

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202408-00056348
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 6 de agosto de 2024

Doctora  
**Claudia Mercedes Amaya Ayala**  
Secretaria de Salud y Ambiente  
Municipio de Bucaramanga

Asunto: Solicitud de concepto jurídico.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

**i. El objeto de la solicitud.**

Refiere en su solicitud los hechos que a continuación se relatan:

Solicita respetuosamente emitir un concepto jurídico o directriz frente a como se debe llevar a cabo o bajo que modalidad el memorando de entendimiento que se tiene previsto surtir entre AZTRAZENECA Colombia S.A.S y la Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga, en aras de cumplir con las necesidades y funcionamiento a cargo de la Subsecretaría de Salud Pública.

Pone de presente, que el objeto del memorando a suscribirse sería el siguiente: "Mediante la presente MDE las partes manifiestan su intención de iniciar negociaciones de buena fe, con el fin de analizar la posibilidad de establecer los términos y condiciones entre las partes, para desarrollar estrategias educativas y de atención primaria en salud".

Adjunta a la solicitud, el documento de memorando de entendimiento a suscribirse.

Si bien dentro de la solicitud de consulta jurídica no se planteó un problema jurídico a resolver, se considera que, por los hechos expuestos en el documento de solicitud, se está consultando lo siguiente:

¿Procedimiento o modalidad de cómo se debe llevar a cabo la suscripción de un memorando de entendimiento?

**ii. Análisis de la situación propuesta.**

Se considera que, a efectos de resolver la inquietud planteada, es necesario abordar los siguientes temas: (i) definición y características de los memorandos de entendimiento; (ii) contraste de los memorandos de entendimiento – frente a las modalidades de selección establecidas por la Ley 1150 de 2007; (iii) conclusiones.

**ii.i. Definición y características de los memorandos de entendimiento.**

Los memorandos de entendimiento son instrumentos simplificados en los cuales se incluyen intenciones, compromisos, aspiraciones, propósitos o se desarrollan a través de ellos instrumentos preexistentes. En esta clase de documentos no se contemplan obligaciones de comportamientos reales, ni términos imperativos u obligaciones, sino más bien cláusulas de contenido programático que suelen contener simples exhortaciones o declaraciones de intención. La normatividad que regula los memorandos de entendimiento o cartas de

[www.bucaramanga.gov.co](http://www.bucaramanga.gov.co)

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202408-00056348
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

intención corresponden a aquellas que de manera general le asignan las funciones a las Entidades Estatales. En ese orden de ideas, este tipo de acuerdo no tienen el alcance de contratos en la medida que no generan obligaciones para quienes lo suscriben, en consecuencia, no están sujetos a la normativa del sistema de compra pública, la cual está instituida propiamente para la adquisición de bienes, obras o servicios por parte de las entidades estatales a quienes les aplica<sup>1</sup>.

Por lo tanto, al ser un documento a través del cual se materializan lineamientos o acuerdos puntuales con el ánimo de culminar en un futuro y eventual acuerdo final, su celebración, condiciones, y reglas depende de las necesidades particulares de cada uno de sus firmantes.

Ahora, no obstante, lo expuesto en cuanto a su finalidad y características, se debe tener presente que lo que indica la naturaleza jurídica de un documento suscrito por dos o más partes es el contenido 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 mera intención de llevar a cabo un propósito común o implica que la entidad estatal realice 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 deberá dar aplicación a los postulados en materia del régimen de contratación estatal y sus modalidades de selección<sup>2</sup>.

#### ii.ii. Contraste de los memorandos de entendimiento – frente a las modalidades de selección establecidas por la Ley 1150 de 2007.

Como bien se indicó en el punto anterior, al no tener los memorandos de entendimiento el alcance propio de un contrato, los mismos no se encuentran sujetos para su adelantamiento a las disposiciones del sistema de compra pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto reglamentario 1082 de 2015 y demás normas concordantes).

La Ley 1150 de 2007 en su artículo 2º, estableció las modalidades de selección para la escogencia del contratista del Estado para la adquisición de bienes, obras o servicios por parte las entidades sujetas al régimen contractual del Estatuto General de la Contratación Pública. Estas modalidades de selección se componen de una regla general correspondiente al proceso por licitación pública y unas causales exceptivas que se refieren en los numerales 2, 3, 4 y 5 de la misma norma. Las modalidades de selección exceptivas a la licitación pública son: (i) selección abreviada; (ii) concurso de méritos;(iii) contratación directa, y (v) contratación por mínima cuantía.

Para el caso que nos ocupa, y como se ha venido abordando, los memorandos de entendimiento no corresponden a una tipología contractual que se encuentre sujeta alguna de las causales de contratación - que deban surtirse por cualquiera de las modalidades de selección definidas en la Ley 1150 de 2007 y en el reglamento.

Ahora, para el caso del Municipio de Bucaramanga mediante el Decreto No. 0411 de 2020, se confirió delegación de funciones y competencias a los Secretarios de Despacho, para la suscripción de convenios, acuerdos o memorandos que no impliquen la ordenación del gasto, lo anterior, en el marco y desarrollo de las áreas funcionales y específicas propias de cada Secretaría y en concordancia con el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Entidad. Por lo tanto, es importante que previo a la suscripción de cualquier documento

<sup>1</sup>Asesoría Jurídica No. C- 127 de 2022, de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

<sup>2</sup> Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202408-00056348
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

con la naturaleza de un memorando de entendimiento, se identifique el alcance de las delegaciones conferidas y los trámites a surtirse para su celebración.

### ii.iii. Conclusiones.

Conforme a lo analizado en los apartes anteriores, el problema jurídico se ha de resolver así:


Los memorandos de entendimiento como instrumentos simplificados que no tienen el alcance de un contrato estatal, para su adelantamiento, celebración y ejecución no se encuentran sujetos al régimen jurídico de los contratos estatales, por lo tanto, su trámite no se encuentra sujeta alguna modalidad de selección de las que trata la Ley 1150 de 2007.

Ahora bien, tal como se indico en el apartado ii.i., lo que determina la naturaleza jurídica de un documento suscrito por dos o más partes es el contenido mismo y no la denominación que se le dé.

En cuanto al documento en particular trasladado a esta Secretaría, se formulan las siguientes observaciones y comentarios a su contenido, a saber : (i) La persona jurídica actuar como parte dentro del memorando de entendimiento - no es la Secretaría de Salud y Ambiente - sino el Municipio de Bucaramanga como entidad territorial;(ii) Se sugiere revisar las funciones y competencias del Municipio en relación a la naturaleza de lo que se busca con el memorando, para ello, se debe ajustar el numeral 1 de la parte considerativa. Debe revisarse qué las funciones y competencias del Municipio en materia de salud pública tienen coherencia con lo que se quiere llegar a desarrollar con el memorando entendimiento a suscribirse; (iii) Al participar una entidad pública en el memorando, se sugiere revisar la disposición de la cláusula de confidencialidad, en el entendido que dicha condición deviene de la Constitución y la Ley y no de un acuerdo de las partes. Es decir, no se puede asegurar de entrada que toda la información del memorando será confidencial. Distinto es que las partes que comprometan a dar confidencialidad a la información que por sus condiciones y características así lo requiera según la Ley;(iv) Teniendo en cuenta que al no ser el memorando de entendimiento propiamente un contrato, se sugiere no se plantee en él una cláusula relativa a la solución de controversias.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Atentamente,



Paola Andrea Mateus Pachón  
Secretaria Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho  
Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 1815 de 2024

