



**LA LÍNEA GRIS ENTRE LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO Y LOS
TRATADOS EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN BILATERAL COLOMBIANA:
IMPLICACIONES JURÍDICAS**

SISTEMATIZACIÓN DE LA PRÁCTICA

PRESENTADO POR:

**SARA SOFIA PALACIOS PAREDES
ANGELA MARÍA CALDERÓN HERRERA**

DIRECTOR:

RAFAEL CASTRO ALEGRÍA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA CALI
FACULTAD DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA JURÍDICA Y POLÍTICA
PROGRAMA DE DERECHO**

2026

I. CONTEXTO

El presente trabajo se desarrolla en el marco de la práctica realizada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, organismo encargado de dirigir el sector administrativo de relaciones exteriores en Colombia. De conformidad con el artículo 189(2) de la Constitución Política de 1991, corresponde al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, dirigir las relaciones internacionales. En este sentido, bajo la orientación del Presidente de la República, el Ministerio formula, planifica, coordina, ejecuta y evalúa la política exterior de Colombia, así como las relaciones internacionales y la administración del servicio exterior de la República (artículo 3, Decreto 869 de 2016).

Para efectos de este trabajo, resulta relevante destacar que, en virtud del Decreto 869 de 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene, entre otras funciones, la de otorgar concepto previo para la negociación y celebración de tratados, acuerdos y convenios internacionales (artículo 4(9) *ibídem*), así como participar en los procesos de negociación de instrumentos internacionales, realizar su seguimiento, evaluar sus resultados y verificar de manera permanente su cumplimiento (artículo 4(10) *ibídem*).

Particularmente, este trabajo surge de la experiencia adquirida en el Grupo Interno de Trabajo de Tratados (en adelante, GIT de tratados), adscrito a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, encargado de la gestión jurídica del ciclo de vida de los tratados internacionales de Colombia, velando porque tanto los instrumentos vinculantes como los no vinculantes se gestionen conforme al Derecho Internacional y a los procedimientos internos del Estado (artículo 12, Resolución 7810 de 2025). Asimismo, se nutre de la experiencia en el Grupo Interno de Trabajo de Cooperación Bilateral y Asistencia Oficial para el Desarrollo (en adelante, GIT cooperación bilateral y AOD), adscrito a la Dirección de Cooperación Internacional, responsable de coordinar la negociación, suscripción y seguimiento de instrumentos programáticos de cooperación con agencias, programas y fondos de desarrollo, así como con otras fuentes bilaterales de cooperación (artículo 49 y siguientes, Resolución 7810 de 2025).

En el desarrollo de estas funciones institucionales, es posible observar la utilización frecuente de diversos instrumentos para formalizar compromisos con otros Estados y entidades. Esta práctica institucional permite advertir que, junto a los tratados internacionales, existe un uso creciente de instrumentos de naturaleza no vinculante, lo que plantea interrogantes sobre su alcance jurídico y sus efectos dentro del ordenamiento internacional y del derecho interno colombiano.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el derecho internacional, los tratados han sido tradicionalmente uno de los principales instrumentos para generar obligaciones entre los Estados y demás sujetos del orden internacional, reconociendo su carácter jurídicamente vinculante al estar regidos por el Derecho Internacional Público. No obstante, en la práctica internacional actual se ha incrementado el uso de instrumentos de carácter programático o de *soft*

law, entendidos generalmente como “reglas de conducta que en principio no generan obligaciones al carecer de fuerza vinculante, pero que producen efectos prácticos al tener un carácter político o declarativo, tales como los memorandos de entendimiento, las cartas de intención o las declaraciones conjuntas” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2024, p. 46).

En la práctica del Estado colombiano, especialmente en materia de cooperación bilateral, los memorandos de entendimiento (en adelante, *MoU*) se emplean con frecuencia para la ejecución de diversos planes, programas y proyectos que pueden involucrar recursos financieros, asistencia técnica, transferencia de conocimientos o donaciones en especie. Según la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2023) estos instrumentos se han consolidado como una herramienta habitual para estructurar compromisos de cooperación, en gran parte debido a la flexibilidad y agilidad que ofrecen en comparación con los tratados internacionales.

Así pues, a diferencia de los tratados, que conforme al artículo 224 de la Constitución Política de Colombia para su validez requieren aprobación del Congreso y deben someterse al examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en los términos del artículo 241(10) *ibídem*, “los memorandos de entendimiento no están sujetos a estas formalidades, se perfeccionan con la suscripción y, por regla general, producen efectos desde ese momento” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2024, p. 48).

Sin embargo, en la práctica, el contenido y la redacción de algunos *MoU* pueden incluir compromisos específicos, obligaciones de comportamiento o mecanismos de seguimiento que, aunque formalmente no se presentan como jurídicamente vinculantes, pueden generar efectos que trascienden el ámbito estrictamente político o programático. Esta situación puede desdibujar la distinción tradicional entre instrumentos vinculantes y no vinculantes, dando lugar a un escenario en el que no siempre resulta claro el alcance jurídico de los compromisos asumidos por el Estado.

Esta ambigüedad plantea desafíos jurídicos e institucionales. Por una parte, puede generar incertidumbre en materia de seguridad jurídica respecto del alcance y exigibilidad de los compromisos internacionales, así como sobre la eventual responsabilidad internacional del Estado en caso de incumplimiento de compromisos asumidos en este tipo de instrumentos. Por otra parte, plantea interrogantes sobre el alcance de las garantías constitucionales previstas para los tratados internacionales, entre ellas, el control de constitucionalidad.

En consecuencia, el estudio de estos instrumentos resulta relevante no sólo para comprender la evolución de las formas de cooperación internacional, sino también para analizar cómo la práctica estatal puede incidir en la configuración de las fuentes del derecho internacional y en la relación entre éste y el derecho interno. Este estudio permite, además, identificar los retos institucionales y jurídicos que plantea el uso creciente de instrumentos no vinculantes en la conducción de la política exterior.

A partir de lo anterior, surge la siguiente pregunta de investigación:

¿En qué medida el uso creciente de memorandos de entendimiento en la cooperación bilateral colombiana desdibuja la distinción jurídica entre instrumentos vinculantes e instrumentos de soft law?

Con el fin de responder a esta pregunta, el presente trabajo analizará la distinción entre los tratados internacionales y la naturaleza jurídica de los memorandos de entendimiento en la práctica estatal, examinando su utilización en la cooperación bilateral colombiana y evaluando sus implicaciones desde la perspectiva del derecho internacional y del derecho interno.

III. OBJETIVO GENERAL

Analizar en qué medida el uso creciente de memorandos de entendimiento en la cooperación bilateral colombiana desdibuja la distinción jurídica entre instrumentos vinculantes e instrumentos de *soft law*.

IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Examinar el marco jurídico y doctrinal aplicable a los tratados internacionales y a los memorandos de entendimiento.
2. Describir la práctica institucional colombiana en la celebración de memorandos de entendimiento en materia de cooperación bilateral.
3. Evaluar las implicaciones jurídicas del uso de memorandos de entendimiento en la cooperación bilateral colombiana.

V. ESTADO DEL ARTE

La doctrina se ha aproximado a esta problemática desde distintos enfoques, algunos centrados en la distinción conceptual entre instrumentos vinculantes y no vinculantes, otros en el análisis del denominado *soft law* y otros en el estudio de instrumentos específicos utilizados en la práctica internacional. Con el fin de abordar las diversas posiciones doctrinales, el análisis se estructura en bloques temáticos que recogen los principales enfoques identificados y permiten evidenciar los consensos, tensiones y vacíos existentes en la doctrina.

- a. La distinción entre tratados internacionales e instrumentos no vinculantes.

La doctrina ha entendido a los tratados como instrumentos vinculantes generadores de obligaciones internacionales, mientras que los instrumentos no vinculantes no se consideran fuente de tales obligaciones (Orellana, 2014). A partir de esto, la distinción entre estos instrumentos se ha sustentado en diversos criterios, entre los cuales se destacan la voluntad de obligarse jurídicamente, el lenguaje empleado, la sujeción al derecho internacional, la existencia de mecanismos de ejecución o seguimiento y la observancia de procedimientos formales de celebración.

No obstante, el desarrollo del derecho internacional ha cuestionado la suficiencia de estos criterios. Boyle (1999) señala que aunque se ha entendido que los instrumentos de *soft law* se diferencian por su carácter no vinculante, el autor sostiene que “una vez el *soft law* empieza a interactuar con los tratados, este carácter puede perderse o alterarse” (p.901). Para explicar esta situación, advierte que los elementos anteriormente descritos para diferenciar estos instrumentos no siempre permiten trazar una línea precisa ya que existen zonas grises en las que los instrumentos presentan distintos grados de normatividad y eficacia jurídica, lo que evidencia que los tratados y el *soft law* no son categorías opuestas, sino herramientas complementarias en la creación, interpretación y aplicación del derecho internacional.

En consecuencia, aunque la doctrina ha desarrollado múltiples criterios para diferenciar estas categorías, persisten debates sobre su alcance y suficiencia, abriendo la puerta a analizar cómo dicha distinción opera en contextos estatales específicos como Colombia y cuáles pueden ser sus implicaciones jurídicas concretas, especialmente en escenarios como la cooperación bilateral.

b. El debate sobre el *soft law* y sus efectos jurídicos.

Las dificultades señaladas por la doctrina para trazar una frontera clara entre instrumentos vinculantes y no vinculantes han desplazado el debate hacia el análisis del *soft law* y sus efectos en el derecho internacional. Más que la clasificación formal, la doctrina ha enfatizado en los efectos jurídicos, prácticos e institucionales de estos instrumentos, cuestionando la idea de que solo los tratados generan consecuencias relevantes.

Chinkin (1989) analiza el *soft law* como una transformación clave del derecho internacional contemporáneo, destacando que no es una categoría homogénea, sino un conjunto diverso de instrumentos con distintas formas y efectos, lo que dificulta su análisis sistemático. Aunque no generan obligaciones jurídicas estrictas ni responsabilidad internacional directa, pueden tener efectos normativos relevantes, como orientar la conducta estatal, crear expectativas de cumplimiento y contribuir a la formación de costumbre o de normas vinculantes.

Desde una postura más precavida, Benavides (2021) aborda este debate a partir de la teoría clásica de las fuentes del derecho internacional. La autora sostiene que estos instrumentos no constituyen fuentes formales, no generan obligaciones jurídicas vinculantes ni responsabilidad internacional directa. Sin embargo, no desconoce que “las manifestaciones que se engloban bajo el concepto de *soft law* constituyen un «prederecho» que puede cristalizar en una fuente formal” (Verdross & Simma, como se citó en Benavides, 2021, p.9). En este sentido, identifica un debate doctrinal: mientras algunas corrientes, especialmente constructivistas, les atribuyen efectos jurídicos directos o cuasi vinculantes, la autora advierte que ello puede desdibujar la distinción entre normas obligatorias y manifestaciones programáticas.

En conjunto, la literatura evidencia que, aunque existe consenso en reconocer la importancia práctica del *soft law*, persisten puntos de controversia respecto de su

alcance jurídico y de los efectos que puede producir. Este debate adquiere especial relevancia en relación con instrumentos específicos, como los *MoU*, siendo necesario examinar con mayor detalle cómo han sido analizados estos instrumentos en la doctrina.

c. Estudios sobre memorandos de entendimiento (*MoU*).

En torno al desarrollo doctrinal de los *MoU*, Mbah Tarh (2020) parte de la distinción clásica del derecho internacional entre los tratados internacionales regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y los *MoU*, comúnmente considerados instrumentos de *soft law*. Sin embargo, el autor sostiene que esta diferenciación estrictamente formal no siempre resulta suficiente para determinar los efectos reales que tales instrumentos pueden producir en la práctica internacional.

Aunque los *MoU* no suelen emplear un lenguaje imperativo propio de las obligaciones jurídicas y en su lugar, optan por expresiones mucho más flexibles, esto no implica que carezcan de relevancia normativa o impacto práctico. Por el contrario, una de sus principales virtudes radica en su eficacia operativa inmediata, al no requerir procesos internos, lo cual permite a los Estados estructurar compromisos y facilitar la cooperación internacional.

Uno de los ejes que principalmente estudia el autor es la intención de las partes de obligarse jurídicamente con cualquier instrumento. En este sentido, si los Estados manifiestan la voluntad de crear obligaciones jurídicas exigibles, el instrumento puede ser considerado tratado en los términos del derecho internacional, por el contrario, si la intención es meramente política, esto sería un instrumento del *soft law*. Sin embargo, la intención no siempre es clara ni explícita, ya que los Estados buscan flexibilidad y rapidez en la cooperación, por lo que la naturaleza jurídica del instrumento no puede deducirse únicamente de su denominación.

Así pues, el estudio de los *MoU* requiere analizar la intención de las partes y el contexto por el cual se adoptó, exigiendo la evaluación caso por caso para establecer sus efectos en el plano del derecho internacional. En ese sentido, resulta también relevante examinar la práctica estatal, pues los Estados no solo utilizan estos instrumentos como herramientas jurídicas, sino también como estrategias para gestionar sus compromisos.

d. El *soft law* en el contexto colombiano.

La práctica estatal colombiana evidencia un uso extensivo del *soft law* en diversos ámbitos. Sin embargo, su integración en el ordenamiento interno resulta inconsistente y plantea interrogantes frente a las implicaciones jurídicas de su uso. Franco (2019) y Martínez (2018) destacan que su uso por altas cortes y autoridades administrativas ha flexibilizado y complejizado el sistema tradicional de fuentes del derecho, permitiendo respuestas más ágiles, pero generando tensiones con la seguridad jurídica, el principio de legalidad y la jerarquía normativa, además de riesgos

por la producción de efectos similares a normas obligatorias sin controles democráticos suficientes.

En el plano internacional, Gómez Pavajeau *et al.* (2022) señalan que el modelo clásico de fuentes del derecho internacional previsto en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, resulta insuficiente frente a fenómenos como la globalización, la proliferación de organizaciones internacionales, la fragmentación temática del derecho internacional y la expansión del *soft law*, lo que ha diversificado los instrumentos normativos más allá de las categorías tradicionales

Finalmente, en materia tributaria, Girón (2018) muestra como instrumentos de la OCDE, aunque no vinculantes, han sido incorporados directa e indirectamente en el ordenamiento colombiano. Por ejemplo, en reformas tributarias recientes como las leyes 1607 de 2012 y 1819 de 2016 y en la interpretación de convenios de doble imposición, lo que evidencia una transformación del *soft law* en *hard law* y plantea riesgos para la soberanía tributaria.

El estado del arte evidencia la existencia de zonas grises entre *hard law* y *soft law* y constata un vacío en el análisis de esta problemática en el caso colombiano. Como parte de las transformaciones del sistema tradicional de fuentes del derecho internacional, diversos estudios han analizado el *soft law* y los instrumentos jurídicamente vinculantes, abordando principalmente su naturaleza jurídica, su papel en el sistema internacional y sus efectos generales. Sin embargo, esta literatura aunque sólida, se limita al ámbito teórico, pues no desarrolla de manera suficiente un análisis que permita comprender cómo estos instrumentos son utilizados por los Estados, ni cuales son sus efectos reales en contextos estatales específicos.

Esta desconexión entre teoría y práctica resulta relevante en ordenamientos como el colombiano. Aunque la doctrina colombiana reconoce la importancia práctica del *soft law* y advierte las tensiones que su expansión genera, estos estudios se han concentrado en sus efectos generales, sin abordar de manera específica el uso de los *MoUs* en la práctica de la cooperación bilateral colombiana. Esta limitación genera consecuencias como inseguridad jurídica, ambigüedad frente a las obligaciones que contraen los Estados, dificultades en su control judicial y claridad normativa, confirmando la pertinencia del problema de investigación.

Frente a esto, se identifica un vacío empírico significativo. Aunque el uso de estos instrumentos en la práctica estatal es cada vez más frecuente, la literatura no ha desarrollado cómo los *MoUs* pueden incidir en la delimitación entre instrumentos vinculantes y no vinculantes, ni cómo contribuyen a la configuración de obligaciones internacionales. Este vacío delimita y justifica el aporte del presente estudio, el cual no se limita al plano teórico, sino que incorpora el análisis de la práctica colombiana, aportando elementos para comprender las implicaciones y efectos reales del uso de estos instrumentos.

En este contexto, el presente estudio se orienta al análisis del caso colombiano, con el propósito de ofrecer un enfoque aplicado frente a los desarrollos previos. Colombia constituye un caso de interés, pues presenta un marco jurídico formalista respecto de los instrumentos jurídicamente vinculantes, al tiempo que evidencia un uso creciente de mecanismos no vinculantes en su actuación internacional.

VI. MARCO TEÓRICO

El derecho internacional clásico se estructura a partir de un modelo formal de identificación normativa cuyo eje es el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que consolida un sistema cerrado y jerarquizado de fuentes compuesto por tratados, costumbre y principios generales. Este modelo responde a una concepción estatocéntrica, donde el Estado es el principal sujeto creador y destinatario de las normas, y donde la validez jurídica depende de su procedencia formal más que de su contenido material. En este marco, el consentimiento estatal constituye el fundamento de la obligatoriedad.

Desde el positivismo jurídico, el derecho válido es aquel que emana de una autoridad competente conforme a procedimientos establecidos. En esta línea, Bobbio (1960) sostiene que son fuentes del derecho aquellos hechos o actos a los que el ordenamiento atribuye capacidad de producir normas. Esta lógica se refleja en el ámbito internacional en el concepto de *hard law* entendido como el conjunto de normas jurídicamente vinculantes cuya inobservancia genera responsabilidad internacional (Pronto, 2015), incluyendo las formas tradicionales de producción normativa como los tratados.

No obstante, la transformación del derecho internacional y la proliferación de procesos de creación normativos y no normativos, intensificados por la globalización, han desbordado este esquema formal (Gómez Pavajeau *et al.*, 2022). En este contexto, la expansión del *soft law* ha cuestionado la suficiencia del modelo clásico; aunque no constituye una fuente formal autónoma, abarca instrumentos caracterizados por su flexibilidad, gradualidad y ausencia de coercibilidad directa, que pueden tener trascendencia jurídica. Así, Chinkin (1989) destaca su función programática e interpretativa, mientras que Shelton (2000) advierte que puede influir en la formación de costumbre internacional cuando incide en la práctica estatal acompañada de *opinio juris*.

En este punto, la costumbre internacional adquiere especial relevancia como mecanismo a través del cual el *soft law* puede generar efectos jurídicos. Conforme al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, esta constituye “prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”, lo que implica la concurrencia de un elemento objetivo (práctica estatal) y uno subjetivo (*opinio juris*), entendido este último como la convicción de obligatoriedad jurídica. Sin embargo, su formación responde a un proceso dinámico, informal y en ocasiones ambiguo, en el que la repetición de conductas, su aceptación generalizada, así como fenómenos como la aquiescencia o la ausencia de protesta, contribuyen a la consolidación progresiva de normas (Cárdenas & Rojas, 2023). En este sentido, instrumentos como los *MoU*,

aunque carecen de fuerza vinculante formal, pueden trascender su carácter inicial y participar en procesos de cristalización normativa, generando efectos jurídicos reales.

De este modo, resulta necesario distinguir entre el estatus formal de estos instrumentos y los efectos que producen en la práctica, evidenciando que la obligatoriedad puede manifestarse de manera gradual y funcional, más allá de la dicotomía estricta entre lo vinculante y lo no vinculante.

Para comprender esta dinámica, el constructivismo ofrece una perspectiva analítica que parte de la producción social de la realidad (Wendt, 2005). Desde este enfoque, el orden internacional es el resultado de procesos sociales en los que se construyen identidades, intereses y significados compartidos, pues los Estados no actúan en función de intereses previamente dados, sino que estos se configuran a raíz de las prácticas e interacciones entre los actores y las estructuras. En palabras de Wendt (2005), “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (p.5), por lo que las normas no se agotan en su formalización, sino que constituyen estructuras sociales que generan expectativas de comportamiento, y su juridicidad depende de procesos de socialización, internalización y legitimación.

En esta línea, el constructivismo permite entender que la obligatoriedad no es una cualidad estrictamente formal ni binaria, sino que puede manifestarse de manera gradual en función de los efectos prácticos que un instrumento puede producir. Como señalan Legler *et al.* (2021), la acción social puede redefinir las estructuras existentes, lo que permite considerar que las prácticas estatales en torno a instrumentos no vinculantes pueden contribuir a la transformación progresiva del orden normativo internacional.

Esta aproximación permite desplazar el análisis hacia el estudio de los mecanismos y procesos mediante los cuales ciertos instrumentos adquieren relevancia normativa y eficacia en la práctica. Como señalan Gómez Pavajeau *et al.* (2022), afirmar que el artículo 38 del Estatuto presenta de manera exhaustiva las fuentes del derecho internacional implicaría desconocer la naturaleza fragmentada y descentralizada del sistema internacional, así como la ausencia de una autoridad central que imponga jerarquías rígidas entre las distintas manifestaciones normativas.

Desde esta perspectiva, la distinción entre *hard law* y *soft law* no desaparece, pero resulta insuficiente para explicar la producción de efectos jurídicos materiales. Instrumentos no vinculantes pueden influir en la conducta estatal, en la interpretación del derecho y en la formación de nuevas normas, generando una forma de vinculatoriedad funcional que tensiona el entendimiento clásico de la obligación internacional. En particular, los *MoUs* pueden entenderse como mecanismos de coordinación que, aunque no crean obligaciones formales, contribuyen a la construcción de prácticas de cooperación y expectativas de comportamiento entre los Estados.

En consecuencia, este trabajo adopta esta perspectiva constructivista y parte de la premisa de que el derecho internacional contemporáneo debe comprenderse como

un sistema dinámico en el que los efectos jurídicos no dependen exclusivamente de la forma, sino también de los procesos mediante los cuales las normas adquieren significado y eficacia. Desde esta postura, el *soft law* no se equipara al *hard law*, pero tampoco se reduce a una mera manifestación política carente de relevancia jurídica, sino que puede generar efectos normativos progresivos, influir en la formación de expectativas legítimas y, en determinados contextos, contribuir a la consolidación de obligaciones internacionales.

En este sentido, el constructivismo se emplea como una herramienta analítica complementaria e interdisciplinar que permite explicar cómo instrumentos de *soft law*, en particular los *MoU*, pueden adquirir eficacia en la práctica y cómo la obligatoriedad puede manifestarse de manera funcional y gradual en un sistema internacional fragmentado, descentralizado y en constante transformación.

VII. METODOLOGÍA

La presente investigación se construye desde un enfoque cualitativo, partiendo del análisis y la interpretación de normas jurídicas, documentos oficiales y la doctrina aplicable en relación con los tratados internacionales y su distinción frente al uso de memorandos de entendimiento para la consolidación de compromisos en las relaciones internacionales de cooperación entre los Estados.

En este sentido, la investigación se apoyará en fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las fuentes primarias, se abordarán normas de derecho internacional y del ordenamiento jurídico colombiano aplicables a los tratados y demás instrumentos internacionales, así como por memorandos de entendimiento suscritos por Colombia, jurisprudencia y otros documentos oficiales relevantes para su análisis. Por otro lado, las fuentes secundarias incluirán doctrina especializada en materia de derecho internacional público, principalmente aquella relativa a la distinción entre instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes, al igual que estudios académicos sobre *soft law*, *hard law* y aproximaciones a la práctica estatal colombiana.

A partir de lo anterior, se realizará una comparación entre los *MoU* y los tratados internacionales, con el fin de identificar sus características, diferencias y los criterios utilizados en la práctica estatal para determinar su grado de obligatoriedad y alcance jurídico.

El método principal empleado será el estudio de caso, entendido como una estrategia metodológica cualitativa que permite analizar fenómenos complejos en su contexto real. En este marco, se tomará como caso central la práctica internacional del Estado colombiano en el uso de *MoUs* en el ámbito de la cooperación bilateral, no solo con el propósito de describir los instrumentos, sino también de explicar a profundidad el fenómeno jurídico que se configura en la práctica actual. El caso colombiano resulta relevante para este estudio en la medida en que evidencia una utilización constante y estratégicamente significativa de los *MoUs* en distintos ámbitos, como derechos humanos, cooperación fronteriza, seguridad y desarrollo económico, lo que permite observar dentro de un mismo ordenamiento jurídico, los distintos usos de estos

instrumentos en la estructuración de la política exterior, facilitando la identificación de patrones, tensiones y criterios empleados por el propio Estado, permitiendo examinar las múltiples variables y dimensiones internas del caso para un análisis profundo y contextualizado, lo que hace este método sea adecuado para comprender el alcance jurídico de estos instrumentos en la práctica.

Con este fin, se van a seleccionar tres memorandos de entendimiento suscritos por Colombia en distintos ámbitos de la cooperación internacional, la selección de estos casos va a responder a un criterio intencional y teóricamente orientado. Cada caso representa un grado distinto entre el *hard law* y el *soft law*. El primero de ellos se aproxima a lo que sería un tratado internacional, el segundo corresponde completamente a un instrumento del *soft law* y el tercero se ubica en una zona intermedia con ambigüedad jurídica. Esta selección permite realizar una comparación sistemática entre casos que difieren en aspectos clave para la investigación, tales como el lenguaje jurídico empleado, la estructura del instrumento, el grado de especificidad de las acciones previstas, la utilización de mecanismos institucionales, su relación con el derecho internacional, la inclusión o ausencia de cláusulas de no vinculatoriedad, así como su potencial para generar efectos jurídicos, entre otros elementos relevantes.

Finalmente, el análisis se orientará a evaluar como la utilización de estos instrumentos incide en la configuración de la distinción entre instrumentos vinculantes y no vinculantes y cuáles pueden ser las implicaciones jurídicas para el Estado colombiano en el ámbito internacional e interno.

VIII. CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN APLICABLE A LOS TRATADOS Y ESTUDIO DE LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO

La distinción entre los tratados internacionales y los *MoU* constituye un punto esencial para este estudio, mientras los tratados se incluyen de forma directa en el derecho internacional clásico como instrumentos jurídicamente vinculantes, los *MoU* se ubican en una zona menos definida, siendo necesario el estudio de los criterios doctrinales y jurisprudenciales vinculados a estos instrumentos. Es por esto que, el presente capítulo analiza su régimen jurídico, sus diferencias y los criterios doctrinales que se han utilizado para determinar su obligatoriedad.

a. Sobre los tratados internacionales.

Los tratados son instrumentos internacionales de carácter vinculante regidos por el derecho internacional público. El marco jurídico que los regula es la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (en adelante, Convención de 1969), la cual establece los estándares comunes para su celebración, interpretación, aplicación y terminación. Complementariamente, la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre organizaciones internacionales* (en adelante, Convención de 1986), amplía este régimen a los acuerdos celebrados con organizaciones internacionales.

De acuerdo con el artículo 2, literal a), de la Convención de 1969, un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

A partir de esta definición, la *Guía Jurídica de Tratados y otros instrumentos internacionales* del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2024), identifica como elementos esenciales: i) que constituya un acuerdo internacional de voluntades; ii) que sea celebrado por sujetos de derecho internacional; iii) que conste por escrito; iv) que se rija por el derecho internacional; y v) que genere efectos jurídicos vinculantes, creando obligaciones cuya inobservancia puede comprometer la responsabilidad del Estado.

En cuanto a los sujetos de derecho internacional, se reconocen principalmente los Estados y las organizaciones internacionales. En virtud del principio de integridad territorial, las entidades territoriales de un Estado no pueden celebrar tratados de manera autónoma. Respecto de las organizaciones internacionales, su subjetividad internacional, es decir, su capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones en el derecho internacional depende de lo establecido en sus instrumentos constitutivos, como ocurre por ejemplo con la Organización de Naciones Unidas y su Carta.

Por otro lado, la exigencia de que el tratado se rija por el derecho internacional implica que su régimen jurídico no depende de un ordenamiento interno específico, sino del sistema jurídico internacional, es decir, se comprende bajo un sistema común de fuentes, incluyendo las reglas sobre interpretación, cumplimiento y responsabilidad. En consecuencia, el tratado genera derechos y obligaciones exigibles en el plano internacional.

En este punto, debe destacarse que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, incluye los tratados como fuente principal, junto con la costumbre y los principios generales del derecho. En este sentido, debe entenderse que las fuentes de derecho internacional hacen referencia a “la suma de las reglas aceptadas por los Estados para determinar sus conductas respecto de los otros” (Bisschop, 1940, como se citó en Gómez Pavajeau *et al.*, 2022, p.85). De este modo, los tratados constituyen uno de los mecanismos centrales de creación de obligaciones internacionales.

La fuerza vinculante de los tratados se fundamenta en el principio *pacta sunt servanda*, consagrado en el artículo 26 de la Convención de 1969. Como explica Lukashuk (1989), este principio no se agota en la exigencia formal de cumplir lo pactado, implica que las obligaciones deben cumplirse de buena fe, lo que supone actuar conforme al objeto y fin del tratado; abstenerse de frustrar su propósito, incluso antes de su entrada en vigor, cuando el Estado haya manifestado su consentimiento en obligarse y; no invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento, en coherencia con el artículo 27 de la referida Convención. Su observancia garantiza la estabilidad y previsibilidad del orden jurídico internacional.

Asimismo, el Comité Jurídico Interamericano (2020) indica que la celebración de un tratado produce tres tipos de efectos jurídicos que deben considerarse antes de obligarse: (i) efectos internacionales primarios, derivados del principio de *pacta sunt servanda*; (ii) efectos internacionales secundarios, relacionados con la activación de regímenes jurídicos como el derecho de los tratados, la responsabilidad internacional del Estado y aquellos vinculados con la materia del instrumento; y (iii) efectos internos, determinados por la forma en que cada Estado incorpora y aplica los tratados en su ordenamiento, debiendo además precisar ante la comunidad internacional las consecuencias internas de dichos instrumentos.

En el plano internacional, de conformidad con el artículo 6 de la Convención de 1969, se entiende que todo Estado está facultado para celebrar tratados. La creación de un tratado implica un proceso complejo y de larga duración que comprende varias etapas, a saber: negociación y redacción del texto, adopción, aceptación y consentimiento para obligarse y finalmente, entrada en vigor y cumplimiento (Galindo-Romero *et al.*, 2023).

La etapa de negociación constituye el espacio en el que los Estados definen el contenido del instrumento y las obligaciones que se pretenden asumir. Posteriormente, en la adopción, los Estados acuerdan el texto definitivo, sin que ello implique aún su carácter vinculante. Una vez autenticado, el tratado queda cerrado y no puede ser modificado.

Ahora bien, el consentimiento del Estado en obligarse puede manifestarse mediante la firma en la etapa de negociaciones, si así se conviene (artículo 12 CVDT), o mediante la ratificación, aceptación o aprobación (artículo 14 CVDT), la adhesión (artículo 15 CVDT), o cualquier otra forma prevista en el propio tratado o aceptada por las partes para la entrada en vigor del instrumento (artículo 11 CVDT), de conformidad con la Convención de 1969.

En atención a lo anterior, se evidencia que el artículo 11 de la Convención de 1969, deja abierta la posibilidad y la flexibilidad para que los Estados convengan cualquier otra forma de obligarse por un tratado. Lo que evidencia la flexibilidad del derecho internacional en cuanto a la forma de vinculación, siempre que exista una intención clara de obligarse jurídicamente (Szurek, 2011).

Finalmente, el tratado adquiere fuerza vinculante con su entrada en vigor, la cual se produce en la forma y condiciones que el propio instrumento establezca en atención al artículo 24(1) de la Convención de 1969, ya sea mediante el cumplimiento de requisitos internos en el caso de tratados bilaterales, o mediante la concurrencia de un número determinado de ratificaciones en los multilaterales.

En cuanto al plano interno, en el caso colombiano es necesario señalar que los tratados deben cumplir determinadas etapas antes de su perfeccionamiento y entrada en vigor. En la práctica nacional, se distinguen dos tipos de tratados que varían en la forma en que se perfeccionan y producen efectos jurídicos, a saber, los tratados

solemnes y los acuerdos de procedimiento simplificado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

Frente a los tratados solemnes, la Constitución Política de Colombia prevé la intervención de las tres ramas del poder público en su proceso de incorporación. En primer lugar, corresponde a la Rama Ejecutiva dirigir las relaciones internacionales y negociar los tratados (artículo 189(2) CP). Posteriormente, la Rama Legislativa debe aprobarlos mediante ley, conforme a los artículos 150(16) y 224 de la Constitución. Finalmente, la Rama Judicial a través de la Corte Constitucional, ejerce control de constitucionalidad sobre el tratado como sobre su ley aprobatoria (artículo 241(10) CP).

Por su parte, los acuerdos de procedimiento simplificado permiten una incorporación más ágil, en la medida en que la firma suele significar la adopción, autenticación y manifestación del consentimiento en obligarse por parte del Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024). Dentro de esta categoría, se encuentran los acuerdos cuya materia corresponde a la competencia exclusiva del Presidente de la República como director de las relaciones internacionales, así como los acuerdos derivados o complementarios, cuyo propósito es desarrollar o ejecutar disposiciones previamente contenidas en un tratado solemne en vigor, sin generar nuevas obligaciones sustantivas.

Estas consideraciones ponen de manifiesto que la celebración de un tratado no puede entenderse como un acto meramente formal o diplomático. Cuando un Estado expresa su consentimiento en obligarse, asume compromisos jurídicos que producen consecuencias concretas tanto en el plano internacional como nacional. Por ello, la decisión de suscribir un tratado exige una valoración cuidadosa de las obligaciones asumidas y de las implicaciones que puede generar su incumplimiento.

En este contexto, determinar la naturaleza jurídica del instrumento resulta fundamental, si un instrumento refleja la intención de obligarse jurídicamente y reúne los elementos constitutivos de un tratado, queda sometido al principio de *pacta sunt servanda*, al régimen de responsabilidad internacional del Estado y a las reglas generales del derecho de los tratados. En cambio, si carece de intención jurídica vinculante, sus efectos deberán analizarse bajo categorías distintas.

No obstante, deben examinarse aquellos instrumentos cuya ubicación dentro de esta categoría no es evidente. En la práctica contemporánea, los Estados recurren con frecuencia a los denominados *MoU*, generalmente considerados no vinculantes. Sin embargo, en algunos casos la intención de obligarse no se constata de manera clara, al tiempo que el instrumento estructura compromisos concretos y puede generar efectos jurídicos relevantes. Esta situación dificulta su categorización, pues no permite calificarlos directamente como tratados, pero tampoco reducirlos a meras declaraciones políticas carentes de efectos jurídicos, lo que exige analizar con mayor detalle su naturaleza y el régimen aplicable.

b. Sobre los memorandos de entendimiento (*MoU*).

Los *MoU* son instrumentos ampliamente utilizados en las relaciones internacionales contemporáneas, siendo adoptados por sujetos de derecho internacional, principalmente los Estados, donde se establecen compromisos políticos, declaraciones de intención, marcos de cooperación, planes de acción o entendimientos comunes. A diferencia de los tratados regulados por la Convención de 1969, los *MoU* no cuentan con una definición uniforme en el derecho internacional ni con un régimen jurídico codificado que determine el carácter vinculante o no de su naturaleza, pues esta depende de la intención de cada parte, por lo que, en principio, los *MoU* suelen ubicarse en el ámbito del *soft law*.

La *Guía Jurídica de Tratados y otros instrumentos internacionales* del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2024), define los *MoU* como “acuerdos que se caracterizan porque su contenido se limita a consagrar exhortaciones y declaraciones de orden programático y político de los Estados y organizaciones internacionales que los suscriben y no usan términos imperativos o jurídicamente exigibles” (p. 48). A diferencia de los tratados, que deben seguir determinadas formalidades para su perfección, los *MoU*, surten efectos desde su suscripción, sin necesidad de procedimientos adicionales.

Esta definición resulta insuficiente para explicar el papel que juegan estos instrumentos dentro del sistema jurídico internacional, pues la ausencia de fuerza vinculante formal no implica la ausencia de efectos jurídicos, por ello, el análisis no puede agotarse en la afirmación de que los *MoU* pertenecen al ámbito del *soft law*, sino que este concepto exige examinar en qué medida pueden producir efectos jurídicos aun cuando estos no constituyan tratados en sentido estricto, considerando su contenido, expectativas y entendimientos compartidos entre los Estados.

Como criterio central de esta investigación, la diferencia entre este instrumento y un tratado internacional no simplemente está en su denominación, sino en si las partes manifiestan la intención de crear obligaciones jurídicas internacionales y si este se rige con las disposiciones del derecho internacional, explicadas en el apartado a) de este capítulo. Como ha sido reconocido por el Comité Jurídico Interamericano (2020):

El título de un instrumento no es determinante de su carácter vinculante o no vinculante. Un acuerdo denominado Memorando de Entendimiento puede constituir un tratado si así lo revela su contenido, mientras que un instrumento denominado tratado podría reducirse a un compromiso político, dependiendo de su configuración material. (p.52)

Esta distinción ha sido estudiada por la Corte Internacional de Justicia manteniendo un criterio predominantemente material y no formal, aunque pueden existir declaraciones entre los Estados muy relevantes políticamente, esto no significa automáticamente que sean tratados jurídicamente obligatorios, por ejemplo, en el caso *Obligación de negociar el acceso al océano Pacífico (Bolivia c. Chile)* la Corte determinó que:

Los acuerdos o declaraciones invocados por el demandante no establecían obligaciones jurídicas, aunque las declaraciones en cuestión fueran “políticamente significativas”, basándose principalmente en la averiguación de la “intención” de las partes en dichos instrumentos de vincularse por obligaciones jurídicas. Según la Corte, esa intención debe apreciarse independientemente de la forma que puedan revestir los acuerdos y, a falta de términos expresos que indiquen la existencia de un compromiso jurídico, puede establecerse sobre la base de un examen objetivo de todos los elementos de prueba. (Forteau, 2022, p. 5)

Si bien la anterior jurisprudencia nos ayuda a ilustrar lo anteriormente planteado, esto no implica que todo *MoU* sea un tratado encubierto, sino que confirma que la forma que haya tomado el instrumento no es determinante.

Ahora bien, es pertinente mencionar las características de los *MoU* en el ámbito de las relaciones internacionales. En primer lugar, su flexibilidad normativa, este instrumento permite la cooperación sin activar el régimen formal que atañe a los tratados, por lo que no se requiere la ratificación parlamentaria en muchos de los sistemas jurídicos incluido el sistema colombiano. Además, son rápidos de negociar y por ende su adopción se produce con celeridad, de manera que permiten a los Estados actuar de manera práctica y estratégica sin quedar atados a la rigidez formal y a los tiempos de un tratado internacional.

Esta flexibilidad no significa informalidad absoluta, sino menor carga procedimental y menor exposición a controles internos. Precisamente por ello, los *MoU* resultan útiles en contextos diplomáticos sensibles o en áreas técnicas donde los Estados desean cooperar sin asumir obligaciones jurídicas exigibles ante instancias internacionales.

En segundo lugar, es importante señalar que estos instrumentos utilizan un lenguaje estratégico, como, por ejemplo, “las partes cooperarán”, “harán esfuerzos” “tienen la intención de”, por lo que este lenguaje evita emplear los términos típicos de instrumentos vinculantes, lo que refleja no solo una decisión técnica, sino también la construcción del grado de compromiso que los Estados desean proyectar frente a la comunidad internacional. Finalmente, es un instrumento de cooperación que se utiliza con mucha frecuencia en diferentes ámbitos como el intercambio de información, comercio, migración, defensa y asistencia técnica.

En este sentido, los *MoU* cumplen varias funciones estratégicas en el sistema internacional, entre las cuales se encuentran el establecimiento de marcos de cooperación, la coordinación de políticas, la facilitación de acciones conjuntas y la generación de compromisos políticos entre las partes, manteniendo siempre la discrecionalidad política que se necesita en este tipo de actos y también pueden funcionar como una fase preparatoria de un tratado formal, un mecanismo piloto de cooperación y como marco general antes de un acuerdo vinculante.

Desde una perspectiva funcional, los *MoU* pueden entenderse como instrumentos de normatividad gradual, es decir, como mecanismos que permiten a los Estados explorar compromisos antes de consolidarlos en formas jurídicamente vinculantes. Esta lógica gradual desafía la visión tradicional del derecho internacional como un sistema basado exclusivamente en obligaciones formales y pone en consideración la existencia de distintas intensidades normativas dentro del orden jurídico internacional.

Partiendo de un enfoque constructivista, esta gradualidad normativa se entiende como resultado de la interacción social entre los Estados, quienes no se limitan a aplicar normas, sino que participan activamente en su redefinición y construcción. Así, los *MoU* no sólo operan como instrumentos estratégicos, sino también como espacios donde pueden generarse compromisos internacionales y expectativas compartidas. Por ello, su carácter vinculante o no vinculante, no depende exclusivamente de criterios formales, sino también de la forma en que estos instrumentos son internalizados por los actores, así como de su evolución en función de los procesos de construcción social entre ellos.

El análisis precedente revela que la calificación jurídica de un instrumento internacional no depende únicamente de su denominación o de la forma en que es presentado por las partes. Como se ha reiterado, la determinación de su carácter vinculante exige un análisis más detenido de su contenido, del contexto en que fue adoptado y de los efectos que puede producir. Por ello, resulta necesario examinar cuáles son los criterios que permiten establecer cuándo un instrumento genera obligaciones jurídicas y cómo se ha abordado esta cuestión en la doctrina a partir de la distinción entre *hard law* y *soft law*.

c. Criterios para determinar la obligatoriedad de los instrumentos internacionales: entre el *hard law* y el *soft law*.

La determinación de la obligatoriedad de un instrumento internacional se ha vinculado a elementos como la intención de las partes de obligarse jurídicamente, su sujeción al derecho internacional y la observancia de ciertos procedimientos formales. Sobre esta base se ha construido la distinción entre instrumentos vinculantes (*hard law*) y no vinculantes (*soft law*). No obstante, la diversidad de instrumentos utilizados por los Estados evidencia que esta frontera no siempre es clara.

Desde la perspectiva clásica, el elemento central es la intención de obligarse jurídicamente. Como señala Benavides (2021), el derecho internacional público se fundamenta en el consentimiento estatal, en ausencia de un órgano legislativo central. Esta lógica se refleja en las fuentes del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; en los tratados, mediante los mecanismos previstos en la Convención de 1969; en la costumbre, a través de la práctica reiterada acompañada de *opinio juris*; y en otros supuestos, como los actos unilaterales, mediante declaraciones estatales.

En contraste, los instrumentos de *soft law* no exteriorizan de forma inequívoca una intención de crear obligaciones jurídicas, por lo que su naturaleza debe inferirse a partir de su contenido y del comportamiento posterior de las partes. En este sentido, uno de los principales indicios es el lenguaje empleado, fórmulas imperativas o términos como “deberá”, “acepta” o “derechos y obligaciones” pueden sugerir vinculatoriedad, mientras que expresiones programáticas o de intención se asocian a instrumentos no vinculantes. Como indican Galindo-Romero *et al.* (2023), los Estados utilizan conscientemente terminología distinta según pretendan concluir un tratado o un MoU. Sin embargo, este criterio no es definitivo y debe analizarse en conjunto con otros elementos.

Entre estos, resultan relevantes la sujeción al derecho internacional, la inclusión de cláusulas sobre solución de controversias, responsabilidad por incumplimiento o entrada en vigor, así como la existencia de mecanismos de implementación y cumplimiento, los cuales pueden reforzar el carácter vinculante del instrumento. Por el contrario, instrumentos de *soft law* tienden a prescindir de estas estructuras formales (Orellana, 2014). Aun así, ninguno de estos criterios resulta concluyente por sí solo.

Boyle (1999) señala que la práctica internacional contemporánea evidencia la existencia de zonas grises, advirtiendo que algunos tratados contienen compromisos tan generales que reducen su exigibilidad, mientras que ciertos instrumentos no vinculantes pueden incorporar compromisos con un alto grado de precisión e influir significativamente en la conducta estatal, esta interacción cuestiona la idea de que la obligatoriedad opera en términos estrictamente binarios. En la misma línea, Herdegen (2005, como se citó en López-Medina & Sánchez-Mejía, 2008) identifica que en el derecho internacional han surgido fuentes que “se encuentran en una zona gris entre la proclamación sin fuerza vinculante y la determinación con efectos vinculantes”, evidenciando la complejidad del fenómeno normativo internacional (p. 342). Asimismo, Gómez Pavajeau *et al.* (2022) destacan que:

El *soft law*, en silencio, ha creado procedimientos internacionales que resultan en implicaciones directas hacia los Estados y los actores no estatales. De hecho, por medio de la sentencia Nicaragua v. Estados Unidos de 1986, la Corte Internacional de Justicia reconoció (...) los efectos del Acta Final de Helsinki de 1975, la cual, a pesar de no ser vinculante, tuvo una influencia significativa en Europa Central y Oriental en cuanto a la importancia de la protección de los derechos humanos. (p. 93)

Por tanto, entender el *soft law* únicamente desde su falta de obligatoriedad resulta insuficiente, pues desconoce su función orientadora, su incidencia en la práctica estatal y su capacidad de influir en la evolución del derecho internacional (Gómez Pavajeau *et al.*, 2022).

Desde una perspectiva constructivista, la obligatoriedad puede analizarse más allá de criterios formales. Wendt (2005) sostiene que los agentes y las estructuras se

constituyen recíprocamente, por lo que la conducta estatal no puede entenderse sin los contextos normativos en los que se inscribe. Así, la obligatoriedad de un instrumento no depende únicamente de su forma jurídica, sino del significado que los Estados le atribuyen en la práctica. Como lo expone Benavides (2021):

Hay una sociedad que, en lo formal, acepta la existencia de valores determinados, por los que los Estados están dispuestos a celebrar conferencias, acuerdos, recomendaciones, declaraciones, etcétera. Esas manifestaciones inequívocas impregnarían el actuar de los Estados en la sociedad internacional, recogiendo un ethos —sistema dinámico y constructivista—. (p. 8)

De esta manera, el constructivismo destaca que la realidad internacional es el resultado de procesos sociales en que los actores producen y reproducen estructuras a través de sus acciones, lo que implica que “(...) la práctica de los actores puede alterar las normas (...) y, con ello, la estructura misma del sistema” (Santa Cruz, 2021, pp. 42-43).

Aplicado a la distinción entre *hard law* y *soft law*, este enfoque permite comprender por qué ciertos instrumentos no vinculantes pueden incidir en la conducta estatal. En particular, los *MoU* pueden ser entendidos como instrumentos que contribuyen a la construcción de significados compartidos e identidades en torno a la cooperación, lo que les permite operar como referentes en la interacción entre Estados, incluso en ausencia de coercibilidad formal. Como sostiene Orellana (2014), “desde esta óptica, el derecho blando surge como una categoría analítica que visualiza al derecho internacional no como una colección estática de fuentes, sino como un proceso continuo de diálogo orientado a influir en el comportamiento de los diversos actores” (p. 9).

En este contexto de progresiva desformalización del derecho internacional, los Estados recurren cada vez más a instrumentos no vinculantes para estructurar sus relaciones y objetivos. Por ello, resulta pertinente analizar el caso colombiano, donde los *MoU* han adquirido creciente relevancia, con el fin de determinar si, más allá de su denominación, configuran en la práctica compromisos jurídicamente vinculantes, responden a dinámicas del *soft law* o se ubican en una zona intermedia de normatividad.

IX. CAPÍTULO II. LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIANA.

El estudio de los *MoU* en la práctica de la cooperación internacional constituye un elemento central para comprender su papel dentro del derecho internacional. Mientras en el capítulo anterior se abordaron los criterios que permiten distinguirlos de los tratados internacionales desde una perspectiva teórica, en este capítulo se analizan en su dimensión práctica, particularmente en el ámbito de la cooperación internacional colombiana.

Es por esto que, el presente capítulo tiene como propósito examinar las razones que explican la utilización de los *MoU* en la cooperación bilateral, así como su tratamiento en la práctica institucional colombiana. De igual forma, se busca profundizar en las dificultades que surgen al momento de determinar su naturaleza jurídica y efectos, a partir del análisis de algunos instrumentos suscritos por Colombia, esto con el fin de evidenciar los retos que plantea su uso en la práctica estatal.

- a. Razones para el uso de memorandos de entendimiento en el ámbito de la cooperación bilateral.

En el sistema internacional contemporáneo, la cooperación entre Estados ocupa un papel central en la promoción del desarrollo y la gestión de problemáticas, al articular mecanismos mediante los cuales los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores, coordinan recursos, conocimientos y capacidades.

Una de las modalidades que oferta y demanda Colombia es la Cooperación Bilateral y Ayuda Oficial al Desarrollo, definida por la OCDE (s.f.) como la ayuda destinada a promover el desarrollo económico y el bienestar de los países a través de transferencias financieras como donaciones o préstamos y también transferencias técnicas en áreas como salud, saneamiento, educación e infraestructura. Así, la cooperación ha trascendido la mera financiación para incluir el intercambio de conocimientos y experiencias, siendo Colombia actualmente receptora de apoyo de más de cuarenta donantes bilaterales y multilaterales (ENCI, 2023).

Aunque Colombia fue clasificado como un país de renta media alta por el Banco Mundial y la OCDE en 2013, persisten brechas económicas y sociales que se manifiestan en altos niveles de desigualdad, disparidades regionales y retos en el fortalecimiento institucional. En este contexto, la cooperación internacional sigue siendo fundamental para movilizar recursos técnicos y financieros y complementar los esfuerzos nacionales orientados a enfrentar los desafíos aún presentes en el país.

Por esta razón, la Cooperación Bilateral y Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) constituye un mecanismo fundamental para gestionar la asistencia técnica que recibe Colombia, en línea con las prioridades de la política exterior y a las necesidades de desarrollo. Para ello, se emplean mecanismos como las comisiones conjuntas, comisiones mixtas y estrategias bilaterales, que permiten estructurar la cooperación a mediano y largo plazo, requiriendo además marcos institucionales y jurídicos para formalizar y desarrollar los compromisos adquiridos.

En el caso colombiano, instrumentos como los *MoU* han ganado relevancia y se han convertido en una herramienta habitual para estructurar varios compromisos de cooperación. El Comité Jurídico Interamericano (2020) señala que los acuerdos internacionales (incluidos los *MoU*) pueden contener distintos tipos de compromisos como marcos generales de cooperación que fijan objetivos, acuerdos operativos e instrumentos declarativos que expresan intenciones sin compromisos inmediatos. Esta diversidad de contenidos evidencia su flexibilidad dentro de la práctica internacional, lo

cual explica el por qué se han convertido en un instrumento ampliamente utilizado por parte de los Estados.

Aunque su atractivo radica en la flexibilidad y rapidez que ofrecen frente a los tratados, esta preferencia estratégica no puede entenderse únicamente desde esta perspectiva, sino que también es relevante que se analice frente a las teorías que explican los comportamientos de los Estados en el sistema internacional.

Guzman (2008), sostiene que los Estados obedecen normas no por un poder coercitivo central, sino por incentivos racionales como la reputación, la reciprocidad y represalias. En ese sentido, la selección de un *MoU* frente a los tratados puede entenderse como una decisión estratégica orientada a maximizar beneficios reputacionales y minimizar costos políticos internos. Así, un *MoU* permite cooperar sin tener que recurrir a otros gastos institucionales adicionales.

En este estudio, la utilización de los *MoU* en cooperación bilateral responde precisamente a esta lógica, llegar a un acuerdo en el cual se permita avanzar en proyectos conjuntos, reduciendo los costos de este proceso y facilitando que los compromisos se puedan concretar de forma inmediata, adaptándose a las necesidades de la cooperación, por lo que esto resulta coherente con las prioridades de la política exterior colombiana y las necesidades de desarrollo para el país. Sin embargo, su aplicación plantea desafíos jurídicos, ya que en ciertos casos, este tipo de instrumentos parecieran oscilar entre el ámbito de lo vinculante y lo no vinculante generando tensiones en materia de seguridad jurídica y responsabilidad internacional.

Lo anteriormente expuesto no puede analizarse únicamente desde una perspectiva descriptiva, sino también teórica. Desde el constructivismo, la cooperación internacional no responde solo a intereses fijos o cálculos de utilidad, los intereses se construyen con la interacción constante entre Estados, definiendo qué buscan, cómo actúan y qué entienden por cooperación. En este marco, los *MoU* permiten fijar entendimientos entre las partes, traducen expectativas políticas generales en acciones concretas y hacen posible la cooperación sin exigir siempre un tratado formal.

Con base en lo anterior, surgen interrogantes relevantes sobre el tratamiento jurídico de los *MoU* en la práctica estatal colombiana, lo cual exige analizar cómo en el ejercicio de su política exterior, las autoridades encargadas de las relaciones internacionales interpretan, utilizan y gestionan estos instrumentos dentro de sus marcos institucionales, así como el alcance que se les atribuye en términos jurídicos y prácticos.

b. Tratamiento de los memorandos de entendimiento en la práctica institucional colombiana.

Dentro de la práctica colombiana, los *MoU* se ubican en la categoría del *soft law* o derecho programático. Es decir, Colombia los identifica como instrumentos no vinculantes, en la misma línea que otros instrumentos como las cartas de intención, las

declaraciones conjuntas, resoluciones y recomendaciones, los cuales poseen un valor meramente exhortatorio. Sin embargo, reconoce que son instrumentos jurídicos útiles y de uso cada vez más común, a través de los cuales se puede fundamentar el relacionamiento con otros Estados o entidades.

En la práctica colombiana se acepta que, si bien al momento de adoptarse estos instrumentos no tienen los efectos plenos de un tratado, pueden llegar a tener el potencial de convertirse en instrumentos vinculantes en razón a sus efectos prácticos. Según el *Diccionario de la Diplomacia Moderna: Terminología técnica de diplomacia, derecho internacional y relaciones internacionales* (2023), “estos instrumentos consagran aspiraciones que pueden eventualmente llegar a cristalizarse en una norma de costumbre internacional o adoptarse bajo la forma de un tratado” (p.308). Por tanto, para determinar la naturaleza jurídica de un instrumento internacional resulta imprescindible que estos se examinen de forma integral.

Desde el marco institucional, el uso y gestión de estos instrumentos se articula a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia (artículo 3, Decreto 869 de 2016), bajo la dirección del Presidente de la República como director de las relaciones internacionales (artículo 189(2) CP). Particularmente, corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio, mediante el Grupo Interno de Trabajo de Tratados (en adelante, GIT de tratados), “conceptuar sobre la viabilidad jurídica de los instrumentos internacionales de carácter vinculante y no vinculante del Estado colombiano, en la etapa de negociación previa a su adopción, o al cierre de negociación” (Artículo 12(3), Resolución 7810 de 2025).

A partir de estas funciones, el GIT de tratados cumple un papel central en el acompañamiento jurídico del ciclo de vida de los instrumentos internacionales que suscribe el Estado colombiano, velando porque tanto los instrumentos vinculantes como los no vinculantes se gestionen conforme al derecho internacional y a los procedimientos internos.

A la luz de este marco normativo e institucional, resulta relevante analizar el manejo que, desde el GIT de tratados, se ha dado a los *MoU*, en la medida en que es en esta instancia donde se evalúa la naturaleza jurídica de los distintos instrumentos internacionales que el Estado colombiano negocia o suscribe y el procedimiento que deben seguir para su adopción. Ello permite evidenciar cómo, en la práctica institucional, se interpretan y aplican los criterios que diferencian a los instrumentos vinculantes de aquellos que se consideran no vinculantes, así como las dificultades que pueden surgir al momento de determinar su naturaleza jurídica.

En primer lugar, es importante aclarar que, si bien los *MoU* pueden suscribirse ya sea entre Estados, organizaciones internacionales y/o entidades de derecho público, el presente trabajo se centra en aquellos suscritos a nivel del Estado como sujeto de derecho internacional. En segundo lugar, debe recordarse que, como se explicó en el primer capítulo, a diferencia de los tratados, estos instrumentos no requieren de un

proceso adicional de aprobación interna, por lo cual pueden producir efectos una vez sean suscritos, sin necesidad de ser sometidos a las tres ramas del poder público.

Ahora bien, todos los instrumentos internacionales que pretenda suscribir el Estado, tanto vinculantes como no vinculantes, deben ser sometidos a revisión y análisis previos. En la práctica institucional, la adopción de estos instrumentos inicia con un análisis de conveniencia política del área temática correspondiente y de la entidad nacional encargada de su eventual ejecución, con el fin de guardar coherencia y coordinación con los lineamientos de política exterior colombiana. Posteriormente, el proyecto de texto es sometido a consideración del GIT de tratados, instancia encargada de efectuar la revisión jurídica del instrumento propuesto (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

Tratándose de un *MoU*, este análisis implica examinar su contenido con el fin de verificar que corresponda a la naturaleza no vinculante característica de este tipo de instrumentos. En caso contrario, cuando del análisis del texto se desprende que las materias abordadas implican la asunción de obligaciones jurídicas por parte del Estado, se evalúa la necesidad de adecuarlo a una figura de carácter vinculante y, en consecuencia, someterlo al procedimiento previsto para los tratados.

En ese sentido, el análisis jurídico de proyectos de *MoU* parte de la premisa de que estos instrumentos no crean derechos y obligaciones entre sus signatarios. Por el contrario, dejan constancia de un entendimiento mutuo respecto de determinadas formas de cooperación o de actuación, cuyo cumplimiento depende fundamentalmente de la buena fe y de la voluntad de las partes. En consecuencia, un paso esencial de este análisis consiste en verificar que el contenido del instrumento no incluya disposiciones que puedan interpretarse como obligaciones jurídicas en cabeza del Estado, ni que impliquen erogaciones financieras o compromisos presupuestales a su cargo.

Uno de los primeros criterios considerados en la revisión jurídica es el lenguaje utilizado en el instrumento. Dada la naturaleza jurídica exhortativa o programática de los *MoU*, estos no deben incluir términos de carácter imperativo. En su lugar, su redacción suele limitarse a expresar intenciones, propósitos o aspiraciones de cooperación entre los Estados. Para tal fin, desde esta dependencia se identifican determinados términos de referencia y fórmulas de redacción que resultan compatibles con la naturaleza no vinculante, en contraste con aquellos que normalmente se emplean en instrumentos jurídicamente vinculantes. Algunos de estos términos se ilustran en el siguiente cuadro comparativo:

VINCULANTE Tratados	NO VINCULANTE MoU
«Las partes acuerdan»	«Los participantes han alcanzado un entendimiento»
«Las partes se comprometen a realizar»	«Las partes procurarán / buscarán / harán sus mayores esfuerzos por/ declaran su intención de realizar»
«Preámbulo» «artículos» «derechos»	«Introducción» «parágrafos» «beneficios»
El tratado «entra en vigor»	El MoU «empieza a surtir efectos»
«Partes contratantes»	«Participantes / signatarios»

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, capacitación en tratados: Derecho y práctica en Colombia (2026).

Un segundo elemento relevante en el análisis corresponde a la referencia al derecho interno. En la práctica colombiana es común que los *MoU* incluyan una disposición en la que se precisa que su ejecución se realizará de conformidad con el derecho interno de cada Estado, la cual suele denominarse “cláusula de legalidad”. Mediante este tipo de salvedades se busca dejar constancia de que el instrumento no tiene por objeto crear obligaciones jurídicamente vinculantes entre las partes en el plano del derecho internacional.

Otro aspecto que recibe especial atención es la revisión de disposiciones relativas a la “entrada en vigor”, “enmiendas”, “terminación”, “mecanismos de evaluación o seguimiento” y “solución de controversias”, en la medida en que este tipo de disposiciones no son propias de instrumentos de naturaleza no vinculante y, eventualmente, podrían sugerir la existencia de efectos jurídicos. En consecuencia, estas cláusulas suelen excluirse o, en su defecto, reformularse mediante expresiones más acordes con el carácter programático. Así, resulta viable emplear términos como “producción, inicio o cesación de efectos” o “modificaciones”, con el fin de preservar la naturaleza del instrumento.

Frente a la inclusión de mecanismos de solución de controversias, en la práctica colombiana, suele aceptarse la incorporación de apartados relativos a la “solución de diferencias” en este tipo de instrumentos. No obstante, estos se limitan a mecanismos de arreglo directo entre los Estados, como las consultas amistosas o la negociación directa. Por tanto, se excluyen mecanismos como la conciliación, el arbitraje y, en general, aquellos que impliquen la participación de terceros en la resolución del conflicto, pues se entiende que podrían generar obligaciones para las partes.

Finalmente, dentro del análisis jurídico también se examina la materia objeto del instrumento. Determinados temas, por su naturaleza o por las implicaciones jurídicas y económicas que pueden generar, suelen requerir un tratamiento más formal mediante instrumentos vinculantes. Así, cuando el contenido del instrumento se refiere a asuntos sensibles, como derechos humanos, materias arancelarias, derechos aduaneros u

otros aspectos propios de la regulación del comercio internacional, se evalúa con mayor rigor la idoneidad de emplear un *MoU*.

A su vez, cuando existen compromisos previamente asumidos en el marco de Tratados de Libre Comercio (TLC), el uso de instrumentos no vinculantes puede resultar inadecuado. En estos casos, desde el GIT de tratados se considera más apropiado recurrir a un tratado solemne o estructurar el instrumento como un acuerdo derivado o complementario de tratados ya vigentes, siempre que no se establezcan nuevas obligaciones. Estos instrumentos se enmarcan en la categoría de los tratados de procedimiento simplificado, los cuales permiten su adopción mediante un trámite menos complejo que el exigido para los tratados solemnes, facilitando así su incorporación al ordenamiento jurídico interno.

Ahora bien, si tras el análisis jurídico del GIT de tratados se identifica que el *MoU* conserva, en definitiva, indicios de carácter vinculante, establece obligaciones y cumple con los elementos propios de un tratado, la práctica colombiana reconoce que deberá tramitarse como tal, surtiendo todos los procedimientos internos necesarios para su perfeccionamiento, independientemente de su denominación.

En síntesis, la práctica institucional colombiana demuestra que la determinación de la naturaleza jurídica requiere un análisis integral que considera diversos elementos, entre ellos el lenguaje utilizado, las disposiciones incluidas, la referencia al derecho interno y la materia regulada. A partir de estos criterios, el GIT de tratados evalúa si el instrumento puede mantenerse dentro del ámbito del *soft law* o si, por el contrario, debe tramitarse como un acuerdo internacional.

No obstante, la aplicación práctica de estos criterios también plantea algunos desafíos, particularmente cuando el contenido del instrumento presenta elementos que pueden dar lugar a distintas interpretaciones respecto de su naturaleza jurídica. En este contexto, la valoración del alcance de sus disposiciones y de la intención de las partes puede generar situaciones en las que la delimitación entre instrumentos vinculantes y no vinculantes resulte menos clara.

c. Dificultades en la determinación de la naturaleza jurídica de los memorandos de entendimiento: análisis de algunos instrumentos suscritos por Colombia.

La determinación de la naturaleza jurídica de los *MoU* no constituye un ejercicio estrictamente mecánico. Aunque existen criterios orientadores como los estudiados, la interpretación del contenido del instrumento y de la intención de las partes implica un margen de apreciación que introduce cierto grado de discrecionalidad en la calificación de su carácter vinculante o no vinculante. En este escenario, el uso impreciso del lenguaje o la inclusión de determinadas disposiciones puede generar ambigüedades que conduzcan a que un instrumento concebido inicialmente como no vinculante sea interpretado como generador de obligaciones jurídicas.

Con el fin de ilustrar estas dinámicas, se analizan algunos *MoU* suscritos por Colombia en distintos ámbitos de cooperación internacional. Examinando tres casos

representativos a partir de criterios como el lenguaje empleado, las acciones previstas, las cláusulas incorporadas y la materia objeto del instrumento, complementados con una aproximación constructivista orientada a identificar su incidencia en la configuración de intereses, marcos de entendimiento compartido y prácticas de cooperación. Este análisis evidencia que los MoU presentan distintos grados de estructuración normativa, lo que confirma la existencia de una zona intermedia entre *hard law* y *soft law*, más allá de una clasificación rígida.

1. Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Colombia para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas de la misma (2012).

Este *MoU* suscrito entre Colombia y Ecuador el 14 de septiembre de 2012, tiene como propósito fortalecer la cooperación bilateral para prevenir e investigar el delito de trata de personas, así como brindar asistencia y protección a sus víctimas, especialmente en la zona fronteriza. En sus consideraciones iniciales, el *MoU* destaca la importancia del respeto y promoción de los derechos humanos, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y de cooperación entre ambos Estados frente a este fenómeno delictivo.

Desde el punto de vista jurídico, el documento se presenta formalmente como un *MoU*, lo que en principio sugeriría su carácter no vinculante. No obstante, el análisis de su contenido permite identificar algunos elementos que llevan a examinar con mayor detenimiento su alcance jurídico.

En primer lugar, la redacción del instrumento incorpora expresiones de carácter programático, tales como “buscarán cooperar”, “buscarán fortalecer” o “procurarán velar”, que son consistentes con la naturaleza no vinculante propia de los *MoU*. Sin embargo, también incorpora términos propios de instrumentos vinculantes, tales como “Partes”, la estructuración del texto en “Artículos”, así como disposiciones relativas a la “vigencia” y la “terminación” del instrumento.

En segundo lugar, el instrumento establece diversas líneas de cooperación en materia de prevención, investigación y atención a víctimas de trata de personas. Estas disposiciones contemplan, entre otros aspectos, el intercambio de información, la coordinación entre autoridades competentes, el fortalecimiento de mecanismos de asistencia a víctimas y la promoción de acciones conjuntas orientadas a combatir este delito. Aunque estas previsiones se enmarcan en un contexto de cooperación bilateral, su formulación refleja un grado importante de especificidad respecto de las acciones que las partes se proponen desarrollar.

A su vez, el instrumento incorpora disposiciones que trascienden el simple intercambio de intenciones. En su artículo IV se prevé la creación de un “Mecanismo de Evaluación” para el seguimiento de las acciones contempladas en el *MoU* y, en su artículo II, la posibilidad de crear un “Fondo Común” destinado a la asistencia y protección de las víctimas, lo cual introduce un elemento institucional que suele

encontrarse en instrumentos jurídicamente vinculantes y que podría sugerir la existencia de compromisos más estructurados en cabeza de los Estados.

Asimismo, en su artículo III el instrumento prevé la elaboración de un programa de trabajo anual, incluyendo diversas acciones concretas de cooperación, tales como el establecimiento de puntos de contacto institucionales, la capacitación de funcionarios, el intercambio de información y la implementación de mecanismos de cooperación judicial y policial. La especificidad de estas medidas podría generar interrogantes respecto del alcance estrictamente programático del instrumento.

En tercer lugar, el instrumento hace referencia a diversos tratados internacionales relevantes en la materia y de los cuales ambos Estados son parte, entre ellos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. Estas referencias podrían indicar una sujeción al derecho internacional, pues el propio instrumento dispone que “(...) *las partes buscarán cooperar entre sí, de conformidad con su derecho interno, y otras obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de los cuales son Estados Parte (...)*” (p.5). Esto se refuerza en razón a la ausencia de la cláusula de legalidad que suele incluirse en la práctica colombiana para hacer la salvedad de que estos instrumentos no se rigen por el derecho internacional ni crean obligaciones entre los signatarios.

Adicionalmente, el objeto del *MoU* versa sobre una materia sensible desde el punto de vista jurídico y político, como lo es la trata de personas, involucrando derechos humanos y el ámbito penal. Este tipo de temas suele estar regulado mediante tratados internacionales o acuerdos de cooperación formalmente vinculantes, lo que puede generar interrogantes respecto de la conveniencia de regular estos aspectos a través de instrumentos programáticos.

En consecuencia, aunque el instrumento se presentó formalmente como un *MoU*, su contenido incorpora elementos que podrían interpretarse como compromisos de mayor estructuración, pues el instrumento reúne varios rasgos característicos de los tratados internacionales. En este sentido, incluso al contener referencias expresas a otros tratados, podría haberse explorado la posibilidad de estructurarlo como un acuerdo derivado de procedimiento simplificado, figura que permite desarrollar y precisar obligaciones ya contenidas en tratados vigentes mediante una decisión autónoma del poder ejecutivo.

No obstante, en el evento de que el contenido del instrumento excediera las obligaciones previamente asumidas por los Estados en dichos tratados, su adopción habría debido someterse al procedimiento constitucional previsto para la celebración de tratados solemnes.

Adicional al análisis jurídico, desde un enfoque constructivista resulta pertinente examinar cómo el instrumento incide en el comportamiento y la configuración de intereses de los Estados con posterioridad a su suscripción. En este sentido, en la medida que involucra materias de derechos humanos, el *MoU* se inserta en un área en

que el constructivismo ha desarrollado importantes contribuciones sosteniendo que los estándares internacionales pueden influir en la conducta estatal más allá de mecanismos formales de obligatoriedad, a partir de dinámicas de legitimidad, reputación y adecuación a marcos normativos compartidos (Santa Cruz, 2021).

En el caso de estudio, a raíz del *MoU*, Colombia y Ecuador han realizado diferentes acciones conjuntas como el III Encuentro Binacional Colombia - Ecuador: Retos y desafíos en la lucha contra la trata de personas, celebrado en noviembre de 2016 y la implementación de la Hoja de Ruta (2022-2023), orientada a la prevención, sensibilización ciudadana, la asistencia oportuna y protección de la vida y la investigación y judicialización efectiva (Ministerio del Interior, 2023). Estas prácticas evidencian que, más allá de su carácter formalmente no vinculante, el instrumento opera como un marco de coordinación y construcción de significados compartidos en torno a la lucha contra la trata de personas que orientan la actuación y relación entre ambos Estados.

Este caso ilustra cómo, en la práctica, la delimitación entre instrumentos de *soft law* y acuerdos jurídicamente vinculantes puede tornarse difusa cuando el contenido del instrumento incorpora disposiciones operativas de un alto grado de especificidad, mecanismos de seguimiento o referencias a obligaciones internacionales preexistentes y opera en la práctica como un mecanismo de coordinación que contribuye a la estabilización de expectativas y a la reproducción de prácticas de cooperación entre los Estados.

2. Marco para afianzar la cooperación en el fortalecimiento financiero y de mercado en materia de energía e infraestructura entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América (2019).

Este *MoU* suscrito entre Colombia y Estados Unidos el 29 de noviembre de 2019, tiene como propósito establecer un marco general de cooperación en materia de energía e infraestructura, orientándose a fortalecer el diálogo y la coordinación con el fin de fomentar la inversión extranjera y, en esa medida, contribuir al crecimiento y al desarrollo económico y social.

En cuanto al lenguaje empleado, se observa el uso predominante de formulaciones de carácter programático, tales como “tienen la intención de”, “buscan fortalecer” y “han llegado a los siguientes entendimientos”. Asimismo, utiliza denominaciones como “Participantes” y estructura el contenido a través de “secciones”. Este tipo de expresiones reflejan una intención de establecer lineamientos generales de cooperación sin llegar a imponer obligaciones jurídicas estrictas para los signatarios. A diferencia de lo observado en el primer caso, este instrumento evita el uso de expresiones imperativas, lo que resulta consistente con la naturaleza no vinculante.

En relación con su contenido, el *MoU* establece áreas prioritarias de cooperación entre los Estados, orientadas al intercambio de información y el desarrollo de iniciativas

conjuntas en sectores determinados. No obstante, estas disposiciones se formulan en términos amplios y flexibles, sin establecer mecanismos institucionales complejos, estructuras permanentes de implementación ni compromisos detallados respecto de acciones específicas que deban llevarse a cabo por los signatarios. En este sentido, el instrumento deja abierta la posibilidad de desarrollar iniciativas concretas mediante acuerdos posteriores. Así, por ejemplo, en la sección 3, literal D, se establece que “los Participantes tienen la intención de desarrollar un plan de trabajo en forma conjunta, con el fin de lograr los objetivos de este Marco dentro de los 90 días calendario de la fecha efectiva de este marco”

A su vez, el instrumento precisa que las actividades de cooperación previstas serán ejecutadas por cada participante de acuerdo con sus leyes nacionales, incluyendo también una cláusula de legalidad en la que se aclara expresamente que el *MoU* no crea obligaciones vinculantes bajo el derecho internacional y que cualquier diferencia que surja entre los participantes será resuelta de buena fe mediante consultas. En ese sentido, el instrumento se centra en la manifestación de la voluntad política de las partes de promover intereses comunes en materia de infraestructura, integración y seguridad energética.

Adicionalmente, en la sección relativa a “financiación y gastos”, se establece que todos los costos derivados de las actividades contempladas en el instrumento serán asumidos por el participante que los incurra y estarán sujetos a la disponibilidad de recursos, reflejando la ausencia de compromisos financieros entre los Estados.

En cuanto a la materia regulada, este instrumento se orienta a promover la cooperación bilateral en ámbitos relacionados con el sector energético, la atracción de inversión y el fortalecimiento del crecimiento económico. Estas áreas suelen desarrollarse mediante mecanismos de cooperación gradual que permiten identificar oportunidades de colaboración, promover el intercambio de experiencias y facilitar la participación de actores públicos y privados, resultando coherente la elección de instrumentos como los *MoUs*.

De esta manera, tanto el lenguaje utilizado, como la ausencia de compromisos detallados, de mecanismos institucionales complejos y de obligaciones financieras directas, sugieren que el instrumento tiene como finalidad principal orientar la cooperación bilateral sin generar obligaciones.

Desde el constructivismo, este tipo de instrumentos puede ser comprendido como una práctica que contribuye a estructurar la cooperación entre los Estados en sectores estratégicos. En este caso, el *MoU* se desarrolla dentro de una dinámica más amplia de fortalecimiento de la relación bilateral en materia de inversión, energía e infraestructura, facilitando futuros proyectos. Al respecto, el entonces embajador de Estados Unidos en Colombia, Philip Goldberg, señaló que el instrumento constituye “otro pilar de cooperación económica” y destacó la seguridad económica como un ámbito de trabajo compartido (Radio Nacional de Colombia, 2019). Este tipo de

afirmaciones permite evidenciar como el instrumento no solo establece lineamientos de cooperación, sino que también construye un marco discursivo en el que la relación bilateral es entendida como estratégica en términos de desarrollo e inversión.

En esta línea, como sostiene Wendt (2005), los intereses estatales no son dados, sino que se configuran a través de la interacción. De manera complementaria, Santa Cruz (2021) señala que los Estados actúan frente a otros en función del significado que les atribuyen, de modo que las relaciones pueden estructurarse en torno a percepciones de “amistad” o “amenaza”, las cuales no son meramente descriptivas, sino constitutivas del comportamiento estatal. En el caso analizado, el *MoU* no sólo orienta la cooperación en términos materiales, sino que también refuerza la construcción de una relación de confianza y alineación estratégica entre ambos Estados, lo que incide en la manera en que estos definen sus prioridades y desarrollan sus interacciones en el ámbito económico.

Este caso contrasta con el *MoU* analizado previamente, en el cual la inclusión de disposiciones más estructuradas o la referencia a obligaciones internacionales preexistentes podría generar interrogantes respecto de su naturaleza jurídica. En este sentido, el presente instrumento ilustra que, en determinadas circunstancias, los *MoU* pueden ajustarse de manera más clara a la lógica del *soft law* dentro de la práctica de la cooperación internacional. No obstante, desde una perspectiva constructivista, se evidencio que su relevancia no se agota en su carácter no vinculante, pues estos instrumentos contribuyen a estructurar marcos de entendimiento compartido, a reforzar percepciones de cooperación estratégica entre los Estados y a orientar la configuración de sus intereses y prácticas en ámbitos específicos.

3. Memorándum de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional-Zona Económica Especial Binacional (2025).

Este *MoU* suscrito entre Colombia y Venezuela el 17 de julio de 2025, tiene como propósito establecer un marco de cooperación para la creación y desarrollo de una “Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional”, concebida como una zona económica especial que comprende territorios fronterizos de ambos países, particularmente en el departamento de Norte de Santander en Colombia y en los estados Táchira y Zulia por parte de Venezuela. El instrumento se enmarca en el contexto del restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre ambos Estados, así como la búsqueda de mecanismos de integración económica y desarrollo en la zona fronteriza.

En cuanto al lenguaje utilizado, el instrumento presenta ciertos elementos que generan ambigüedad respecto de su naturaleza jurídica. Por un lado, incorpora expresiones propias de instrumentos de carácter vinculante, tales como la denominación de los signatarios como “Las Partes”, formulaciones como “Acuerdan suscribir”, “Las Partes coordinarán”, disposiciones de “entrará en vigor” así como la

estructuración del contenido en “Artículos”. Por otro lado, el instrumento se presenta formalmente como un *MoU*, lo que en principio sugeriría la intención de los Estados de establecer un instrumento de naturaleza no vinculante, incorporando también frases de carácter programático como “Las Partes realizarán esfuerzos”, “Las Partes podrán intercambiar información” y “Las Partes podrán fomentar”.

Frente a su contenido, el *MoU* establece diversas líneas de cooperación contemplando la coordinación entre autoridades competentes de ambos países para implementar acciones conjuntas en el territorio fronterizo en asuntos relacionados con comercio, turismo, cultura, educación, salud y otros ámbitos que se consideren pertinentes dentro del marco de esta iniciativa (artículos 1,4 y 5).

Asimismo, el instrumento prevé la creación de mecanismos institucionales para la implementación de las acciones contempladas. En particular, se establece la creación de un Grupo de Trabajo con el objetivo de coordinar y revisar la ejecución del instrumento, realizando seguimiento técnico de las acciones acordadas y formulando recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes de ambos países. De igual forma, se dispone la designación de puntos focales nacionales y la conformación de un equipo de trabajo bilateral, encargado de elaborar planes de acción anuales y cronogramas de actividades, lo que lleva a una coordinación sistemática y estructurada en múltiples sectores (artículos 2,3 y 6).

Estas disposiciones podrían dar a entender que el instrumento trasciende la simple manifestación de intenciones. No obstante, el instrumento mantiene un marco de cooperación amplio y flexible y reconoce que el área geográfica específica de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional deberá definirse tras un trabajo técnico conjunto.

En lo que respecta a la relación del instrumento con el derecho internacional, el *MoU* incluye expresamente una disposición orientada a excluir la generación de obligaciones jurídicas entre las partes. Así pues, en su artículo 10 se establece que el instrumento no se rige por el derecho internacional y su ejecución se enmarca en las legislaciones nacionales respectivas. En el mismo sentido, se dispone que cada Parte asumirá sus propios costos derivados de las actividades previstas en el *MoU*, lo cual constituye una cláusula comúnmente utilizada en la práctica colombiana para reafirmar el carácter no vinculante de este tipo de instrumentos. A pesar de esta disposición, los elementos previamente analizados podrían generar cierta tensión interpretativa respecto de su naturaleza jurídica, lo que refuerza la necesidad de analizar estos instrumentos de manera integral.

En cuanto a la materia del instrumento, este tipo de iniciativas puede involucrar aspectos relevantes de política económica, comercial y territorial, así como la coordinación de medidas administrativas y regulatorias entre los Estados participantes. Debido a la naturaleza de estas materias, que pueden incidir directamente en la organización económica y en la gestión de territorios fronterizos, ello puede generar

interrogantes respecto de la conveniencia de regular estos aspectos mediante instrumentos no vinculantes. Algunos sectores sostienen que el Gobierno Nacional habría sobrepasado sus atribuciones al suscribir este *MoU*, ya que lo perciben como un tratado internacional encubierto que pone en riesgo la soberanía del país (Cajas & Zemanate, 2026).

En consecuencia, aunque el instrumento se presenta como un *MoU* y contiene una cláusula expresa que excluye la generación de obligaciones vinculantes bajo el derecho internacional, lo cual constituye un indicio de la intención de las partes de mantener el instrumento dentro del ámbito del *soft law*, su contenido incorpora ciertos elementos que pueden generar inquietudes respecto de su verdadera naturaleza jurídica. En particular, la estructuración del documento en artículos, el uso de terminología propia de los tratados internacionales, la inclusión de mecanismos de seguimiento y el alcance de las materias que aborda, sugieren un grado de estructuración mayor al que normalmente se observa en instrumentos de cooperación estrictamente programáticos.

Desde un enfoque constructivista, la ambigüedad del instrumento puede entenderse no sólo a partir de sus elementos formales, sino también del significado que los propios Estados le atribuyen en la práctica. Bajo esta perspectiva, la previsión de acciones concretas, la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento, así como la elaboración de planes de trabajo conjuntos, contribuyen a reforzar las expectativas recíprocas entre las partes y consolidar la percepción de que existe un compromiso en la ejecución de lo acordado. Así, aunque dichas disposiciones no generan obligaciones jurídicas en sentido estricto, sí inciden en la manera en que los Estados interpretan el alcance del instrumento y orientan su comportamiento, dotándolo de una densidad normativa que lo aproxima, en la práctica, a acuerdos con mayor grado de formalización.

En este sentido, este *MoU* parece situarse en una zona intermedia entre los instrumentos claramente programáticos y aquellos acuerdos internacionales que generan compromisos jurídicos. Este caso resulta bastante interesante, en la medida en que incluso ha sido objeto de cuestionamiento en el ámbito constitucional. En agosto de 2025, se presentó una acción pública de inconstitucionalidad contra el instrumento en la cual la accionante sostuvo que el *MoU* contiene compromisos materiales para el Estado colombiano que habrían debido someterse a los requisitos previstos en la Constitución Política para la suscripción y aprobación de tratados internacionales (Expediente D0016866, 2025, Corte Constitucional).

Según los argumentos expuestos en la demanda, ello configuraría un doble reproche constitucional. Por un lado, el desconocimiento de las normas superiores que regulan la entrada en vigor de los tratados internacionales y, por otro, la eventual vulneración del principio de supremacía constitucional al haberse omitido el control previo de constitucionalidad. La acción fue admitida por la Corte Constitucional

mediante auto del 21 de octubre de 2025, por lo que corresponderá a dicha corporación pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de este instrumento.

Este caso ilustra cómo, dentro de la práctica internacional, determinados *MoU* pueden presentar características que dificultan una delimitación clara entre los instrumentos jurídicamente vinculantes y aquellos de carácter no vinculante. Al mismo tiempo, evidencia las tensiones que pueden surgir entre el uso de estos instrumentos en la práctica y las exigencias del derecho interno de los Estados, especialmente en lo relativo al control constitucional y a la determinación de si su contenido implica la asunción de obligaciones que deberían someterse a los procedimientos previstos para la celebración de tratados internacionales.

En conjunto, los casos analizados muestran que, dentro de la práctica colombiana, los *MoU* pueden presentar distintos grados de estructuración normativa. Mientras algunos instrumentos se aproximan materialmente a acuerdos jurídicamente vinculantes, otros se mantienen claramente dentro del ámbito del *soft law*, y otros se sitúan en una zona intermedia que genera ambigüedad respecto de su naturaleza jurídica.

En este sentido, el memorando suscrito entre Colombia y Ecuador (2012) presenta elementos que lo aproximan materialmente a un tratado internacional; el Acuerdo Marco de Intención entre Colombia y Estados Unidos (2019) se ajusta con mayor claridad a la lógica de los instrumentos de *soft law*; mientras que el memorando suscrito entre Colombia y Venezuela (2025) parece ubicarse en una zona intermedia, en la que la delimitación entre instrumento vinculante y no vinculante resulta menos evidente. Con el fin de ilustrar los hallazgos de los casos estudiados en este capítulo, la tabla 1 sintetiza los criterios empleados para analizar cada uno de los instrumentos y sus resultados.

Este panorama permite advertir las posibles tensiones que el uso de *MoUs* puede generar en ámbitos como la responsabilidad internacional del Estado y la articulación entre el derecho internacional y el derecho interno. A partir de estas consideraciones, el siguiente capítulo examinará algunas de las principales implicaciones jurídicas derivadas del empleo de este tipo de instrumentos en la práctica estatal.

	MOU REPÚBLICA DE ECUADOR Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	MOU REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	MOU REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
FECHA SUSCRIPCIÓN	14 de Septiembre de 2012	29 de Noviembre de 2019	17 de Julio de 2025
MATERIA	Fortalecer la cooperación bilateral para prevenir e investigar el delito de trata de personas en contexto de zonas fronterizas.	Afianzar la cooperación en el fortalecimiento financiero y de mercado en materia de energía e infraestructura.	Creación y desarrollo de una "Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional" concebida como una zona económica especial.
LENGUAJE UTILIZADO	Expresiones de carácter programático: • Buscarán cooperar • Buscarán fortalecer • Procurarán velar + Términos propios de instrumentos vinculantes: • Partes • Texto en Artículos • Vigencia • Terminación	Predominan las expresiones de carácter programático: • Tienen la intención de • Buscan fortalecer • Han llegado a los siguientes entendimientos • Participantes • Estructura en secciones.	Expresiones de carácter programático: • Las partes realizarán esfuerzos. • Las partes podrán intercambiar información. • Las partes podrán fomentar. + Expresiones propias de instrumentos vinculantes: • Las Partes. • Acuerdan Suscribir • Las partes coordinarán • Entrará en vigor • Texto en Artículos
ESTRUCTURA	Similar a la de un tratado (artículos, vigencia y terminación).	Propia de instrumentos del soft law.	Expresiones que generan ambigüedad.
MECANISMOS INSTITUCIONALES	Establece: • Mecanismos de Evaluación • Creación de Fondo Común • Programa de Trabajo Anual	No establece mecanismos institucionales complejos, estructuras permanentes de implementación ni compromisos respecto de acciones específicas que deban llevarse a cabo por los signatarios.	Grupo de trabajo para coordinar y revisar la implementación del instrumento, realizando seguimiento técnico de las acciones acordadas y formulando recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes de ambos países.
SUJECCIÓN AL DERECHO INTERNACIONAL	Referencias a diversos tratados internacionales y obligaciones preexistentes.	Exclusión expresa del Derecho Internacional.	Exclusión expresa del Derecho Internacional
CLÁUSULA DE NO VINCULATORIEDAD	Ausencia de cláusula de no vinculatoriedad.	Tiene una cláusula expresa de no vinculatoriedad.	Tiene una cláusula expresa de no vinculatoriedad.
EFFECTOS JURIDICOS POTENCIALES	Sus disposiciones pueden generar obligaciones para los Estados.	No crea obligaciones vinculantes bajo el derecho internacional.	Sus disposiciones pueden generar obligaciones para los Estados.
CONCLUSIÓN	Este MoU se aproxima materialmente a un tratado internacional.	Encaja dentro de las características de un instrumento de soft law.	Zona intermedia con ambigüedad jurídica.

Tabla 1 - Fuente: Elaboración propia

X. CAPÍTULO III: IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA LÍNEA GRIS ENTRE LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO Y LOS TRATADOS

El análisis previo evidenció que los *MoU*, aunque concebidos como instrumentos de carácter no vinculante, pueden presentar distintos grados de estructuración y, en algunos casos, generar ambigüedades respecto de su naturaleza jurídica. Esta situación plantea desafíos relevantes en su articulación con el ordenamiento interno, su alcance en el plano internacional y en la conducción de las relaciones con otros Estados.

En este contexto, el presente capítulo examina las principales implicaciones jurídicas derivadas del uso de estos instrumentos, en particular, las tensiones con el marco constitucional, los posibles efectos en materia de responsabilidad internacional y seguridad jurídica, así como su impacto en la política exterior.

a. Tensiones con el ordenamiento interno.

El uso de *MoU* en la práctica estatal plantea importantes tensiones en su articulación con el marco constitucional en aquellos casos en los que estos instrumentos parecieran desbordar su carácter estrictamente programático.

Como se estudió en capítulos anteriores, los *MoU* no están sujetos a los procedimientos internos de aprobación legislativa (arts. 224 y 150(16) CP) ni control de constitucionalidad (art. 241 CP) previstos para los tratados internacionales, lo que permite su adopción mediante mecanismos más ágiles en los que interviene exclusivamente el Ejecutivo.

No obstante, cuando el contenido de estos instrumentos incorpora compromisos que, por su naturaleza, podrían ser considerados jurídicamente vinculantes o afectan competencias estatales, como se evidenció en algunos de los casos presentados en el capítulo anterior, surge el riesgo de que el uso de los *MoU* opere, en la práctica, como una vía para evitar la aplicación de las garantías constitucionales previstas en el ordenamiento. En este sentido, como plantea Girón (2018), la delgada línea entre el *soft law* y el *hard law* conlleva el peligro de eludir los procedimientos internos exigidos para su aplicación, lo que a su vez genera riesgos de inestabilidad, inseguridad jurídica e incluso una posible crisis de soberanía al brindar carácter vinculante a instrumentos que no han surtido los procesos requeridos para su incorporación en el sistema jurídico interno.

Esta situación no solo plantea una tensión con el principio de supremacía constitucional, sino que también puede incidir en la separación de poderes y en el principio democrático, en la medida en que se desplaza la participación del Congreso de la República en la aprobación de compromisos internacionales y se limita el control que ejerce la Corte Constitucional sobre este tipo de instrumentos. Al respecto, la Corte Constitucional, ha reiterado que “el derecho constitucional colombiano establece unos pasos que garantizan la formación plena de la voluntad del Estado, manifestada por las

tres ramas del Poder Público, que es expresión de la voluntad del Estado para comprometerse a nivel internacional” (Corte Constitucional, 1998, Sentencia C-400, párr.25).

En este sentido, la intervención de la rama legislativa se encuentra vinculada a la salvaguarda del principio democrático que rige el ordenamiento. Como lo señaló la Corte en el Auto 288 de 2010, es el Congreso, en su calidad de foro político y democrático por excelencia, quien tiene la competencia de “decidir cuál es el alcance y límite de las obligaciones que Colombia está dispuesta a asumir en el escenario internacional, como expresión de la soberanía que reside en el pueblo, pero es ejercida a través de sus representantes democráticos”. Por tanto, asumir compromisos internacionales sin el consentimiento de este órgano implicaría eludir el control democrático exigido en el marco constitucional, así como ir en contravía del principio de separación de poderes.

La doctrina ha señalado que, al eludir esta exigencia, se “deja al arbitrio del poder administrador la consumación de un acto para el que la Constitución ha fijado una gestión o competencia compartida entre los poderes políticos del Estado”. Observando además que “para escapar a tales recaudos sólo se han invocado razones prácticas, que hacen la rapidez que reclaman ciertas negociaciones propias del ritmo acelerado de las cuestiones exteriores contemporáneas” (Sola, 2004, p.532, como se citó en Auto 288 de 2010).

Este planteamiento se refuerza cuando el instrumento involucra obligaciones que abordan materias sensibles para el Estado, por cuanto mantienen una conexión directa con principios constitucionales de gran importancia como el ejercicio de la soberanía, la restricción de la potestad punitiva, el principio de soberanía fiscal, el monopolio de la fuerza y el dominio eminente sobre el territorio como elementos esenciales del Estado, entre otros (Corte Constitucional, 2010).

Adicionalmente, el proceso legislativo, permite identificar si existe un interés por parte del Estado en suscribir el instrumento de conformidad con las prioridades estatales y en línea con la política exterior, así como verificar que las entidades que finalmente van a ejecutar las obligaciones contenidas en los instrumentos estén en la capacidad de hacerlo. Esto con el fin de asegurarse de evitar futuros incumplimientos que impliquen una responsabilidad internacional.

Por su parte, el control constitucional constituye una garantía básica dentro del Estado social de derecho que busca hacer efectivo el principio de integridad y supremacía constitucional (art. 4 CP), garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. Bajo este entendido, la Corte ha sostenido que “en un Estado de Derecho no puede haber acto jurídico exento de control constitucional” (Corte Constitucional, 2010, Auto 288).

El control de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias se caracteriza por ser previo al perfeccionamiento del tratado, automático,

integral, con fuerza de cosa juzgada absoluta, requisito indispensable para la ratificación del acuerdo y de naturaleza preventiva. En esa medida, el parámetro que orienta este control se fundamenta, de manera general, en la totalidad de disposiciones de la Constitución Política y, en particular, por los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículos 226 y 227 CP) que sirven de guía para la gestión de las relaciones internacionales y la firma de tratados con otros Estados y organismos de derecho internacional (Corte Constitucional, 2019).

A su vez, la Corte ha reconocido que el control de constitucionalidad de los tratados tiene una fundamentación múltiple. En este marco, como segunda vía, ha señalado la posibilidad de ejercer dicho control mediante la acción pública de inconstitucionalidad en determinados supuestos. Para efectos del presente trabajo, resulta relevante su procedencia “contra los actos que regulan obligaciones internacionales que por su contenido son propias de un tratado, cuando han sido perfeccionados sin el cumplimiento de los requisitos que la Constitución exige o que riñen abiertamente con ella” (Corte Constitucional, 2010, Auto 288).

En coherencia con lo anterior, la jurisprudencia ha sostenido que la naturaleza jurídica de un instrumento no depende de su denominación, sino de su contenido material, por lo que la calificación como *MoU* no excluye, por sí misma, la aplicación de los controles constitucionales cuando incorpora elementos propios de un tratado. En consecuencia, en distintas ocasiones estos instrumentos han sido objeto de acciones de inconstitucionalidad, al estimarse que su contenido desborda el carácter no vinculante, generando dudas sobre su verdadera naturaleza jurídica.

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional, mediante el Auto 026 de 1994, se pronunció sobre varias demandas de inconstitucionalidad presentadas por un ciudadano contra distintos *MoUs*, entre ellos el “*Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Costa Rica*”, firmado el 3 de marzo de 1992 en Santafé de Bogotá, y el “*Memorandum de entendimiento sobre cooperación judicial en materia de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos, entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela*”, suscrito el 4 de octubre de 1991 en San Cristóbal.

En esta providencia, la Corte señaló que, si bien carecía de competencia para adelantar el control solicitado, resultaba claro que, cuando un instrumento de esta naturaleza produce efectos jurídicos sin haber agotado los requisitos constitucionales necesarios para generar obligaciones vinculantes, se configura una irregularidad que debe ser subsanada. Puesto que “bajo (...) la Constitución de 1991, la forma tradicional prevista para que el Estado colombiano pueda asumir o modificar sus obligaciones en el escenario internacional es mediante la suscripción de un tratado sujeto a las solemnidades dispuestas en la propia Carta Política” (Corte Constitucional, 1994, Auto 026).

De este modo, el cumplimiento de las solemnidades mencionadas constituye una garantía esencial del principio democrático, de la separación de poderes y de la supremacía constitucional, en tanto permite verificar la compatibilidad de los compromisos asumidos con el orden constitucional, valorar sus implicaciones jurídicas y políticas, y asegurar que el Estado cuenta con la capacidad para asumirlos.

Bajo esta perspectiva, el uso de *MoUs* no puede convertirse en un mecanismo para eludir tales garantías, por lo que resulta indispensable prestar especial atención en aquellos casos en los que su contenido desborda el ámbito de los simples entendimientos y se aproxima al de un acuerdo internacional jurídicamente vinculante.

b. Implicaciones en la responsabilidad internacional y la seguridad jurídica.

Dentro del derecho internacional, los *MoU* representan una transformación en la forma como los Estados estructuran sus relaciones y generan diversos compromisos, esta transformación no solo responde a un problema de técnica jurídica como la forma del instrumento, su denominación y procedimientos propios, sino también responde a una reconfiguración del sistema tradicional de fuentes del derecho.

Tradicionalmente en el derecho internacional se distingue con relativa claridad entre instrumentos jurídicamente vinculantes y aquellos de carácter político que carecen de esa fuerza vinculante. Sin embargo, con el nacimiento de mecanismos mucho más flexibles se puede llegar a distorsionar esta distinción, dando lugar a categorías intermedias cuya naturaleza no resulta fácil determinar.

En este sentido, los *MoU* pueden ocupar un lugar complejo cuando su estructura, el lenguaje utilizado y su contenido suele asemejarse a lo que comúnmente es propio de los instrumentos jurídicamente vinculantes como los tratados, sin que exista el reconocimiento de dicha naturaleza formalmente. Esto genera indeterminación normativa y afecta la claridad del sistema de fuentes, afectando directamente la seguridad jurídica de los Estados y dificultando la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de sus conductas.

Esta ambigüedad no elimina la posibilidad de configuración de la responsabilidad internacional, sino que traslada la incertidumbre al plano de la identificación de la obligación jurídica. De acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional (2022), la responsabilidad del Estado surge cuando se configura un hecho internacionalmente ilícito, entendido como una conducta atribuible al Estado que constituye la violación de una obligación internacional vigente.

Cuando un *MoU* sin tener en cuenta su denominación, refleja una intención clara de generar efectos jurídicos obligatorios, entra en el ámbito de las obligaciones internacionales y en consecuencia, su incumplimiento puede generar responsabilidades en cabeza de los Estados. De acuerdo a la teoría del derecho internacional, al existir un hecho internacionalmente ilícito o de incumplimiento, la violación de estas obligaciones genera un deber en cabeza de cada Estado. Como señaló “el Tribunal de La Haya en

el asunto de la *Fábrica de Chorzow*, «es un principio de Derecho Internacional, e incluso una concepción general del Derecho, que toda violación de un compromiso implica obligación de reparar» (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1928, como se citó en Pastor Ridruejo, 1986, p. 550).

Lo relevante de este análisis radica en que la existencia de la obligación internacional no depende exclusivamente de una forma específica, como la celebración de un tratado en sentido formal, sino que puede derivarse de diversos actos, instrumentos o manifestaciones de voluntad estatal que, analizados en su conjunto, evidencian un compromiso jurídicamente exigible.

En ese orden de ideas, cuando tales compromisos son incumplidos, se activa el régimen de responsabilidad internacional. Según la Comisión de Derecho Internacional (2007), en primer lugar, el Estado debe cesar la conducta que constituye la violación, lo que implica poner fin al incumplimiento; en segundo lugar, debe ofrecer garantías de no repetición y finalmente, el Estado implicado está obligado a reparar el daño causado. No obstante, sus efectos trascienden lo jurídico, ya que también implican efectos políticos, que, pueden generar la pérdida de credibilidad del Estado, el deterioro de las relaciones diplomáticas y la disminución de la posibilidad de llegar a acuerdos en futuras ocasiones, lo cual puede dificultar que ese Estado interactúe eficazmente con otros actores.

En este sentido, la Corte Internacional de Justicia ha sido determinante al consolidar un enfoque material en la identificación de obligaciones internacionales, priorizando así, el contenido y su intención por encima de la forma. Un ejemplo es el caso *Nuclear Tests (New Zealand v. France)* en el cual la corte reconoció que las declaraciones unilaterales pueden generar obligaciones jurídicas exigibles. Este caso permite identificar los elementos a partir de los cuales la Corte adopta un enfoque material, los cuales se sintetizan en la tabla 2.

En este caso, la Corte no se limitó a evaluar la existencia de un instrumento convencional, sino que examinó el contenido de las declaraciones públicas emitidas por las autoridades francesas, así como el contexto en el que estas fueron realizadas. A partir de este análisis, concluyó que tales declaraciones no constituían meras manifestaciones políticas, sino compromisos susceptibles de producir efectos jurídicos en la medida en que generaban expectativas legítimas en otros Estados. En consecuencia, la Corte reconoció que la fuerza vinculante puede derivarse no sólo de formas tradicionales del derecho internacional, sino también de conductas estatales que, interpretadas en su conjunto, evidencian una voluntad de asumir obligaciones.

CASO	Nuclear Tests (New Zealand v. France) 1978
CONTEXTO	Australia y Nueva Zelanda promovieron acciones contra Francia con ocasión de la realización de ensayos nucleares atmosféricos en el Pacífico Sur, al estimar que dichas actividades podrían producir efectos nocivos en el medio ambiente y afectar sus territorios.
PROBLEMA JURÍDICO	Determinar si las declaraciones unilaterales realizadas por un Estado, en el ámbito internacional, pueden constituir una fuente de obligaciones jurídicas vinculantes, incluso sin la existencia de un tratado formalmente celebrado.
CRITERIO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	La Corte sostuvo que las declaraciones unilaterales realizadas por un Estado pueden generar obligaciones jurídicas cuando revelan de manera clara e inequívoca la intención de obligarse, aun en ausencia de un tratado formalmente celebrado.

Tabla 2 - Fuente: Elaboración propia.

De manera similar, en la disputa entre *Qatar y Bahrain sobre delimitación marítima y cuestiones territoriales*, la Corte Internacional de Justicia realizó un análisis relevante respecto de la naturaleza jurídica de ciertos instrumentos diplomáticos que se sintetiza a continuación:

CASO	Qatar y Bahrein (Qatar vs. Bahrein)
CONTEXTO	Qatar y Bahrein mantenían una controversia internacional en torno a la soberanía sobre determinadas islas y formaciones marítimas, así como a la delimitación de sus espacios marítimos en el Golfo Pérsico, en el contexto de una serie de instrumentos y negociaciones diplomáticas previas.
PROBLEMA JURÍDICO	Determinar si los intercambios de cartas y demás documentos diplomáticos entre Qatar y Bahrein constituían acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes que reflejaran el consentimiento de las partes y, en consecuencia, generarán obligaciones y otorgaran competencia a la Corte.
CRITERIO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	La Corte evaluó su contenido, el contexto en el que fueron producidos y la conducta de las partes, concluyendo que estos instrumentos evidenciaban un consentimiento real y mutuo de obligarse, en consecuencia, reconoció que dichos intercambios podrían generar obligaciones jurídicas vinculantes, en la medida en que constituían una manifestación clara de la voluntad de los Estados.

Tabla 3 - Fuente: Elaboración propia.

Este precedente resulta significativo ya que resalta que los Estados deben actuar de manera coherente con los compromisos asumidos, incluso cuando estos se encuentran contenidos en documentos que, en apariencia, podrían ser considerados meramente diplomáticos o informales.

Ahora bien, cuando un *MoU* es ambiguo y no permite determinar con claridad si genera obligaciones jurídicas o no, el problema radica en la imposibilidad de establecer el alcance del mismo, factores como el lenguaje impreciso o la ausencia de cláusulas claras, inciden a que estos instrumentos queden abiertos a varias interpretaciones, por lo que, el riesgo surge no tanto de la indeterminación del texto en sí mismo, sino de la imposibilidad de controlar plenamente las interpretaciones que otros actores pueden construir a partir de él.

En relación con lo anterior, la Corte Internacional de Justicia ha contribuido a precisar criterios para diferenciar entre tratados internacionales y acuerdos no vinculantes, teniendo como caso la *Delimitación marítima en el Océano Índico (Somalia contra Kenia)*, en la cual la corte analiza la naturaleza jurídica de un *MoU*, con el fin de determinar si este generaba obligaciones internacionales exigibles para los Estados.

La Corte concluyó que sí era un tratado sobre la base de una serie de elementos, en particular algunos elementos de forma, a saber, el hecho de que contenga una disposición relativa a su entrada en vigor que es indicativa del carácter vinculante del instrumento y que Kenia consideraba que era un tratado, puesto que solicitó su registro de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, y Somalia no impugnó ese registro hasta casi cinco años después. (Forteau, 2022, p. 5)

Este razonamiento de la Corte permite advertir que pueden configurarse escenarios de responsabilidad internacional que no han sido previstos por los actores, lo que afecta la capacidad de los Estados para planificar su actuación en el ámbito internacional, aumentando la exposición del Estado a reclamaciones internacionales, litigios o controversias diplomáticas. En este sentido, los *MoU* operan como mecanismos que tienen un impacto real en la práctica internacional.

Desde el constructivismo, el impacto de estos instrumentos se entiende al reconocer que el sistema internacional no puede estar determinado únicamente por normas jurídicas formales, sino también por significados compartidos y prácticas sociales, ya que su sola existencia contribuye a configurar un marco de expectativas sobre cómo un Estado debe actuar, por lo que la reputación internacional funciona en este caso como un mecanismo de internalización normativa, en la medida que los estados buscan ser percibidos como actores coherentes y confiables dentro del sistema internacional.

Así, estos instrumentos, aun careciendo de una fuerza vinculante formal, inciden de manera significativa en la configuración del comportamiento estatal, en la medida en que generan expectativas de cumplimiento y coherencia frente a la comunidad internacional. Como señalan Gómez Pavajeau et al. (2022), estos instrumentos pueden tener un impacto significativo, incluso comparable al de normas vinculantes, lo que

exige considerarlos dentro del análisis de las obligaciones internacionales en sentido amplio.

c. Implicaciones en la conducción de la política exterior y las relaciones diplomáticas.

Más allá de las implicaciones jurídicas, la falta de claridad sobre el alcance de los compromisos contenidos en un *MoU* tiene efectos directos en la conducción de la política exterior, en la medida en que incide en la forma en que los Estados gestionan sus relaciones bilaterales. En particular, cuando el instrumento es ambiguo, cada Estado puede atribuirle significados distintos, lo que puede traducirse en tensiones en su implementación, dificultades en la coordinación de acciones e incluso eventuales controversias respecto de su alcance e interpretación, desgastando las relaciones entre Estados.

De igual forma, aun cuando los *MoU* se conciben como instrumentos de *soft law*, el Estado no puede desentenderse de los compromisos políticos o morales que en ellos se expresan. Al respecto Mändveer (2021) señala que estos instrumentos, a pesar de depender de la voluntariedad, su inobservancia puede afectar la credibilidad, confianza y posicionamiento internacional del Estado. En la misma línea, Benavides (2021) advierte que reflejan grados de aceptación sobre determinados contenidos, lo que contribuye a orientar la actuación estatal. Así, más allá de la discusión de si crean o no una obligación, los *MoU* funcionan como marcos de referencia que facilitan la coordinación de políticas, la alineación de intereses y la ejecución de iniciativas conjuntas.

Desde el constructivismo, estas dinámicas pueden comprenderse a partir del papel que desempeñan las normas, las identidades y las expectativas en la configuración del comportamiento estatal. Como señala Santa Cruz (2021), las normas contribuyen a definir qué conductas son consideradas apropiadas dentro de la comunidad internacional, de modo que los Estados no actúan únicamente en función de cálculos instrumentales, sino también con base en una “lógica de lo apropiado”. Asimismo, la política interna de un Estado configura características identitarias que se proyectan en el ámbito internacional, influyendo en la manera en que este concibe sus intereses y gestiona sus relaciones exteriores.

Bajo esta lógica, los *MoU* pueden entenderse como espacios en los que se construyen y estabilizan expectativas recíprocas sobre el comportamiento de las partes y lo que entienden por cooperación. En particular, cuando estos instrumentos contienen orientaciones claras o prevén mecanismos de coordinación, facilitan la generación de dinámicas de cooperación sostenida, ya que permiten a los Estados anticipar la conducta del otro y ajustar sus propias acciones en consecuencia. Sin embargo, cuando su contenido es impreciso, esas mismas expectativas pueden diferir, afectando la confianza mutua y dificultando la continuidad de las iniciativas previstas.

En este sentido, los *MoU* inciden directamente en la forma en que los Estados gestionan su política exterior y en la efectividad de las iniciativas de cooperación. Así, aunque estos instrumentos no siempre generan obligaciones jurídicas en sentido estricto, su utilización exige un manejo cuidadoso por parte de los Estados, ya que su ambigüedad puede traducirse en riesgos tanto jurídicos como diplomáticos, afectando la previsibilidad y estabilidad de las relaciones internacionales.

XI. CONCLUSIONES

El presente trabajo partió de la necesidad de analizar la naturaleza jurídica de los memorandos de entendimiento en la práctica estatal colombiana ante su creciente utilización como instrumentos de cooperación internacional. Para ello, en un primer momento, se abordó el estudio de los tratados internacionales y los *MoU* desde una perspectiva teórica, con el fin de identificar sus elementos esenciales y los criterios tradicionales de diferenciación entre ambos desde los planteamientos de la teoría clásica del derecho internacional.

A partir de este marco conceptual, se constató que, aunque la normatividad y la doctrina ofrecen herramientas relevantes para distinguir estos instrumentos, los criterios formales, aunque necesarios, resultan insuficientes frente a la complejidad de la práctica contemporánea. En línea con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, se evidenció que la determinación de la naturaleza jurídica de un instrumento no depende de su denominación, sino de su contenido, del contexto en el que se adopta y de la conducta de las partes. Desde una perspectiva constructivista, esto refleja la evolución del sistema internacional y la aparición de zonas intermedias entre lo vinculante y lo no vinculante, capaces de producir efectos relevantes, es en esta zona donde se ha centrado el aporte del presente estudio.

Con base en estos elementos, el trabajo se orientó posteriormente al análisis de la práctica institucional colombiana, lo que permitió identificar los criterios utilizados para determinar si un *MoU* puede mantenerse dentro del ámbito del *soft law* o si, por el contrario, debe tramitarse como un acuerdo internacional jurídicamente vinculante. Sin embargo, se evidenció que la aplicación de estos criterios no es un ejercicio estrictamente mecánico, sino que implica márgenes de interpretación que pueden dar lugar a ambigüedades.

Este hallazgo condujo al desarrollo de un análisis de casos concretos, a través del cual fue posible observar cómo estos criterios operan en la práctica. En este sentido, el estudio del memorando entre Colombia y Ecuador permitió evidenciar un instrumento que, pese a su denominación, incorpora disposiciones más estructuradas, mecanismos de implementación y referencias a obligaciones internacionales que lo aproximan materialmente a un tratado internacional.

Por su parte, el Acuerdo Marco de Intención entre Colombia y Estados Unidos mostró un ejemplo que se ajusta con mayor claridad a la lógica del *soft law*, al limitarse

a establecer orientaciones generales de cooperación sin generar obligaciones jurídicas estrictas.

Finalmente, el memorando suscrito entre Colombia y Venezuela evidenció un caso en el que la coexistencia de elementos programáticos y estructurados lo ubica en una zona intermedia que dificulta su clasificación, pues el uso impreciso del lenguaje así como la inclusión de determinadas disposiciones, genera dudas respecto de su verdadero alcance.

A partir de este análisis, se confirmó que los *MoU* pueden presentar distintos grados de estructuración normativa, lo que obliga a realizar un examen caso por caso para determinar su verdadera naturaleza jurídica. Esto se explica porque la delimitación entre ambos instrumentos puede tornarse difusa no solo por las características formales de los instrumentos, sino también por los efectos que pueden producir en la práctica. Asimismo, se evidenció que esta ambigüedad puede exponer a los Estados a escenarios de incertidumbre jurídica, reclamaciones internacionales o controversias diplomáticas que no necesariamente fueron previstas al momento de suscribir el instrumento.

En una etapa final, el trabajo se centró en examinar las implicaciones jurídicas derivadas del uso de estos instrumentos. En primer lugar, se identificaron tensiones con el ordenamiento constitucional, particularmente en aquellos casos en los que los *MoU* desbordan su carácter programático y se aproximan a acuerdos vinculantes, así como cuando abordan materias sensibles, como la soberanía, la integridad territorial o los derechos humanos, lo que puede implicar la afectación del principio democrático, la supremacía constitucional y el equilibrio de poderes, al eludir los mecanismos de control previstos para los tratados internacionales.

En segundo lugar, se evidenció que la ambigüedad en la naturaleza jurídica de estos instrumentos puede tener efectos en materia de responsabilidad internacional del Estado y seguridad jurídica, en la medida en que la falta de claridad sobre su alcance puede generar distintas interpretaciones e incertidumbre respecto de las obligaciones asumidas y sus consecuencias en caso de incumplimiento.

En tercer lugar, se analizó el impacto de los *MoU* en la conducción de la política exterior, evidenciando que, incluso cuando no son jurídicamente vinculantes, los *MoU* pueden generar compromisos políticos, expectativas de comportamiento e identidades estatales que inciden en la forma en que los Estados interactúan entre sí y configuran sus intereses. En este punto, el enfoque constructivista permitió comprender que la ausencia de obligatoriedad jurídica no excluye la existencia de formas de obligatoriedad política o moral, lo que refuerza la idea de que estos instrumentos producen efectos relevantes en la práctica internacional. Desde esta perspectiva, se constata que los *MoU* no sólo reflejan la política exterior, sino que también contribuyen a moldearla, surgiendo así, una tensión evidente entre la no obligatoriedad formal y la efectividad práctica de los *MoU* que no puede ignorarse.

No obstante, el trabajo también permitió reconocer que los *MoU* cumplen una función importante dentro de la práctica internacional, al ofrecer mecanismos flexibles, ágiles y funcionales para la cooperación entre Estados. Su utilidad resulta evidente en contextos donde se requiere facilitar el diálogo, promover la inversión o estructurar iniciativas conjuntas, como se observó en el caso del *MoU* entre Colombia y Estados Unidos. De manera que cuando se delimitan con claridad, los *MoU* pueden constituir herramientas eficaces y legítimas para estructurar objetivos comunes y sostener las dinámicas de cooperación sin generar ambigüedad sobre su alcance jurídico.

En consecuencia, el análisis desarrollado permite concluir que los *MoU* no son instrumentos secundarios, sino herramientas centrales en la práctica contemporánea del sistema internacional. Sin embargo, su uso plantea desafíos importantes cuando su contenido desdibuja la línea que los separa de los tratados internacionales, generando una zona gris que puede tener implicaciones jurídicas complejas. En este sentido, el reto no está en cuestionar la utilidad de los *MoUs*, ni restringir su uso, sino de comprender su alcance real y aplicarlos responsablemente.

En atención a lo anterior, se hace evidente la necesidad de fortalecer el análisis jurídico previo a la suscripción de estos instrumentos, de manera que se garantice una adecuada correspondencia entre su forma y su contenido. Ello implica no sólo atender a criterios formales, sino también evaluar con detenimiento el alcance de las disposiciones que se incorporan, las materias que regulan y los efectos que pueden generar tanto en el plano internacional como en el ordenamiento interno.

Finalmente, los hallazgos evidencian una transformación más amplia del derecho internacional, en la que la distinción clásica entre instrumentos vinculantes y no vinculantes persiste, pero ha perdido la rigidez que la caracterizaba, dando lugar a escenarios más dinámicos, donde el derecho se configura también a partir de las prácticas e interacciones entre Estados. En este contexto, uno de los mecanismos a través de los cuales los *MoU* pueden trascender su carácter meramente político y producir efectos jurídicos reales es su eventual contribución a la formación de costumbre internacional, en la medida en que inciden en la práctica estatal y en la construcción de una *opinio juris*, lo que evidencia que la zona gris que se ha descrito a lo largo del trabajo, no responde únicamente a cuestiones de denominación o redacción, sino a procesos normativos más profundos.

Así, el aporte de esta investigación radica en demostrar que el derecho internacional contemporáneo debe ser comprendido como un sistema en constante evolución, en el que la forma jurídica y los efectos reales no siempre coinciden, esto exige herramientas de análisis que vayan más allá de la clasificación formal y que la actuación internacional no solo de Colombia sino también de otros Estados se realice con coherencia y responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA:

- Acuerdo marco de intención entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en materia de energía e infraestructura*. Memorando de entendimiento. (2019). República de Colombia & Estados Unidos de América.
<https://mintransporte.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=48699>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). (2021). *Glosario*. <https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/glosario>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2023). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia 2023-2026*.
<https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/publicaciones/enci-2023-2026>
- Auto 026 de 1994*. (1994). Corte Constitucional (Vladimiro Naranjo Mesa). Recuperado de: [A026-94 Corte Constitucional de Colombia](#)
- Auto 288 de 2010* (2010). Corte Constitucional (Jorge Iván Palacio Palacio). Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a288-10.htm>
- Auto admisorio de demanda de inconstitucionalidad contra el Memorandum de Entendimiento entre Colombia y Venezuela sobre la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional – Zona Económica Especial Binacional*. (2025, 21 de octubre). Corte Constitucional de Colombia
https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=1&expediente=D0016866&lista=datosExpedientes_1773494817893
- Benavides Casals, M. A. (2021). *El soft law en el contexto de las fuentes del derecho internacional: Aportes para la discusión*. *Revista de Derecho Público*, (94), 1–16.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9018270>
- Blutman, L. (2010). *In the trap of a legal metaphor: International soft law*. *International and Comparative Law Quarterly*, 59(3), 605–624.
<https://www.jstor.org/stable/40835426>
- Bobbio, N. (1960). *Teoría del ordenamiento jurídico*. Editorial Temis.
<https://teoriageneraldelderecho122042.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/01/teoria-del-ordenamiento-juridico-bobbio.pdf>
- Boyle, A. E. (1999). *Some reflections on the relationship of treaties and soft law*. *International and Comparative Law Quarterly*, 48(4), 901–913.
<https://www.jstor.org/stable/761739>

- Cajas, M., & Zemanate, J. (2026, febrero 18). *Más acuerdo que tratado: el memorándum que propone una zona binacional con Venezuela*. *Ámbito Jurídico*.
[Jurhttps://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/mas-acuerdo-que-tratado-el-memorandum-que-propone-una-zona-binacional-con-venezuela](https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/mas-acuerdo-que-tratado-el-memorandum-que-propone-una-zona-binacional-con-venezuela)
- Chinkin, C. M. (1989). *The challenge of soft law: Development and change in international law*. *International and Comparative Law Quarterly*, 38(4), 850–866.
<https://www.jstor.org/stable/759917>
- Cárdenas, F., & Rojas, S. (2023). Costumbre internacional: una lectura desde Latinoamérica a la perspectiva ortodoxa de la fuente no escrita del derecho internacional. En N. López López, L. Galindo-Romero, & R. Urueña-Hernández (Ed.), *Derecho internacional: conceptos, doctrinas y debates* (pp. 130–153). Ediciones Uniandes. <https://ediciones.uniandes.edu.co/gpd-derecho-internacional-9789587984859-67f05b705a5f5.html>
- Comisión de Derecho Internacional. (2007). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II (segunda parte): Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor de su 53º período de sesiones*. Naciones Unidas.
https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf
- Constitución Política de Colombia (1991). Congreso de la República de Colombia. Secretaría del Senado.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (U.N. Doc. A/CONF.39/27). (1969). Organización de los Estados Americanos.
https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. (1986). Naciones Unidas
<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/4493.pdf>
- Decreto 0869 de 2016. (2016). Congreso de la República de Colombia. Secretaría del Senado.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0869_2016.html
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887–917. <https://www.jstor.org/stable/2601361>
- Forteau, M. (2022). *Anexo I: Los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes (Les accords internationaux juridiquement non contraignants)*. Comisión de Derecho Internacional, Naciones Unidas.
<https://legal.un.org/ilc/reports/2022/spanish/annex1.pdf>

- Franco Fuquen, N. R. (2020). *Análisis de la utilización del soft law en la argumentación y justificación de providencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en materia de autoridades regulatorias (2003-2019)* (tesis de maestría). Universidad del Rosario. https://doi.org/10.48713/10336_20753
- Galindo-Romero, L., De Valdenebro, J., & Roza-Paz, M. (2023). Derecho de los tratados. En N. López López, L. Galindo-Romero & R. Urueña Hernández (Ed.), *Derecho internacional: Conceptos, doctrinas y debates* (pp. 87–125). Ediciones Uniandes. <https://doi.org/10.15425/2017.591>
- Girón Uribe, P. A. (2018). *The conversion of the soft law of the OECD into the hard law in Colombia, special reference to the agreements to avoid double taxation signed by Colombia with France and the United Kingdom*. *Revista de Derecho Fiscal*, (12). <https://doi.org/10.18601/16926722.n12.05>
- Gómez Pavajeau, C. A., Hoyos Otálvaro, V., & Posada Martínez, M. (2022). *Crisis en el sistema de fuentes del derecho internacional: el soft law en el derecho penal internacional y el derecho penal colombiano*. *Derecho Penal y Criminología*, 43(114), 83-113. <https://doi.org/10.18601/01210483.v43n114.04>
- Guidelines of the Inter-American Juridical Committee on Binding and Non-Binding Agreements*. Organization of American States. (2020). Inter-American Juridical Committee. https://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/Guidelines_on_Binding_and_Non-Binding_Agreements_publication.pdf
- Guzman, A. T. (2008). *How international law works: A rational choice theory*. Oxford University Press.
- Huanca Ayaviri, F. (2014). *Reflexiones sobre fuentes del derecho en el positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*. *Revista de Derecho Privado, Cuarta Época*, 3(5), 359–388. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Keohane, R. O. (2000). Review of *Strategic Choice and International Relations*, by D. A. Lake & R. Powell. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 641–643. <https://www.jstor.org/stable/2565429>
- Legler, T., Santa Cruz, A., & Zamudio González, L. (2021). *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*. Oxford University Press.
- López-Medina, D. E., & Sánchez-Mejía, A. L. (2008). *La armonización del derecho internacional de los Derechos Humanos con el derecho penal colombiano*. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (12), 317–351. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562008000100012

- Lukashuk, I. I. (1989). *Pacta sunt servanda and the Nature of Obligation under International Law*. *The American Journal of International Law*, 83(3), 509–556. <https://www.jstor.org/stable/2203309>
- Mändveer, M. (2021). Memorandums of understanding in international relations: A case study of Estonia's practice. *Baltic Yearbook of International Law*.
- Maritime delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain (Jurisdiction and Admissibility)*, Judgment of 1 July 1994. I.C.J. Reports 1994, 112. (1994). Corte Internacional de Justicia. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>
- Maritime delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*. (2001). International Court of Justice. <https://www.icj-cij.org/case/87>
- Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*. (2021). International Court of Justice. Retrieved from <https://www.icj-cij.org/case/161>
- Martínez Jurado, D. (2018). *El soft law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia*. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (20), 289-343. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.12>
- Mbah Tarh, B. G. (2020). *The double impact of memorandum of understandings as soft law*. *International Journal of Humanities and Social Science*, 10(8). https://ijhssnet.com/journals/Vol_10_No_8_August_2020/13.pdf
- Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Colombia para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas de la misma*. Memorando de entendimiento. (2012). República de Colombia & República del Ecuador <https://trataytrafico.ministeriodelinterior.gob.ec/assets/archivos/biblioteca/acuerdos/MEMORANDO%20DE%20ENTENDIMIENTO%20COLOMBIA-ECUADOR.%202012.pdf>
- Memorándum de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional – Zona Económica Especial Binacional*. Memorando de entendimiento. (2025). República de Colombia & República Bolivariana de Venezuela. [memorando-de-entendimiento-colombia-y-venezuela-zona-economica-especial-binacional-2025.pdf.aspx](https://www.mre.gov.co/sites/default/files/FOTOS2025/Gu%C3%ADa%20Jur%C3%ADdica%20de%20Tratados%20y%20Otros%20Instrumentos.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2024). *Guía jurídica de tratados y otros instrumentos*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2025/Gu%C3%ADa%20Jur%C3%ADdica%20de%20Tratados%20y%20Otros%20Instrumentos.pdf>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2026). Capacitación en tratados: Derecho y práctica en Colombia [Diapositivas de capacitación].
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2026). *Cooperación internacional*. <https://www.cancilleria.gov.co/cooperacion-internacional>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). *Diccionario de la diplomacia moderna: Terminología técnica de diplomacia, derecho internacional y relaciones internacionales* (2.ª ed.). Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo. <https://www.cancilleria.gov.co/diccionario-diplomacia-moderna>
- Ministerio del Interior. (2023, noviembre 24). *Colombia y Ecuador se comprometen para fortalecer la lucha contra la trata de personas*. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/colombia-y-ecuador-se-comprometen-para-fortalecer-la-lucha-contra-la-trata-de-personas/>
- Nuclear Tests (New Zealand v. France)*. (1974). *International Court of Justice*. <https://www.icj-cij.org/case/59>
- Orellana, M. A. (2014). *Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional* (LC/L.3912). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37184-tipologia-instrumentos-derecho-publico-ambiental-internacional>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (s. f.). *Official development assistance (ODA)*. <https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.htm>
- Organización de los Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano. (2020). *Directrices para los acuerdos vinculantes y no vinculantes* (CJI/doc. 614/20 rev.1 corr.1). https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Directrices_para_los_Acuerdos_Vinculantes_y_No_Vinculantes_publicacion.pdf
- Pastor Ridruejo, J. A. (1986). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales* (3.ª ed.). Editorial Tecnos.
- Pronto, A. N. (2015). *Understanding the hard/soft distinction in international law*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 48(4), 941–980. <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol48/iss4/2>
- Radio Nacional de Colombia. (2019, noviembre 29). *EE. UU. y Colombia firman acuerdo para inversión en infraestructura*. <https://www.radionacional.co/cultura/eeuu-y-colombia-firman-acuerdo-para-inversion-en-infraestructura>

Resolución MinRelaciones 7810 de 2025. (2025). Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

http://cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_minrelaciones_7810_2025.htm

Sentencia C-400 de 1998 (1998). Corte Constitucional (Alejandro Martínez Caballero).

Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/20024984>

Sentencia C-491 de 2019. (2019). Corte Constitucional (Carlos Bernal Pulido).

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-491-19.htm>

Shelton, D. (Ed.). (2000). *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford University Press.

Szurek, S. (2011). Article 11. En O. Corten & P. Klein (Eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A commentary* (Vol. 1, p. 192). Oxford University Press.

Trachtman, J. P. (2008). *The economic structure of international law*. Harvard University Press.

Wendt, A. (2005). *La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*. (Mayra Moro, Trad) Revista Académica de Relaciones Internacionales, (1), 1– 47. GERI – Universidad Autónoma de Madrid. ISSN 1699-3950. (Versión original publicada en 1992).

Yturriaga Barberán, J. A. (2015). *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores* (Colección Escuela Diplomática, n.º 21). Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.