

## III. REFERENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y DOCTRINALES

### a. Sobre la naturaleza jurídica de los memorandos de entendimiento en la legislación Colombiana.

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 establece que 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.

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 2 de 14

Por su parte, el artículo 150 de la carta política señala que compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.

En desarrollo de los anteriores preceptos el Congreso de la República expidió la Ley 80 de 1993, a través de la cual se expidió el estatuto general de contratación pública, y que estableció, en su artículo 32, que *“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación...”*

Así mismo, el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 estableció que *“Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley”*.

De igual forma, el artículo 1495 del Código Civil establece la definición de contrato como *“...un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas”*.

Por otra parte, el Congreso de la República expidió la Ley 489 de 1998, a través de la cual, entre otros aspectos, se dictaron normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y en cuyo artículo 96 se estableció la posibilidad de que las entidades estatales, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo y con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, puedan asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley.

Señala igualmente el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, que los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebraran de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinara con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Ahora bien, en relación con los denominados *memorandos de entendimiento*, figura propia del derecho anglosajón, debe indicarse que los mismos no han sido objeto de regulación legal en la legislación colombiana, lo cual no significa que no puedan suscribirse, como resultado de la voluntad común de las partes de proceder en tal sentido.

Dentro de las referencias que se encuentran para definir el contenido y alcance de los memorandos de entendimiento, y de diferenciarlos de los contratos o convenios que son regulados por la legislación civil, comercial, administrativa y por el estatuto general de contratación pública, se encuentran las establecidas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el documento denominado: *“La Cooperación*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 3 de 14

*Internacional y su Régimen Jurídico*” emitido en el año 2008, así como en las *“Herramientas normativas de la cooperación internacional en Colombia”*, documento expedido por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia.

Así, en el documento llamado *“Herramientas normativas de la cooperación internacional en Colombia”* se consigna la siguiente definición

*“Acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos de menor entidad o en el que se desarrollan instrumentos preexistentes. Se utiliza también para los llamados convenios o acuerdos interinstitucionales”.*

Por su parte, en el documento denominado *“La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico”*, se describe la naturaleza jurídica de los memorandos de entendimiento en los siguientes términos:

*“Memorando de Entendimiento: Normalmente se usa para denotar un acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos de menor entidad o que desarrollan instrumentos preexistentes. Se utiliza mucho también para los llamados convenios o acuerdos interinstitucionales. Si la denominación empleada es **“MEMORANDO DE INTENCIÓN”**, se suele tratar de instrumentos en los cuales no se contemplan obligaciones de comportamiento reales, sino más bien cláusulas programáticas con una redacción que excluye los términos imperativos y que suele contener simples exhortaciones o declaraciones de intención”.* (Negrilla fuera del texto).

En este mismo sentido se ha pronunciado la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, a través del Concepto No. C-127 de 2022, en donde se señaló:

*“Los memorandos de entendimientos son instrumentos simplificados en los cuales se incluyen intenciones, compromisos, aspiraciones, propósitos o se desarrollan instrumentos preexistentes. En los mismos no se contemplan obligaciones de comportamiento reales, ni términos imperativos u obligacionales, sino más bien cláusulas programáticas que suelen contener simples exhortaciones o declaraciones de intención. Las normas que regulan los memorandos de entendimiento o cartas de intención corresponden a aquellas que de manera general le asignan las funciones a las Entidades Estatales. En este orden de ideas, este tipo de acuerdos no tienen el alcance de contrato estatal, en la medida en que no generan obligaciones para quienes lo suscriben, en consecuencia, no están sujetos a la normativa del Sistema de Compra Pública.”*

En este sentido, se aprecia que existe un consenso doctrinal en el sentido de indicar que las características propias de los memorandos de entendimiento se concretan en que su contenido **no es fuente de obligaciones cuyo cumplimiento pueda ser exigido judicialmente por las**

partes, sino que en las mismas se contemplan cláusulas programáticas, exhortaciones, declaraciones de intención, etc, que no tienen carácter imperativo.

#### **b. Respeto de la reserva y confidencialidad de la información pública**

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 establece el derecho fundamental de petición, según el cual toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Por su parte, el artículo 74 de la Carta Política dispone que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley y que el secreto profesional es inviolable.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, sustituida parcialmente por la Ley 1755 de 2015, regula el Derecho Fundamental de Petición; en particular, respecto del derecho de petición de información ante las autoridades y con relación a la información sometida a reserva legal, el artículo 24 de dicho Código dispuso:

*“ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:*

- 1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
- 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.*
- 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.*
- 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.*
- 5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.*
- 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 5 de 14

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

*PARÁGRAFO. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.*

Al analizar la constitucionalidad del artículo citado, la Corte Constitucional, en Sentencia C-951 de 2014, señaló:

*“La Corte Constitucional ha desarrollado abundante jurisprudencia en torno del derecho de acceso a la información y documentos públicos y en particular, de la excepción que configura la reserva que impide en ciertos casos ese libre acceso, en el sentido de señalar que los límites al derecho a la información se encuentran sometidos a exigentes condiciones y, por tanto, el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso, para lo cual sistematizó los parámetros que deben cumplir las limitaciones que se impongan al acceso a la información.*

*Resultan de especial importancia, los pronunciamientos hechos respecto de gastos reservados (sentencia C-491 de 2007), la ley estatutaria de habeas data financiero (sentencia C-1011 de 2008), la ley estatutaria de habeas data y protección de datos personales (Sentencia C-748 de 2011), la ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia (Sentencia C-540 de 2012) y la ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública (Sentencia C-274 de 2013).*

*De ese amplio desarrollo jurisprudencial, en cuanto a lo que resulta pertinente con la materia objeto de análisis, se pueden extraer desde una perspectiva general, los siguientes criterios y parámetros constitucionales de control:*

*a. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano de derechos humanos, como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.*

*b. La regla general es la del libre acceso a la información y a los documentos públicos y la excepción, la reserva de los mismos (art. 74 CP). Los límites al derecho de acceso a la información pública tienen reserva de ley. Esto significa que donde quiera que no exista reserva legal expresa, debe primar el derecho fundamental de acceso a la información y toda limitación debe ser interpretada de manera restrictiva. De igual modo, la reserva no puede cobijar información que debe ser*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 6 de 14

*pública según la Constitución Política.*

*c. Las limitaciones al derecho de acceso a la información deben dar estricto cumplimiento a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, cuales son, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, como los de asegura el respeto de los derechos o a la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.*

*d. Una restricción del derecho de acceso a la información pública solo es legítima cuando: (i) está autorizada por la ley y la Constitución; (ii) la norma que establece el límite es precisa y clara sobre el tipo de información sujeta a reserva y las autoridades competentes para aplicarla, de tal modo que excluya actuaciones arbitrarias o desproporcionadas; (iii) el no suministro de información por razón de estar amparada con la reserva, debe ser motivada en forma escrita por el servidor público que niega el acceso a la misma; (iv) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (v) la reserva debe ser temporal, por lo que la ley establecerá en cada caso, un término prudencial durante el cual rige; (vi) existen sistemas adecuados de custodia de la información; (vii) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (viii) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.*

*e. La reserva legal cubre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales pero no todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.*

*f. Para garantizar el derecho de acceso a la información mediante la formulación de una petición, las autoridades deben implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso que en todo caso, garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida.*

*g. La reserva opera en relación con el documento público pero no respecto de su existencia. El secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.) [219]*

*h. La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla, sin que por ello puedan ser sujetos a sanciones, independientemente de si ha sido filtrada o no, a*

Clave: APOY-7.0-12-008

Versión: 05

Fecha: 16/07/2024

Página: 7 de 14

*no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información.*

*i. Le corresponde al Estado la carga probatoria de la compatibilidad con las libertades y derechos fundamentales, de las limitaciones al derecho de acceso a la información. Así mismo, la justificación de cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual fue solicitada, de manera que evite al máximo, la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones al derecho.*

*j. Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los ciudadanos en la gestión estatal.*

*k. A partir de la clasificación de la información en personal o impersonal y en pública, privada, semiprivada o reservada, la Corte sistematizó [220] las reglas a partir de las cuales es posible determinar si la información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, así:*

*· La información personal reservada contenida en documentos públicos no puede ser revelada.*

*· El acceso a los documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada se despliega de manera indirecta, a través de autoridades administrativas o judiciales, según el caso y dentro de procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos.*

*· Los documentos públicos que contengan información personal pública son de libre acceso.*

*l. La reserva de la información puede ser oponible a los ciudadanos, pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de las que da cuenta la información reservada.*

*m. En síntesis, los principios rectores de acceso a la información, como fueron sistematizados en la sentencia C-274 de 2013 son:*

*· Máxima divulgación, lo cual implica que el derecho de acceso a la información debe ser sometido a un régimen limitado de excepciones.*

*· Acceso a la información es la regla y el secreto la excepción, toda vez que como todo derecho no es absoluto, pero sus limitaciones deben ser excepcionales, previstas por la ley, tener objetivos legítimos, ser necesarias, con estricta*

Clave: APOY-7.0-12-008

Versión: 05

Fecha: 16/07/2024

Página: 8 de 14

*proporcionalidad y de interpretación restrictiva.*

· *Carga probatoria a cargo del Estado respecto de la compatibilidad de las limitaciones con las condiciones y requisitos que debe cumplir la reserva.*

· *Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación.*

· *Buena fe en la actuación de las autoridades obligadas por este derecho, de tal manera que contribuya a lograr los fines que persigue, su estricto cumplimiento, promuevan una cultura de transparencia de la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.*

*n. De acuerdo con el Principio 8 de los denominados Principios de Lima (noviembre 16 de 2000) formulados en una declaración conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA y presidentes de las sociedades de prensa de varios países europeos y americanas, acogidos por la jurisprudencia constitucional [221], las restricciones al derecho de acceso a la información que establezca la ley deben perseguir (i) un fin legítimo a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH; (ii) la negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo y debe ser necesaria en una sociedad democrática; (iii) la negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada y (iv) la limitación del derecho debe ser temporal y o condicionada a la desaparición de su causal.”*

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, dispone que toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

Así, el artículo 4 de la referida Ley 1712 de 2014 dispone que, en ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados y que el acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

Al señalar los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se incluyó dentro de estos a “*Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional,*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 9 de 14

*departamental, municipal y distrital”.*

A su turno, el artículo 6 de la Ley 1712 de 2014 estableció las siguientes definiciones, las cuales se consideran relevantes para el tema del asunto:

*“b) Información pública. Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;*

*c) Información pública clasificada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;*

*d) Información pública reservada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;*

*e) Publicar o divulgar. Significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión;”*

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 dispone que la información exceptuada por daño a los intereses públicos es aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional, a saber: La defensa y seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso, el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales, la administración efectiva de la justicia, los derechos de la infancia y la adolescencia, la estabilidad macroeconómica y financiera del país y la salud pública.

En desarrollo de las normas referidas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 103 de 2015, compilado en el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, en el cual se estableció la reglamentación correspondiente a las directrices generales para la publicación de la información pública, condiciones de accesibilidad de la información pública, gestión de solicitudes de información pública, gestión de la información clasificada y reservada incluyendo directrices para la calificación de la información pública como clasificada o reservada, denegación o rechazo del derecho a la información pública por su carácter clasificado o reservado, entre otros aspectos.

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 10 de 14

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

De acuerdo con las normas mencionadas y los pronunciamientos referidos en el anterior acápite del presente concepto, se tiene que la naturaleza jurídica del memorando de entendimiento no se encuentra tipificada expresamente en la legislación colombiana, pero que en términos generales y en el contexto de la cooperación internacional, ha sido entendida como un acuerdo simplificado en el cual se incluyen compromisos de menor entidad o en el que se desarrollan instrumentos preexistentes, los cuales suelen contener simples exhortaciones o declaraciones de intención y por lo tanto no contienen las obligaciones propias que nacen de la celebración de un contrato o de un convenio entre las partes.

Al no tratarse de un contrato estatal ni de un convenio de aquellos descritos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, a este tipo de acuerdos no les son aplicables las disposiciones contenidas en el estatuto general de contratación pública.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la naturaleza jurídica del memorando de entendimiento no se encuentra determinada por el título o denominación del documento que contiene las declaraciones de las partes sino del contenido mismo del documento en un sentido material; así, advierte Colombia Compra Eficiente que:

*“...lo que determina la naturaleza jurídica de un documento suscrito por dos partes es el contenido del mismo y no la denominación que se le dé. Así las cosas, si un acuerdo de voluntades denominado memorando de entendimiento, implica el cumplimiento de obligaciones reales para las partes que van más allá de la intención de llevar a cabo un propósito común o implica que la entidad estatal recibe bienes, obras o servicios, ese documento tendrá carácter de contrato, entendido como un acto mediante el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer algo y, en ese sentido, se deberán aplicar las norma del Sistema de Compra Pública que regulan los contratos estatales”.*

En este sentido, si se identifica del texto del memorando de entendimiento que existen obligaciones entre las partes, el acuerdo a suscribir sería un convenio de asociación o un verdadero contrato estatal, que se regirá por las normas pertinentes de acuerdo con el alcance de dichas obligaciones. Cabe anotar que, al tenor de lo establecido en el artículo 1495 del Código Civil, estas obligaciones pueden ser de dar, hacer o abstenerse de hacer alguna cosa.

De igual manera, se reitera que, en el evento de identificarse que del memorando de entendimiento surgen obligaciones entre las partes que deriven su naturaleza jurídica a la de un contrato o un convenio, de acuerdo a lo señalado en los numerales 12, 13 y 14 del artículo 40 del Decreto 1294 de 2021, corresponde a la Dirección Administrativa las funciones de asesorar y orientar a las dependencias y regionales de la entidad durante las diferentes etapas de la contratación; adelantar, previa solicitud de las diferentes dependencias, los procesos

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 11 de 14

precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios encaminados al cumplimiento de los objetivos institucionales; y emitir conceptos jurídicos en materia contractual de acuerdo con los procedimientos establecidos en el proceso de compra y contratación pública de la entidad. Lo anterior sin perjuicio del pronunciamiento que deba hacer el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica en el marco del Comité de Contratación cuando a ello haya lugar.

Visto lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica encuentra que en la minuta de memorando de entendimiento remitida por la Oficina Asesora de Comunicaciones y Relacionamento Institucional se han incorporado cláusulas que establecen su objetivo, alcance, disposiciones financieras, resolución de conflictos y modificaciones, propiedad intelectual y confidencialidad, coordinación y comunicaciones.

En concepto de esta Oficina Asesora Jurídica, de la redacción de dichas cláusulas y de su entendimiento en conjunto, el documento puesto a consideración corresponde en efecto al de un memorando de entendimiento en tanto que en dichas cláusulas no se contemplan obligaciones de comportamiento reales, ni obligaciones de dar, hacer o abstenerse de hacer alguna cosa, sino cláusulas programáticas que excluyen los términos imperativos y que contienen declaraciones de intención.

Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que se observa que a lo largo del documento se utilizan indistintamente las expresiones: “Memorando de entendimiento”, “memorandum de Cooperación”, “acuerdo de cooperación técnica” y “acuerdo”; al respecto, se sugiere respetuosamente usar a lo largo del texto una única denominación del documento.

## V. CONCLUSIONES

Se da respuesta a la solicitud de concepto en los siguientes términos:

***“Me permito remitir el presente memorando con el fin de solicitar un concepto jurídico sobre el Memorando de Entendimiento entre la UAEAC y la Dirección General de la Autoridad de Aviación Civil de Francia (DGAC). Este documento, que se adjunta para su revisión, tiene como objetivo establecer un marco de cooperación técnica para el mejoramiento de los servicios aeronáuticos y la implementación de estrategias conjuntas que promuevan altos estándares de seguridad operacional y sostenibilidad en la aviación.*”**

### ***Aspectos relevantes para el análisis:***

- La vigencia del acuerdo (cuatro años desde la firma) y las condiciones para su terminación, incluyendo la cláusula de preaviso de 60 días.***
- Las disposiciones de confidencialidad y propiedad intelectual detalladas en el Artículo 5.***

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 12 de 14

• **La revocatoria de acuerdos previos, específicamente el acuerdo de 2015 mencionado en el Artículo 7.**

• **Las condiciones financieras y operacionales, conforme al Artículo 3, que establecen que no habrá pagos entre las partes y que cada acción será acordada mutuamente.**

**Es por ello que, solicitamos su análisis y concepto sobre la validez, implicaciones legales y eventuales observaciones en torno a la aplicación del acuerdo considerando los compromisos adquiridos, las obligaciones de confidencialidad y los términos para la resolución de controversias, tal como se define en el Artículo 4.”**

Respuesta:

1. Se considera viable, en términos generales, la suscripción del memorando de entendimiento por parte de la AEROCIVIL y la honorable Dirección General de la Autoridad de Aviación Civil de Francia (DGAC), contenido en el documento puesto a consideración de esta oficina. En todo caso se sugiere revisar la denominación que se le da al memorando de entendimiento a lo largo de su texto, conforme a lo expuesto en el acápite de consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica del presente pronunciamiento.

2. La ley no establece restricciones para la vigencia de este tipo de memorandos de entendimiento, por lo que se considera que las partes son libres de pactar su plazo. En todo caso, la determinación de dicho plazo debe ser establecida por parte las dependencias técnicas interesadas en la suscripción del mismo al interior de la AEROCIVIL, teniendo en cuenta su objetivo, necesidad y la posición que al respecto asuma la DGAC.

3. Frente a la cláusula de confidencialidad y propiedad intelectual debe indicarse que, en concepto de esta Oficina Asesora Jurídica, dicha cláusula se encuentra conforme a la legislación colombiana, en lo relativo a los dos aspectos que regula. Es posible para la UAEAC pactar la no divulgación de la información que reciba por parte de la DGAC; en todo caso, en el evento en que parte de esa información sea requerida en ejercicio de los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información pública, la entidad deberá analizar si se cumplen los requisitos establecidos por la Ley 1714 de 2014, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Decreto 1081 de 2015, para cada caso particular.

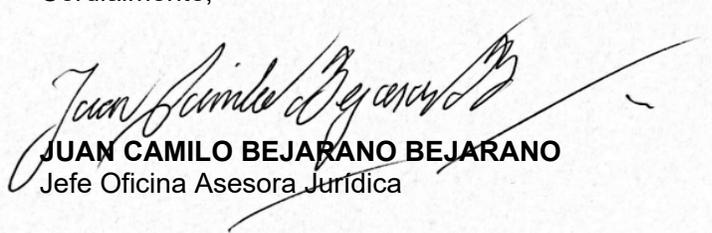
4. Frente a la revocatoria de los acuerdos previos y en tanto los mismos se encuentren suscritos por las mismas partes, la Oficina Asesora Jurídica no encuentra objeción alguna a dicha cláusula en tanto que corresponde a la voluntad de las partes llegar a un acuerdo sobre la vigencia o no de sus acuerdos suscritos con anterioridad.

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 13 de 14

5. En lo que se refiere a la cláusula de disposiciones financieras, se considera que se encuentra ajustada a la ley, en tanto que en la misma se dispone que no habrá lugar a pago alguno entre las partes, como corresponde en un memorando de entendimiento. En todo caso, los gastos en que incurra la Aerocivil para la ejecución de las actividades que se deriven del memorando de entendimiento deberá darse cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en el Estatuto General de la Contratación Pública, según el caso.

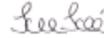
El presente escrito tiene la naturaleza de un concepto jurídico, constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



**JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Juan José Serna Saiz – Abogado Contratista Oficina Asesora Jurídica



Revisó: Gustavo Moreno Cubillos – Coordinador Grupo Gestión Jurídica Estratégica

