

# **CRITERIOS POLIFACÉTICOS DEL RÉGIMEN REGULATORIO DE LA COMPRA PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN.**

**María Camila Zambrano Parra**  
**Universidad de La Sabana**  
**Maestría en Contratación Estatal**

## *Tabla de contenido*

- I. Resumen 2**
- II. Marco teórico / Introducción 3**
- III. Compra Pública para la Innovación (CPI) como política para la adquisición de ideas y nuevas tecnologías desde el sector de la demanda. 7**
  - A. La contratación estatal y su mutación disruptiva a un sistema de compras. 7
  - B. Los retos y desafíos de la innovación como parte del sistema de compras públicas. 13
- IV. Regular la compra pública para la innovación. 35**
  - A. El Estado Regulador en el mercado de la compra pública. La regulación de los mercados, formas y tipos de intervención. 36
  - B. Criterios de regulación de la Compra Pública para la Innovación. Los ecosistemas GovTech. 44
  - C. La construcción de una política de innovación en Colombia desde el Plan Nacional de desarrollo. 61
  - D. Propuesta de regulación del mercado de compra pública de innovación. ¿Buena regulación?. 76
- V. Conclusiones. 84**
- VI. Referencias 86**

## ***I. Resumen***

La compra pública entendida como mercado involucra otros sectores como el de la innovación y la adquisición de nuevas tecnologías bajo la denominación de Compra Pública para la Innovación – CPI. A través de ella se busca satisfacer necesidades con soluciones que aún pueden no estar disponibles para la adquisición de los consumidores, ya que se trata de ideas, bienes, obras, servicios o proyectos, algunos de ellos que aún pueden ser sometidos a pruebas o prototipados, o que estando ya disponibles para consumo, generan un valor social diferente o poseen características mejores que aquellos productos o servicios que tiene el mercado.

Es apenas lógico pensar que tratándose de un mercado, el Estado se convierte en actor fundamental no solo para la adquisición de bienes y servicios sino también en la regulación de este sector de la economía (Estado regulador) que, al menos en materia de CPI, aún no se encuentra consolidada (Comotto y Meza, 2017), razón por la que hoy existe una barrera para las entidades estatales quienes aunque pueden acceder a estas nuevas soluciones, cuentan con un régimen regulatorio confuso y pendiente por ajustar.

La regulación debe atender unos mínimos criterios cuya identificación y adecuada aplicación, permitirá que los actores que intervienen como agentes reguladores de la política de la compra pública, incluyendo innovación y tecnología, no generen fallas o distorsiones (Stiglitz, 2009; BID, 2022) o incluso afecten las dinámicas de oferta y demanda así como las de una sana competencia.

Hoy persiste la necesidad de culminar la regulación de la CPI en el sistema colombiano, como quiera que se trata de un instrumento de política nacional y global en Innovación que poco a poco ha sido incorporada en el sistema de compras públicas. Esta labor corresponderá al Estado en su papel de Regulador y rector de la economía quien deberá atender a unos mínimos estándares, para lo cual podrá validar experiencias

internacionales y revisar los avances que en esta materia se han desarrollado por agencias reguladoras colombianas.

*Palabras clave:* Régimen regulatorio, mercado, compra pública, innovación.

## **II. Marco teórico / Introducción**

En la búsqueda constante por fomentar el desarrollo económico, social y tecnológico, las políticas públicas juegan un papel crucial. Países como Suiza, Suecia y Estados Unidos, son los mejor rankeados en temas de innovación según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual que presentó el más reciente resultado del Índice Global de Innovación 2023 donde Colombia ocupa el puesto 66 entre 132 naciones.

En las políticas públicas de innovación, la compra pública es el centro de interacción entre el sector público, privado y académico. Además, como lo destaca Edler (2012), es un motor para la generación de demanda de productos y servicios innovadores. En efecto, la combinación de una política pública de innovación sólida y el uso estratégico de la compra pública pueden impulsar el desarrollo económico y social, así como la competitividad a nivel nacional e internacional. De esta manera emergen como mecanismos estratégicos para estimular la solución a problemas complejos, la creatividad y el progreso tecnológico, al mismo tiempo que satisfacen las necesidades del sector público.

La compra pública para la innovación se define como el proceso mediante el que las entidades públicas adquieren bienes y servicios innovadores con el objetivo de satisfacer sus necesidades operativas, mientras estimulan la innovación en los sectores privado y público. Este enfoque se fundamenta en la idea de que el sector público puede actuar como catalizador para el desarrollo y la adopción de innovaciones, creando así un entorno propicio para el crecimiento económico y la mejora de la competitividad.

En diferentes países, el desarrollo de la CPI ha sido más amplio que en otros e incluso se ha llegado a establecer diferentes mecanismos y esquemas de contratación para que el Estado adquiriera bienes, servicios y obras particularmente no disponibles en el mercado o que representan una mejora notoria a lo existente.

Algunas de estas experiencias es el programa SBIR (Small Business Innovation Research) de Estados Unidos, que utiliza la contratación pública para fomentar la innovación en pequeñas empresas (Edler & Georghiou, 2007). En Europa, el programa de Compra Pública Precomercial (PCP) de la Unión Europea ha sido fundamental para promover la innovación en sectores como la salud y la tecnología de la información (Rolfstam & Phillips, 2016). Además, países como Corea del Sur han utilizado la CPI para estimular la investigación y el desarrollo en áreas estratégicas como la inteligencia artificial y la energía renovable (OECD, 2017).

En el caso de España, el programa de Compra Pública Innovadora (CPI) ha sido implementado con éxito en proyectos como el desarrollo de soluciones tecnológicas para la gestión del agua y la energía renovable, demostrando el potencial de la CPI para impulsar la innovación y el progreso económico a nivel nacional (Ministerio de Ciencia e Innovación de España, 2020). Estos ejemplos ilustran cómo la CPI puede ser una herramienta efectiva para impulsar la innovación y el progreso tecnológico en diferentes contextos nacionales.

En un mundo cada vez más impulsado por la innovación, la compra pública se presenta como un potente instrumento para fomentar el progreso tecnológico y económico. Sin embargo, su efectividad y eficiencia dependen en gran medida de la regulación que la rige. En este sentido, el marco de acción o “régimen regulatorio” de la compra pública para la innovación (CPI) emerge como un área crucial de estudio, donde se examina cómo los marcos legales y normativos influyen en la capacidad de los gobiernos para promover la innovación a través de la contratación pública.

Según Edler y Georghiou (2007), la regulación adecuada proporciona un marco normativo que guía la adquisición de bienes y servicios innovadores por parte de entidades públicas, asegurando la transparencia, la competencia y la eficiencia en los procesos de contratación. Además, definir estas condiciones de participación en el sector puede influir en la capacidad de los gobiernos para incentivar la innovación y la colaboración entre el sector público y privado (Edquist, 2005).

De esta manera, uno de los aspectos fundamentales de la regulación de la CPI es la definición de criterios y procedimientos que promuevan la innovación y la competencia en el mercado. En efecto, de acuerdo con Rolfstam y Phillips (2016), es crucial establecer estándares claros y transparentes para la identificación y evaluación de soluciones innovadoras, así como para la selección de proveedores. Esta perspectiva es respaldada por la OCDE (2017), que enfatiza la importancia de adoptar enfoques basados en evidencia y buenas prácticas internacionales para garantizar que la regulación de la CPI fomente la competitividad y la eficacia en el uso de los recursos públicos.

La importancia de una adecuada regulación permitirá evitar distorsiones o fallas en el mercado o que la misma política se vea frustrada. De ahí la relevancia de reconocer esos factores claves tanto generales como propios del mercado para identificar los mínimos a tener en cuenta cuando se fijan las condiciones en las que van a actuar los actores económicos de un submercado como la CPI.

Actualmente, el régimen regulatorio de la CPI en Colombia cuenta con diferentes instrumentos vinculantes y no vinculantes, expedidos a su vez por distintos órganos estatales y que pueden o no aplicar para adelantar un proceso de selección en casos que se necesite recurrir a la innovación pública. Como se revisará más adelante, hay una dispersión normativa que dificulta el entendimiento de las “reglas de juego” que aplican cuando la entidad estatal desea adquirir un producto o servicio a través de este esquema. De hecho, se observa que son pocos los casos en los que se ha usado la CPI y que por lo tanto es necesario realizar correcciones a este régimen regulatorio para optimizar y fomentar su uso.

Teniendo en cuenta los vacíos que existen en materia regulatoria y dada la necesidad de catalizar la innovación y la CPI como instrumentos de política pública, esta investigación propone explorar en detalle cuáles son los diferentes criterios para construir el régimen regulatorio de la CPI en el Estado Colombiano. Para estos efectos corresponde analizar las principales características, desafíos y perspectivas que se deben tener en cuenta por las agencias reguladoras, entidades estatales y en general los diferentes actores del mercado públicos o privados para gestionar y optimizar la interrelación de esta forma de dar respuesta a desafíos complejos del sector.

Para ello, el texto inicia con una descripción teórica de lo que se entiende por compra pública para la innovación, a partir de un estudio separado de ambos conceptos. Lo anterior, con el fin de identificar los puntos de contacto, pero también las diferencias entre la compra pública tradicional y la compra pública para la innovación desde una visión de mercado, esto es, en el que se comparten dinámicas de oferta y demanda. Así mismo, en este aspecto se explora a manera ilustrativa los diferentes retos y desafíos de la innovación como parte del sistema de compras públicas y se exponen algunos ejemplos internacionales de usos de esta herramienta.

En un segundo momento, se desarrolla todo lo relativo a la regulación entendida esta como actividad del Estado y una forma de gestionar los mercados, corregirlos o incluso crearlos. Así, desde la conceptualización del término “régimen regulatorio” y el alcance de los diferentes tipos de regulación, se expondrán los criterios a tener en cuenta por parte de los agentes competentes, no sin antes dejar de lado la síntesis de los diferentes instrumentos regulatorios existentes a la fecha en el sistema colombiano y que dan cuenta de algún tratamiento en temas de innovación.

Con este texto se espera crear un aporte relevante en la construcción de un marco normativo claro y efectivo que facilite la adquisición de soluciones innovadoras por parte de entidades públicas, asegurando la transparencia, la competencia y la protección de los intereses públicos. Además, es importante tener en cuenta que este régimen regulatorio debe comprender la necesidad de flexibilidad, evaluación continua y cooperación nacional e internacional para

garantizar que la CPI sea eficaz y adaptada a las condiciones cambiantes del mercado y la sociedad.

Para estos fines, se usará una metodología cualitativa y cuantitativa que permitirá comprender el objeto de regulación a partir de experiencias existentes, así como de la literatura académica y práctica relacionada con la compra pública para la innovación (CPI). La comprensión de la CPI a partir de análisis documental es la base teórica y conceptual para el estudio que permitirá con posterioridad analizar la regulación que existe y los criterios necesarios para gestionar de manera eficiente el régimen regulatorio que se requiere.

### ***III. Compra Pública para la Innovación (CPI) como política para la adquisición de ideas y nuevas tecnologías desde el sector de la demanda.***

Para hablar de innovación y el interés que este tema ha despertado en los países, es preciso considerar sus distintas nociones, evolución, características y cómo este se adapta a la compra pública. Es por ello que en primer lugar se abordará lo que hoy conocemos como contratación estatal y su transformación a una noción de mercado (A) para en segundo lugar, definir lo que entendemos por innovar y por la compra pública para la innovación -CPI, con los retos y desafíos que trae consigo (B).

#### **A. La contratación estatal y su mutación *disruptiva* a un sistema de compras.**

Hablar de un sistema de compras públicas y más precisamente de un mercado, implica reconocer que la contratación estatal es un factor importante en la economía y de gobernanza estratégica (OCDE, Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública) en el que intervienen dinámicas de oferta, demanda, libre competencia, y donde el Estado actúa como un agente regulador y comprador que requiere de bienes y servicios de forma constante para la satisfacción de unas necesidades generales.

En efecto, algunos autores como Jorge Enrique Santos (2019) sostienen que la expresión “compras públicas” obedece a

*“... la necesidad de incorporar nuevos criterios a los esquemas de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, especialmente criterios relacionados con la eficiencia en la gestión de abastecimiento y la necesidad de lograr mayor valor por dinero al momento en que el Estado celebra los contratos mediante los cuales adquiere bienes y servicios”* (p. 249)

Así mismo, Arrowsmith (2003) afirma que la compra pública se refiere a la adquisición de bienes y servicios por parte de un organismo público, siendo el proveedor un organismo externo de carácter privado (Citado en Peñate & Sánchez, 2015, p. 38)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, también ha hecho mención al término “*public procurement*” para referirse a las compras que realiza el Estado de bienes, servicios y trabajos, asimilándola así a la noción de contratación estatal. Paralelamente, la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente propone una definición del sistema de compras públicas como una estructura de toma de decisiones en el que intervienen diferentes actores pero también confluyen ejercicios de regulación y procedimientos.

De acuerdo con algunos autores, es posible identificar varios elementos diferentes a los normativos, que son centrales en el sistema de compra pública tales como: (i) transparencia, (ii) cumplimiento (iii) igualdad de trato (iv) competencia, (v) integridad (vi) economía y eficiencia (vii) valor por dinero (viii) no discriminación, (ix) compras electrónicas, entre otros (Agwot, 2016; Arrowsmith, 2010). Como se observa, estos criterios ya involucran factores económicos los cuales apoyan la idea de una noción de mercado, trascendiendo la percepción legal y procedimental de la contratación estatal como el único factor relevante para su operación.

Además de estas características, autores como Barreto Moreno (2019) han señalado que por tratarse de un mercado, también es susceptible de fallas – *market failures* – tales como la asimetría de la información, inadecuada planeación, colusión y corrupción,



externalidades, entre otras (p. 62). Todos estos, impedirían que la compra pública alcance niveles de eficiencia<sup>1</sup>, razón por la que su presencia justifica que el Estado adopte una política de regulación y más específicamente de regulación económica<sup>2</sup> que permita corregir estas falencias.

Aunque no existe un origen específico de la noción de compras públicas – *Public Procurement* -, algunos autores como Lozano Villegas (2019) reconocen que instrumentos internacionales e iniciativas de otros países vinculados a organizaciones externas como la Organización Mundial de Comercio - OMC, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE y la Organización de las Naciones Unidas - ONU, han influido en la construcción de lo que hoy conocemos como un mercado de compra pública (p. 32).

Iniciativas como el Acuerdo de Compras Públicas – ACP, el modelo de compras públicas sostenibles, la Ley Modelo sobre Contratación Pública, recomendaciones de la OCDE sobre compras sostenibles, gobierno digital, contratación electrónica, corrupción, estandarización de instrumentos de regulación, agregación de demanda, entre otras, son importantes para comprender la transformación que sigue viviendo el sistema de contratación estatal tradicional.

Lo cierto es que, aunque el origen no pueda ser ubicado en una línea temporal precisa, parte de las razones por las que dicho cambio comenzó y continúa, es la necesidad de ver el contrato estatal como un “mecanismo estratégico” de transformaciones sociales y no solo de satisfacción de necesidades e intereses generales (Lozano & Covilla, 2019), circunstancia que se puede advertir tan solo con revisar el impacto de las compras públicas

---

<sup>1</sup>De acuerdo con autores como Iván Cachanosky (2012), la eficiencia está relacionada con términos económicos (Pareto) pero también técnicos e incluso dinámicos. Según aquel, “La primera se encuentra relacionada con el uso de la capacidad instalada mientras que la segunda cuestiona si los recursos utilizados se encuentran asignados de manera eficiente”. Mientras que la última de estas, citando a Huertas de Soto (2004) está asociada con: “... aumentar los bienes por vía de la creatividad empresarial, es decir, del comercio y la especulación, más que evitando el despilfarro de los recursos que ya se poseen” (p. 15).

Incluso, como cobrará relevancia en este texto a propósito de la noción de innovación, la eficiencia no puede desligarse de la perspectiva del beneficio social que reporta determinada actividad o regulación.

<sup>2</sup> Economistas como Joseph Stiglitz (2009) sostienen que la regulación es necesaria porque los costos y beneficios sociales y económicos así como los incentivos están mal alineados. (p. 13)

en el sector de la economía de cada país (Lozano, 2019, p.23), el apoyo al empleo, sectores industriales y acciones de redistribución del ingreso (Gómez & Nieto, 2006, p. 134), así como el papel del Estado como un consumidor (Barreto, 2019).

Como se observa, se trata de un mercado en el cual intervienen dinámicas económicas, jurídicas y técnicas, así como varias fallas (Baldwin, 2012; Barreto, 2019), y en donde el Estado se convierte en un actor fundamental no solo en la adquisición de bienes y servicios sino también en la regulación<sup>3</sup> de este bajo criterios no exclusivamente legales sino también de mercado como se veremos más adelante (capítulo II).

Ahora bien, Colombia no ha sido un país ajeno a esta transformación. En el Estado colombiano, tradicionalmente la contratación estatal ha sido considerada como la herramienta para la adquisición de bienes y servicios que tiene como fin último la satisfacción de necesidades de la sociedad. Desde el Decreto 150 de 1976 y hasta la Ley 1150 de 2007, se ha hecho un esfuerzo por reglamentar la actividad de compra del Estado—contratación estatal- de la manera más eficiente posible pero sin comprometer la seguridad jurídica.

El antecedente más próximo al actual estatuto es el Decreto Ley 222 de 1983, normativa que nació con el objetivo de realizar ajustes y correcciones al Decreto 150 de 1976 aunque conservó varias disposiciones de su antecesor. No obstante, estuvo caracterizado por un excesivo formalismo y por otorgar un rol más intervencionista al Estado, razón por la que surgió la necesidad, entre otras, de desarrollar un nuevo marco regulatorio que por demás se adaptara a los postulados constitucionales de 1991.

Fue así como con posterioridad el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales (art. 150 de la CP) expidió la Ley 80 de 1993 bajo la denominación de Estatuto General de la Contratación Pública, legislación que se encuentra vigente y regula los procesos de contratación de las entidades sometidas a este régimen<sup>4</sup> bajo un “modelo de principios” (Pulido Ortiz & Barreto Moreno, 2021).

---

<sup>3</sup> Algunos autores han denominado a esta faceta la del “Estado Regulador”.

<sup>4</sup> La contratación estatal también ha reconocido la existencia de regímenes especiales de contratación regulados por el derecho privado. Como consecuencia de ello, estos no se encuentran sometidos a las reglas del

Esta norma fue modificada parcialmente por la Ley 1150 de 2007 cuyo mayor aporte fue la creación del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP y de las modalidades de contratación, siendo así de las primeras en las que se avecinó un cambio a través de la incorporación de tecnologías al proceso. Pero hasta aquí, nunca se habló de un mercado objeto de regulación, a pesar de que la Constitución ya incorporaba en su artículo 334 que la dirección de la economía estaba a cargo del Estado.

Con la expedición del Decreto Ley 4170 de 2011<sup>5</sup> se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE) y se le otorgó facultades a esta entidad, principalmente asociadas al desarrollo y fomento de políticas públicas e instrumentos en procura de garantizar eficiencia y transparencia en la actividad contractual del Estado. Los considerandos de esta norma con fuerza de ley expresamente reconocen la necesidad de crear una política no solo de contratación pública sino de “compra pública”, para lo que se requería de un órgano rector, técnico y especializado en la materia que facilitara e hiciera seguimiento a esta nueva proyección.

Es en este momento en el que podríamos afirmar que pasamos de la visión tradicional de la contratación estatal a una bajo el contexto de mercado donde prima el análisis de oferta y demanda a través del que las entidades del Estado satisfacen sus necesidades bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía (Barreto, 2019). Nos referimos aquí a una mutación entre la noción de la contratación estatal en la que prima el principio de legalidad y el negocio jurídico es el factor principal, a otra en la que conjugan factores económicos y el contrato es tan solo un elemento y un instrumento más dentro de un todo conocido como “compra pública”.

La inclusión de un agente en el sistema de compras públicas como la ANCP-CCE que, entre otros asuntos, se ha encargado de emitir lineamientos en la compra de bienes y servicios por parte del Estado a través de la creación de figuras tales como los instrumentos

---

Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993) sino a su propia normatividad (leyes especiales) en particular reguladas por el derecho civil y comercial.

<sup>5</sup> Antes de la creación de la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente, el Estado contaba con una Comisión Intersectorial de Contratación Pública creada mediante Decreto 3620 de 2004, integrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su representante, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante y un representante del Presidente de la República.

de agregación de demanda, los sistemas dinámicos de adquisición de demanda, los pliegos tipo, circulares externas, guías, entre otros, son cambios disruptivos que propiciaron una renovación trascendental del marco normativo de la contratación estatal.

Actualmente el sistema colombiano de compras públicas se caracteriza por la amplia regulación a través de normas, reglamentos e incluso decisiones judiciales, así como pronunciamientos, actuaciones administrativas e instrumentos cuyo origen proviene de las tres ramas del poder público. A esto le acompaña la evolución e incorporación de la tecnología con la aplicación del Sistema Electrónico de Compras públicas – SECOP en sus dos versiones y tal parece una tercera<sup>6</sup> y la Tienda Virtual del Estado Colombiano, hechos que permiten realizar transacciones virtuales de manera más transparente y ágil.

Dicha dispersión de normas ha sido catalogada por la OCDE en el informe “*Colombia: La implementación del Buen Gobierno*” de 2014 como una fuente de ineficiencias al señalar que el marco regulatorio es complejo e impide que su aplicación sea fácil (p. 415). Algunos autores como Joseph Stiglitz (2009) sostendrían que esta excesiva o inadecuada regulación, constituye una falla en sí misma que produce distorsiones en el mercado.

A pesar de esta dispersión, lo cierto es que de acuerdo con el estudio *Government at a Glance* presentado por la OCDE en 2021, el uso de las compras públicas como porcentaje PIB pasó de 11.8% en 2008 a 12.6% en 2019. Además, y a propósito de la pandemia COVID 19, dicha cifra incrementó aún más, esto es, de 13.7% en 2019 a un 14.9% en 2020 (OCDE, 2021, pág. 161). Otros estudios señalan que en América Latina representa el 16% del PIB y en países como España el 20% (CAF, 2021). Un reciente artículo de La República sostiene que incluso en 2022, la contratación estatal representó el 13,3 % del PIB (Herrera, 2023). Esto demuestra el impacto económico de las compras públicas en las políticas económicas del Estado.

---

<sup>6</sup> Hoy en día la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente a propósito de lo establecido en el artículo 102 del Plan Nacional de Desarrollo, construye un nuevo espacio “Mi Mercado” Popular en la tienda virtual del Estado Colombiano que tiene como objetivo vincular a los sectores de la Economía Popular que tradicionalmente no podrían contratar con el Estado a través de los mecanismos tradicionales como el acuerdo marco de precios para que ofrezcan allí sus bienes y servicios.

Hasta aquí, hemos expuesto la transformación esencial de la noción de contratación estatal que pasa de observar el contrato como el elemento trascendental y único para la satisfacción de necesidades, a una visión en la que no solo basta con dar cumplimiento a la norma y suscribir el contrato, pues debe evaluarse los impactos económicos que ello conlleva, incluyendo las fallas y beneficios que este mercado trae consigo.

Dicho esto, corresponde ahora involucrar el concepto de compras públicas con el de innovación para profundizar en lo que propoñdremos en este escrito como un **submercado** que contiene características propias y que lo diferencian de cualquier tipo de compra o adquisición que realiza Estado. Estos alcances conceptuales y prácticos que se harán a continuación permitirán fortalecer la idea de la innovación como objeto de regulación bajo unos criterios especiales como se abordará en el segundo capítulo de esta tesis.

## **B. Los retos y desafíos de la innovación como parte del sistema de compras públicas.**

La innovación y la compra pública son conceptos que han cobrado relevancia en las políticas internas, internacionales y en la literatura académica (Kundu, James & Rigby, 2020). Aunque es usual verlas y estudiarlas de forma separada (Kuchina-Musina & Morris, 2022), al revisarlas en conjunto, surge lo que conocemos como la Compra Pública para la Innovación – CPI; un sector del mercado de compra pública que promueve la adquisición de bienes y servicios y en general de soluciones a desafíos complejos que no se encuentran disponibles para transar en el mercado porque aún están en proceso de producción y ensayos o que representan una mejora notoria y diferente en un producto o proceso existente.

Así, podríamos diferenciar entre la compra pública tradicional que corresponde a aquel mercado en el que el Estado adquiere en su papel de consumidor y haciendo uso de procedimientos reglados, bienes y servicios de forma eficiente, eficaz y económica que ya están disponibles o existen; y la compra pública para la innovación, en la que el Estado sigue siendo consumidor que adquiere bienes, servicios y obras, pero se diferencia de la tradicional por el tipo de adquisición. En comparación con la primera, aquí se demandan

productos o servicios que pueden no ser adquiridos aún o tienen mejoras respecto a los que ya existen o pueden ser el resultado de una solución que proponen los proveedores del mercado a propósito de la necesidad expuesta por la administración que esta última no ha podido satisfacer – desafíos complejos.

Pese a la clara conexión entre compra pública e innovación, es importante que previo a referirnos a ella comprendamos el estado del arte del significado de innovar y el por qué es necesaria la intervención del Estado en estos procesos. Lo anterior, teniendo presente que no solamente se trata de promover e impulsar nuevas ideas, sino también de regular un mercado como es la compra pública bajo la óptica de un componente de innovación – pública-, como criterio en la adquisición de bienes y servicios y satisfacción de necesidades, y también como una forma de mejorar y optimizar los procesos de contratación.

Para este ejercicio, en un primer momento abordaremos la evolución del concepto innovación desde dos perspectivas; la académica, que incluye el análisis de las conceptualizaciones de algunos teóricos; y la internacional, específicamente acudiendo a las definiciones y aportes que han realizado organizaciones internacionales y locales en materia de estadísticas, instrumentos y análisis en esta materia, haciendo énfasis en el concepto de innovación pública (a). Una vez expuesto lo anterior, estudiaremos qué se debe entender por Compra Pública para la Innovación – CPI, sus orígenes, clasificaciones, principales características y ejemplos de uso (b).

***a. La evolución de un concepto con múltiples significados.***

La innovación es un término estudiado en diferentes sectores como la tecnología, la educación, la economía, los negocios, entre otros, circunstancia que la hace un concepto

ambiguo y de múltiples definiciones<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta su impacto en sectores públicos y privados (Borins, 2002, p. 467), la consolidación de este concepto y su evolución involucra a varias personas con saberes distintos que enriquecen su entendimiento pero que no discuten que se trata de un elemento que aporta en la evolución social y en la económica de manera significativa.

Debido a esta multiplicidad de abordajes, corresponde a continuación hacer un acercamiento a lo que se entiende por innovación desde el ámbito internacional, para luego revisar cómo este concepto ha generado un espacio de discusión e interacción interesante en nuestras políticas internas.

*i. Una apuesta universal.*

En el año 1934, el economista Schumpeter definió innovación como una de las causas del desarrollo económico y un proceso de “destrucción creativa”<sup>8</sup> (Catalá-Pérez & de Miguel-Molina, 2018) que involucra “la introducción en el mercado de un nuevo producto o proceso que aporta elementos diferenciadores respecto a los existentes” (Valdés. C., Triana, Y. & Boza, J. A., 2019).

Así mismo, en sus escritos identificó tres fases de este proceso: invención, innovación y difusión. La primera, relacionada con la simple idea, la segunda con la primera salida al mercado de la invención y la última como la puesta en disposición de este proceso o producto novedoso en el mercado (Greenacre, P., Gross, R., & Speirs, J, 2012).

Autores paralelos como Michael Porter (1993) sostienen que la innovación es un factor determinante para obtener ventajas competitivas de una empresa o incluso de una nación. Por su parte, Gee (1981) afirma que la innovación es un “Proceso mediante el cual, a partir

---

<sup>7</sup> Autores como Jan Fagerberg (2016) afirman que el término innovación puede verse desde una perspectiva amplia y otra estrecha. La primera, como un proceso a partir del cual surgen las ideas que se incorporan en el mercado y la segunda, como la aparición de un nuevo producto, forma o método para hacer las cosas (p. 468)

<sup>8</sup> Verónica Gombau Bertomeu (2012), en su tesis “Innovación, frontera tecnológica y capacidad absorptiva: el papel de las externalidades del conocimiento” señala que esta apreciación puede entenderse como el impacto doble del proceso de innovar (destrucción y creación) con el ánimo de que el valor de ambos y en especial el de la creación, supere los daños colaterales que se producen (p. 27).

de una idea, invención o reconocimiento de una necesidad, se desarrolla un producto, técnica o servicio útil y es aceptado comercialmente” (Citado en Ciruello, 2007, p. 92).

Así mismo, hay quienes identifican que la innovación es “...la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social” (Álvarez de Sotomayor & Garrido Moreno, 2013). Incluso, otros autores afirman que comprende no solo la “dinamización” de los mercados sino la creación de los mismos (Ospina & o Moñux, 2020).

Mariana Mazzucato, economista italiana de reconocimiento en políticas de innovación ha sostenido por ejemplo que la innovación no se agota en el gasto público sino que trasciende a una concepción de rentabilidad económica (UCL Commission for Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy, 2019). En efecto, una de sus propuestas más recientes ha sido sin duda la de fomentar políticas de innovación por misiones o retos (Mazzucato, 2023) que ha tenido acogida en organizaciones internacionales y que incluso fue tomada por el actual Plan Nacional de Desarrollo sancionado y publicado para los años 2022-2026. Estas circunstancias abren nuevas visiones e interpretaciones sobre el alcance de la innovación como política del Estado.

Además de lo anterior, la innovación representa una externalidad positiva, esto es, que la actividad innovadora de una persona o una empresa reporta un beneficio social, aunque el mismo involucre la internalización de ciertos riesgos. Factores como la reducción de costos, la mejora en la calidad de oferta y el incremento de la cuota del mercado son beneficios que se obtienen por aplicar novedades de menor o alto impacto (Martínez Hernández & Pastor Pérez, 2018).

Paralelo a ello, la inversión en esta materia trae retornos importantes para los países y promueve el conocimiento colectivo. Además, existen estudios que demuestran que comparado con otros procesos (v.gr. la globalización), la innovación ha creado un impacto enorme sobre la distribución del ingreso (Benavidez & Pedraza, 2011).

De forma concomitante a estas ideas, surge la necesidad de hablar no solamente de innovación sino de un Sistema Nacional de Innovación – SNI para referirse al ecosistema



conformado, entre otros aspectos, por varias entidades que materializa y permite el desarrollo de la innovación en los países (Freeman, 1987). En esta misma línea desde el año 2016 se abrió camino al término “GovTech”, término que según CAF (2021), se trata de un entorno en el cual los gobiernos trabajan en colaboración con startups, scale-ups y MiPymes, las cuales emplean inteligencia de datos, tecnologías digitales y enfoques innovadores para ofrecer soluciones a desafíos públicos. En resumen, este enfoque representa una forma novedosa de asociaciones público-privadas orientadas a la innovación dentro del ámbito gubernamental.

Esta nueva visión no tiene otra explicación que reconocer la innovación como un proceso sistémico, dinámico, no lineal que involucra a otros agentes, pues se trata de algo más que un resultado de ideas que pueden ser novedosas o de mejoras a lo que ya existe (Robayo, 2016; Corecon, 2017) y en el que la contratación pública es un instrumento que sirve para fortalecer y promover nuevos proyectos e ideas<sup>9</sup>. Dicho entendimiento tendrá gran relevancia e impacto en las formas de regulación como se revisará más adelante.

Al igual que los teóricos, las organizaciones internacionales y de cooperación definen el concepto de innovación a través de instrumentos, documentos y guías a partir de las cuales brindan orientación, regulación y buenas prácticas de gobernanza, para cuya construcción se basan en la experiencia de otros países y de los procesos vividos en el camino por implementar este criterio en las políticas de ciudades y naciones.

El Libro Verde de la Innovación de la Comisión Europea (1995) señala que este término debe tratarse “...como sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas económicas y sociales, de forma que aporte a soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad” (p. 4).

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptó un concepto similar a la versión del Manual de Oslo 2005, y definió innovación como la

---

<sup>9</sup> CAF Banco de Desarrollo de América Latina e IDOM señalaron que un escenario de tipo GovTech obliga a pensar nuevos esquemas de contratación en donde los factores trascendentales son la experimentación, la innovación y la colaboración público – privada.

implementación de un producto, servicio o proceso novedoso o notablemente mejorado, que puede incluir, entre otros aspectos, innovaciones en los métodos de producción, construcción o comercialización, así como en la organización empresarial, la gestión del lugar de trabajo o las relaciones exteriores. Estas innovaciones están destinadas a abordar desafíos sociales o respaldar la Estrategia Europa 2020 para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

Por su parte, la OCDE actualizó la definición de innovación en el Manual de Oslo (2018)<sup>10</sup> que a través de sus cuatro ediciones ha expresado lo siguiente:

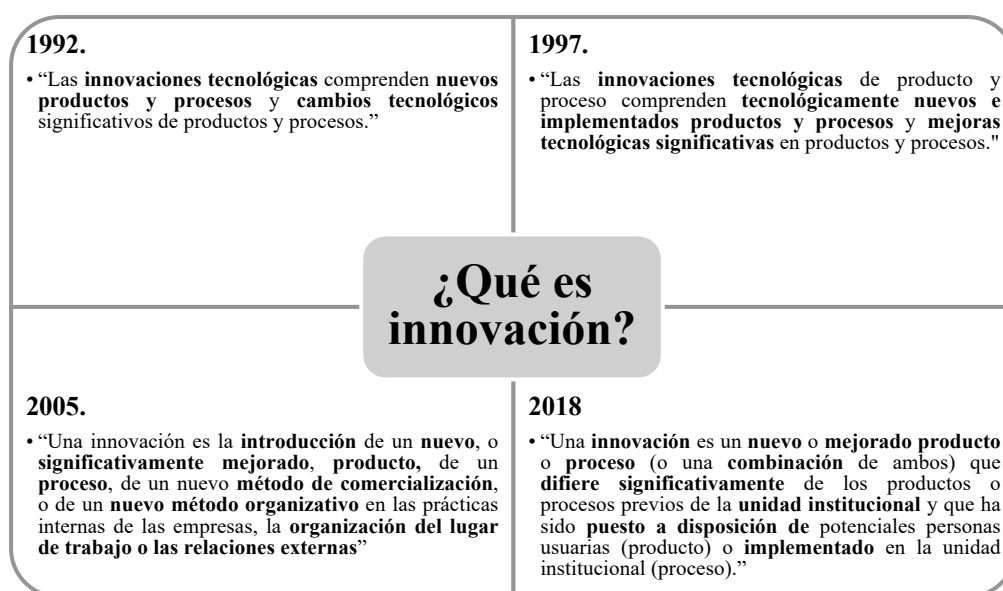


Figura 1: Elaboración propia a partir de las diversas versiones de los Manuales Oslo. OCDE y EUROCAST

A esto se suma lo indicado por la Fundación COTEC de España que define innovación como “todo cambio (no solo tecnológico), basado en conocimiento (no solo científico) que aporta valor (no solo económico)”(COTEC, 2023)<sup>11</sup>.

De igual manera, además de definir el concepto aquí estudiado, estos instrumentos han propuesto una clasificación de la innovación. Es así como en el año 2021 la Comisión

<sup>10</sup> Este documento elaborado de manera conjunta entre la OCDE y EUROSTAT, entrega lineamientos para la recolección e interpretación de la información y datos en materia de innovación.

<sup>11</sup> COTEC (2023) La Fundación - Cotec. Disponible en: <https://cotec.es/la-fundacion/>

Europea - CE emitió las orientaciones sobre contratación pública para la innovación y en el proceso describió tres tipos: (i) incremental, (ii) disruptiva o radical y (iii) transformadora. Estas abarcan desde lo más tradicional al proceso (i), pasando por la modificación total de lo que ya existe (ii) hasta aquellos procesos orientados a satisfacer necesidades sobre las que hasta la fecha no existe solución o se requiere de una reforma estructural (iii) (p. 6).

Otros datos que demuestran la incidencia de la noción, por ejemplo, es la inclusión de criterios de innovación dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS u Objetivos Globales, que establecen una meta para los países en torno a “9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación”. Además, en el contexto de estos objetivos, se precisa la necesidad de promover e incrementar la inversión en investigación y desarrollo que ha sido baja en algunas regiones (UN, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015).

Igualmente en el año 2019, alrededor de 35 países miembros de la OCDE, incluyendo Colombia, suscribieron la “Declaración Sobre Innovación en el Sector Público” (OCDE, 2019). En esta oportunidad, los Estados se comprometieron, entre otros asuntos, a adoptar la innovación en el sector público para brindar herramientas a los servidores y crear alianzas para unir a diversos sectores.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, dentro del estudio general de la noción de innovación encontramos el término **innovación pública**. Aunque existe poca literatura al respecto comparado con los estudios de innovación en sectores como el privado y de las empresas (Daglio, Gerson, & Kitchen, 2014, pág. 4), nos enfocaremos en identificar los factores diferenciales, así como los retos y desafíos de su incorporación. Será esta la conceptualización que para efectos de esta tesis adoptaremos por su cercanía con el objeto de estudio que es la regulación de la CPI propia del sector público.

De acuerdo con algunos autores y organizaciones, la innovación pública consiste en:

“...Esta se enfoca en combinar la creatividad y la colaboración para entender desafíos públicos complejos y construir nuevas respuestas ante ellos. En los procesos de innovación pública se exploran métodos y herramientas innovadoras para generar valor

público a través de medios más eficientes y participativos que los tradicionales” (EiP, 2019)

Por su parte, Daglio *et al* (2014) en estudio colaborativo con la OCDE identificó tres características de la innovación pública:

1. *Novelty* – Novedad. Introducción de nuevos enfoques.
2. *Implementation* – Implementación. No se quedan en la sola idea, deben implementarse.
3. *Impact* – Impacto. Mejores resultados públicos. Eficiencia, eficacia y satisfacción.

A diferencia del concepto de “innovación en el sector público”, en la innovación pública se involucran aspectos de colaboración y co-creación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, así como la generación de valor público a partir de esta interrelación (Mariñez, 2017, p. 10). De esta manera, mientras el primero se caracteriza por “dar respuesta a los desafíos que se presentan”, el segundo pretende “cambiar la forma de resolver tales desafíos” (Parra & Deubel, 2021)

Como se observa, tanto la innovación como término general y la innovación pública comparten las características de novedad, implementación y utilidad (Abusleme, 2016), sin embargo, su factor diferencial clave consiste en la generación de valor público<sup>12</sup>. De ahí que, como veremos en el próximo acápite, algunos miembros de las agencias reguladoras afirmen que con la CPI se está construyendo una nueva manera de “crear valor por dinero” (Tirado, 2022).

Implementar la innovación en el sector público es un proceso que está permeado de retos y barreras, incluso, más complejas que en el sector privado<sup>13</sup>. Algunos estudios como

---

<sup>12</sup> Nos referimos a valor público cuando hablamos de aquello que representa o es valorado por la ciudadanía (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014) o al valor que es compartido por todos (DNP, 2020)

<sup>13</sup> Entre otras debilidades que generan dificultades para implementar la innovación pública, se encuentra la falta de colaboración entre los sectores, asimetrías, falta de confianza mutua, incertidumbre sobre la distribución de los costos y beneficios y, por supuesto, el desconocimiento del manejo de los riesgos asociados al proceso (Torfing, 2018, p. 6).

el realizado en el año 2020 por CAF Banco de Desarrollo de América Latina a través de la Dirección de Innovación Digital del Estado y su plataforma govtechlab y el PublicTech Lab de IE University de España permitió identificar brechas asociadas con aspectos culturales y políticos, al modelo de negocio, a los procesos de contratación y de inversión (p. 17).

Al mismo tiempo dicho estudio señaló que los riesgos vinculados a las empresas govtech típicamente abarcan los desafíos relacionados con el avance y la aceptación de innovaciones en el ámbito público, la ausencia de marcos reguladores como los "sandboxes"<sup>14</sup> y las ocasiones para ejecutar pruebas piloto, así como los procedimientos complejos de adquisiciones públicas. Además, en economías en desarrollo podría haber una mayor probabilidad de enfrentar situaciones de corrupción (p. 17)

Así las cosas, se observa que el estudio en la materia no se trata de algo reciente, sino que corresponde a una construcción que se ha desarrollado desde el aspecto internacional en su mayoría y que además ya está reflejada en instrumentos internacionales que proponen incorporar una noción sobre este asunto, así como recomendaciones y buenas prácticas para su adaptación en contextos locales.

Particularmente, se hace énfasis en la noción de innovación pública, comoquiera que ella encuentra estrecha relación con la Compra Pública para la Innovación que es propia del sector público porque involucra a entidades estatales en la dinámicas y transacciones, situación que le otorga un enfoque particular a la materia que aquí se estudia.

## *ii. Revisión del contexto local en materia de innovación.*

Corresponde ahora indagar cómo ha “calado” el término innovación en nuestro ordenamiento interno a propósito de la influencia creciente de estos asuntos a nivel

---

<sup>14</sup> Se precisa que con posterioridad al estudio, se expidió el Decreto 1731 de 2021 "Por el cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020, en relación con los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio, y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015"

internacional. Es por ello que a continuación se expondrán algunos avances y momentos relevantes de la consolidación de la innovación pública como política estatal.

Según estudios que datan desde 2006, el origen del marco legal colombiano en materia de tecnología y ciencia se ubica desde el año 1968, periodo en el que ya se contaba con un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y se adelantaron procesos de formación de expertos, grupos y científicos (DNP y Colciencias, 2006).

Este proceso se acompañó de la expedición de otras normas como la Ley 29 de 1990<sup>15</sup> y dos Decretos con fuerza de ley en el año 1991 que abordaron las temáticas de ciencia y tecnología. El primero de estos fue el Decreto Ley 393 de 1991 “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.” y el segundo, el Decreto Ley 591 de 1991 “por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas”, parcialmente derogado por la Ley 80 de 1993.

Los aportes más relevantes del Decreto Ley 393 consistieron en definir las modalidades de asociación entre las entidades públicas y particulares para adelantar actividades científicas y tecnológicas y proyectos de investigación y creación de tecnologías, que clasificó en dos así:

1. Mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones.
2. Mediante la celebración de convenios especiales de cooperación.

Esta norma también se refirió a los propósitos de asociación (art. 2) y al régimen legal aplicable (art. 5). Así mismo, definió el convenio especial de cooperación (art. 6), las reglas (art. 7) y requisitos de este (art. 8), aclarando en todo caso que su regulación está amparada por el derecho privado.

Por otra parte, el Decreto Ley 591 de 1991, que fue parcialmente derogado por el Estatuto General de la Contratación Pública, aún tiene vigente la norma que señala qué se

---

<sup>15</sup> Esta norma fue posteriormente modificada por la Ley 1286 de 2009, hoy parcialmente derogada por la Ley 2161 de 2021.

debe entender por actividades científicas y tecnológicas (art. 2), aquella que habilita la suscripción de contratos de financiamiento y sus tipos (art. 8), al igual que los contratos de administración de proyectos (art. 9).

Otro momento relevante en la consolidación del término surge a partir del primer CONPES en ciencia y tecnología que tuvo lugar en el año 1994 (CONPES 2739). Así mismo, la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) estuvo presente en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 como una de las dimensiones especiales de desarrollo (CONPES, 2009). De igual manera, con la expedición de la Ley 1286 de 2009, el Sistema Nacional pasó a llamarse “sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia”, incluyendo así el aspecto de la innovación, más allá de lo meramente tecnológico.

Uno de los momentos claves fue la expedición del CONPES 3582 de 2009, documento en el que se realizó un recuento legal y político en esta materia, pero que además definió la innovación como un proceso social que involucra a múltiples actores incluyendo los usuarios y clientes por lo que no es correcto circunscribir exclusivamente como único actor a los centros de investigación y desarrollo tecnológico (p. 8)

En este documento merece especial énfasis la advertencia sobre la necesidad de regular y generar incentivos por parte del Estado para acompañar la promoción de la innovación. Al igual, se destaca el reconocimiento de fallas del mercado que afectarían los niveles de inversión y como consecuencia de ello, el desencadenamiento de otras problemáticas asociadas (p. 10). Por último y no menos relevante, este documento hizo mención a las Compras Públicas como herramienta para promover la innovación (p. 38). Se trata entonces del instrumento de política más relevante en la consolidación del término de “innovación” en nuestro país.

Pasaron casi 10 años para que nuevamente retomáramos la idea de hablar de una política de innovación y esto fue gracias a la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 de varios asuntos dedicados exclusivamente a la innovación pública convirtiéndose así en disposiciones que forman parte de la Ley de la República.

Con ocasión de esta incorporación, el Departamento Nacional de Planeación – DNP en compañía de un grupo de expertos realizó un análisis en el año 2020 en el que identificó a partir de la literatura y del estudio propio realizado con casos experienciales que existen brechas o barreras que impiden innovar en el sector público colombiano las cuales clasificó así:

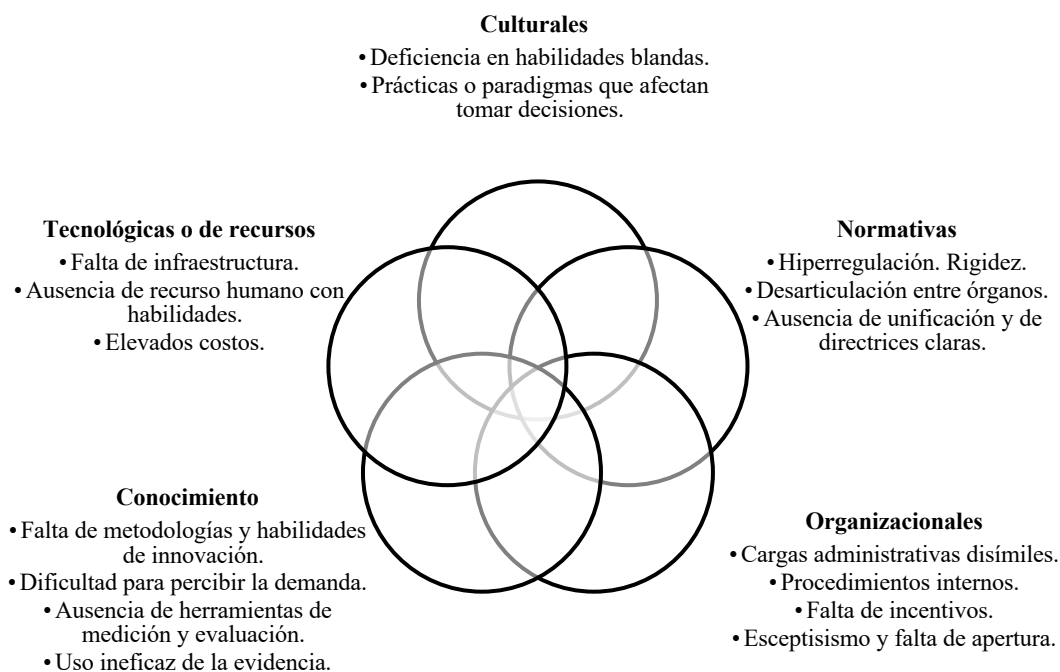


Figura 2. Elaboración propia a partir del estudio “Informe de Barreras a la Innovación Pública” DNP 2020

Además de este análisis, es conveniente resaltar el aporte significativo que realizó este estudio en la identificación de los actores fundamentales al igual que un análisis DOFA para la implementación de la política de innovación pública en Colombia. Entre los actores u organizaciones clave en el proceso se señalan por ejemplo:

1. La Procuraduría General de la Nación y las Procuradurías provinciales y distritales.
2. La Contraloría General de la República y las Contralorías departamentales y municipales.
3. El Comité Nacional de Innovación Pública.
4. MILAB – iNNpulsas Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



5. Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.
6. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.
7. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
8. Equipo de Innovación Social – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
9. Equipo de Innovación Pública – EiP
10. Departamento Nacional de Planeación - DNP.
11. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – Plan 5G, Data Sandbox.
12. Secretaría de Transparencia – Vicepresidencia de la República.
13. Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente.
14. Consejería Presidencial para los Asuntos Económicos e Innovación.
15. Grupo de Innovación Financiera y Tecnológica de la Superintendencia Financiera de Colombia.
16. Comisión de Regulación de Comunicaciones.
17. Ministerio de Hacienda – Sandbox Regulatorio para Fintech.

En este listado se destaca la inclusión preponderante de entidades de la rama ejecutiva, así como de organismos de control y vigilancia y de universidades públicas, situación que no se compara con los órganos de la rama legislativa a quienes no se les otorgó un papel relevante.

En cuanto al análisis DOFA, se destaca particularmente en materia de compra pública, la expedición de la Guía sobre Compra Pública para la Innovación de Colombia por parte de la Agencia Nacional - Compra Eficiente como una de las fortalezas, pero al mismo tiempo, se consideró como amenazas, la normativa estricta en materia de contratación, al igual que la incertidumbre por la interpretación de los entes de control en los procesos de CPI (p. 35-37).

Con seguridad, fue gracias a estos resultados y a la recopilación de esfuerzos que el CONPES aprobó en el año 2021 la política de ciencia, tecnología e innovación (CTI) 2022-2031 (CONPES 4069). Aunque rescata muchos insumos de su predecesora, pretendió actualizar muchos aspectos y fortalecer otros que se adapten a los retos globales.

Ahora bien, teniendo en cuenta el cambio de Gobierno Nacional, el número de actores varió, la política tiene nuevas orientaciones y al mismo tiempo nacen nuevas propuestas y se transforman los proyectos. Tal es el ejemplo de la Consejería Presidencial para los Asuntos Económicos e Innovación, que se creó mediante Decreto 1784 del 2019, norma que fue modificada y posteriormente derogada por el Decreto 2647 de 2022. Los Ministerios, las Agencias y el Equipo de Innovación Pública, entre otros, se mantienen hasta la fecha.

Entre otros aspectos relevantes, el Gobierno actual anunció en el marco del Foro Económico Mundial que se llevó a cabo en enero de 2023, la creación del primer Centro de Innovación que busca beneficiar a jóvenes de la Alianza del Pacífico en una iniciativa que está articulada con la Multinacional Nestlé<sup>16</sup>. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de vida” adoptado mediante Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, consagró algunas menciones importantes al tema de innovación en sus artículos y justificaciones así:

- Asignó la tarea al MinTIC de “Art. 144 (...) 2. Fortalecer la industria digital, así como los contenidos, el desarrollo de software, las aplicaciones, el emprendimiento y la innovación para la productividad, generando nuevos empleos e ingreso en las regiones.” (p. 98)
- Abrió la posibilidad de ceder derechos de propiedad intelectual sobre resultados de actividades de ciencia, tecnología e innovación financiados con recursos públicos. (art. 169)
- La innovación como una de las dimensiones de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción (art. 200)
- Asignó la tarea al MinTIC de crear una agencia responsable de ejecutar la política de ciencia, tecnología e innovación (art. 225)

---

<sup>16</sup> Así mismo, gracias a la alianza de distintos actores del sector privado, universidades y entidades como INNPulsa Colombia, en departamentos como La Guajira, hoy se cuenta con un Centro de Innovación y Emprendimiento. Mejía, E. (2023, 22 noviembre). *La Guajira cuenta con su primer Centro de Innovación y emprendimiento*. El Tiempo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-guajira-cuenta-con-su-primer-centro-de-innovacion-y-emprendimiento-828392>

- Propone la elaboración de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación orientada por misiones (art. 226)
- Unifica los patrimonios autónomos de iNNpulsa Colombia y Colombia Productiva que tendrá como uno de sus destinos la estrategia de innovación (art. 305)

Además de estas disposiciones, el PND afirmó que unas de las apuestas del Gobierno será la de duplicar la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) y actualizar el marco regulatorio para orientar por misiones la investigación e innovación (p. 166). Así mismo, sostiene que se constituirá un Comité Nacional de Innovación (p. 198) y que se implementarán pilotos de compra pública innovadora (p. 199)

Finalmente, es de resaltar que además de las barreras expuestas y el estado actual de la implementación de la innovación pública en Colombia, de acuerdo con el Estudio de la OCDE de las Políticas de Innovación en nuestro país, el gasto que se realiza en I+D representó para el 2014 tan solo el 0,2% del PIB. Del mismo modo, las estadísticas del DANE señalan que en el año 2021 a partir de la encuesta de inversión en Investigación y Desarrollo, se logró determinar que la inversión realizada en I+D intramuros fue de alrededor de 3,3 billones de pesos (DANE, 2022). Así mismo, de acuerdo con el Índice Global de Innovación de los años 2022 y 2023 (*Global Innovation Index* por sus siglas en inglés, GII), Colombia ocupó el puesto 66 detrás de países latinoamericanos como Chile (50), Brazil (54) y México (58) (WIPO, 2022).

Todo esto resalta nada más que aún nos hace falta camino por recorrer para catalizar y consolidar la política en la que será importante los mecanismos de financiación para no incurrir en lo que algunos denominan como la “paradoja de la innovación”<sup>17</sup>. Queda a la espera ver si el Gobierno actual acoge las recomendaciones de este reciente estudio realizado para la administración previa para sentar las bases y promover una política pública concreta.

---

<sup>17</sup> Aunque existe evidencia que la innovación es un motor en la productividad, los Gobiernos y las empresas no invierten en los términos idóneos y no buscan una articulación para trabajar de la mano, lo que rezaga el impacto positivo de la innovación en el sector público y privado. Al respecto se pueden ver textos como los de Xavier Cirera y William Maloney (2020).

Como se observa, la noción de innovación ha evolucionado con el paso de los años hasta el punto de poder crear teorías, clasificaciones e incluirse como tema central en instrumentos internacionales vinculantes o no para los países, quienes resaltan la importancia de promover su uso en las políticas internas a pesar de las barreras que existen. Ahora, conociendo las brechas y características particulares, el reto está en identificar por qué es importante el proceso de innovación pública desde un enfoque de mercado y cómo debe promoverse, circunstancia que resultará relevante para la regulación de la compra pública para la innovación.

***b. Incursión de un nuevo submercado en la compra pública.***

Más que un factor que permite a los agentes del mercado mejorar su *status* competitivo, desde el estudio de la compra pública, la innovación consiste en una oportunidad para el Estado de resolver necesidades que no han sido atendidas porque las soluciones no son suficientes o mejorar las condiciones de aquellas brindadas de manera más eficiente, económica, efectiva y con impactos sociales positivos bajo la premisa de generar mayor “valor por dinero”<sup>18</sup>.

Antes de hablar de CPI, las organizaciones y otros actores hacían alusión al término “compras públicas tecnológicas” o “compra de tecnología pública”. Solamente hasta después de la década de los 90’s dicha noción mutó para hablar de “innovación”, un término más profundo y que comprende todas las dinámicas que existen (Edquist, 2009, p. 3). A partir de dicho momento comenzamos a referirnos a Compra Pública Innovadora o Compra Pública para la Innovación, aunque la primera se refiera más a un aspecto de innovación en el proceso de contratación.

Como lo expresan Ospina Fadul y Moñux Chércoles (2020), las políticas que promueven la innovación pueden verse desde la demanda y la oferta y a su vez cada una de

---

<sup>18</sup> Entenderemos valor por dinero, “*value for money*” o “*best value*” como la utilidad que representa una compra no solo por su economía, sino por las características de eficiencia y efectividad (PwC, 2021) o como “la optimización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano y de la eficiencia en los procesos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y cumplir su misión.” (Colombia Compra Eficiente, 2015)

estas desde el ámbito público o privado. Así, al evaluar los instrumentos de promoción de la innovación en el sector público y desde el punto de vista de la demanda, la CPI se ubica como un instrumento de promoción para que el Estado adquiera bienes, servicios u otra solución “que aún no se encuentra disponible en el mercado” (p. 63) o que simplemente “supondrán beneficios que de otra forma no se hubiesen logrado.” (Ihobe, 2016)

Incluso, hay quienes han señalado que la innovación en el sistema de contrataciones públicas funciona como un importante estímulo de la demanda, y a su vez crea mercados (Mazzucato, 2023, p. 64). Lo que hace alusión a las compras públicas como herramientas de política de innovación y el importante reconocimiento de estas como un mercado.

Rolfstman (2013) afirma que la CPI se refiere a las compras realizadas por organizaciones públicas que conducen a la innovación (citado en Kundu , James & Rigby, 2020, p. 1). Edquist (2015) por su parte, sostiene que se trata de un vehículo para la innovación y un instrumento de política pública (p. 2). Así mismo, afirma que es un proceso que adelantan las organizaciones públicas para adquirir productos nuevos o mejorados que satisfagan necesidades o resuelvan problemas sociales (citado en Kundu et al, p. 1)

Igualmente, autores como Jorge Cordero (2019), han precisado que se trata de una evolución de la compra pública pues supone que la Contratación Pública Innovadora (CPI) transforma la compra pública al conferirle un carácter estratégico, distanciándola del concepto tradicional de ser únicamente un procedimiento financiero y administrativo. Se convierte en un catalizador de políticas destinadas a mejorar la eficiencia a lo largo del ciclo de vida de los productos o servicios requeridos (p. 2).

Desde el año 2014, y en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE ha hecho alusión a la innovación y en particular a la CPI, como una forma en la que las entidades públicas pueden satisfacer sus necesidades generales apostando por actividades de I + D del sector privado (OCDE, 2014). En términos de Santiso & Zapata (2021) se trata entonces de “...apalancar la contratación pública para fomentar innovación...”.

Además de lo anterior, en el documento “Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación” elaborado en el año 2021 por la Comisión Europea - CE, se definió la contratación de innovación como toda contratación pública para (i) la compra del proceso de innovación —los servicios de investigación y desarrollo— con resultados (parciales) o (ii) la compra de los resultados de la innovación. De esta manera, desde la CE este submercado se preocupa no solo por acatar las formas y medios para comprar, sino porque dicha adquisición aporta “...mejor valor añadido en términos de calidad, rentabilidad e impacto ambiental y social” (p. 5)

De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2023), la CPI “es un instrumento que se utiliza para fomentar la innovación (...) implica la adquisición de bienes y servicios innovadores por parte del sector público a través de un proceso de licitación.” (p. 24). Además, este documento destaca como una de las fallas de este mercado (i) falta de incentivos para la innovación y (ii) la falta de coordinación entre demanda y oferta de soluciones innovadoras - asimetrías de información y los problemas de agencia.

Ahora bien, más allá del abordaje teórico construido a partir de la doctrina e instrumentos internacionales con el propósito de comprender qué es la compra pública de innovación o para la innovación, en la práctica, las agencias de regulación y actores de política de los gobiernos nacionales han adoptado una noción en esta materia con el ánimo de caracterizarla y otorgarle un rol en los procesos de transacción que realiza el Estado para la satisfacción de necesidades.

Es así como en las experiencias Latinoamericanas resulta relevante la agencia de regulación ChileCompra, que ha señalado que la CPI involucra desde la adquisición de innovaciones con origen en el sector privado producto de la aplicación de I+D+i hasta la compra de procesos innovadores donde el Estado somete a “licitación” una problemática para obtener una solución (ChileCompra, Directiva Compra Pública Innovadora)

Por su parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2017) ha definido la CPI como un ejercicio que va más allá de una transacción convencional de compra y venta. Consiste en plantear un desafío o una necesidad por parte de la Entidad Estatal, con el fin de que sea abordado mediante productos o servicios innovadores que aún

no están disponibles en el mercado o que requieren mejoras sustanciales. Al expresar claramente este desafío como una necesidad comprensible, la Entidad Estatal fomenta un mayor interés en el proceso de Compra Pública para la Innovación, lo que facilita la recepción de soluciones innovadoras más numerosas y de mayor calidad. (p. 6)

Como se observa, no se trata entonces de una transacción regular, de un suministro básico o de la construcción de una obra o de obtener productos estandarizados. En este caso, el Estado hace uso de su poder de compra para adquirir bienes o servicios que presentan una mejora notoria en el mercado (más que novedosa) o ni siquiera están disponibles para satisfacer necesidades y perseguir beneficios de desarrollo económico. También puede implicar la acción de someter a consideración de los proveedores un reto o problemática para que sean aquellos quienes presenten las soluciones que el Estado no puede obtener a través de un proceso de selección tradicional. De esta manera, la compra pública se convierte en una herramienta que hace parte y promueve las políticas de innovación y que permite al Estado ir más allá de la adquisición de elementos tecnológicos (Uyarra & Flanagan, 2010).

Al igual que en un proceso de contratación tradicional, en la CPI convergen dos actores esencialmente, la **administración** con una necesidad que busca satisfacer sea propia o de la sociedad y la **demanda** (interesados y oferentes) quienes ponen a consideración de esta una solución (producto, método o proceso) para atender este requerimiento. Los **factores diferenciales** entre este proceso y las otras formas tradicionales consisten en que la solución no necesariamente está en el mercado o es objeto de transacción tradicional y el precio como factor decisivo de adjudicación pasa a ser un elemento de segundo plano. El **punto de encuentro** reside en la satisfacción de unas necesidades y la generación de “valor por dinero” así como de “valor público”.

Es por lo anterior y dadas las características especiales de los productos, procesos y servicios que se adquieren, la CPI puede considerarse un “submercado” de la Compra Pública, en el que concurren dinámicas de oferta y demanda, pero cuyo proceso y tipo de adquisición -como veremos más adelante - contiene unas particularidades o matices que en todo caso no lo alejan de una noción de mercado ni de la generación del valor público que reporta.

Actualmente existen varias clasificaciones sobre CPI, veamos algunas de estas:

<b><u>Ayuntamiento de Madrid</u></b>		
<b>La Compra Pública Pre-Comercial (CPP)</b>	<b>La Compra Pública de Tecnología e Innovación (CPTI)</b>	<b>La Compra Pública Regular de Innovación (CPRI)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra de servicios I+D para nuevos o mejores productos futuros.</li> <li>• Filtrar riesgos.</li> <li>• Cubren hasta los prototipos validados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluciones cercanas al mercado.</li> <li>• Diseño o adaptación de las necesidades</li> <li>• No se contratan servicios I+D.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bien o servicio existe.</li> <li>• Suponen una innovación respecto de lo demás que está en el mercado.</li> </ul>
<b><u>Doctrina. (Zabala-Iturriagoitia, 2017)</u></b>		
<b>Según el usuario final</b>	<b>Según el carácter y grado de innovación</b>	<b>Si requiere o no de cooperación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPI directa: El organismo demandante, es el usuario final.</li> <li>• CPI catalítica: La necesidad a cubrir es externa al ente que las requiere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra pública pre-comercial: Financiación de actividades de I+D. No se adquieren productos.</li> <li>• CPI adaptativa: Producto del extranjero o completamente nuevo que necesita adaptarse a las necesidades a través de innovación.</li> <li>• CPI evolutiva: Productos totalmente novedosos. Innovación radical.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPI cooperativa: Órgano solicitante y los proveedores cooperan constantemente.</li> <li>• CPI no cooperativa: No hay diálogo entre las partes. Sin aprendizaje interactivo.</li> </ul>
<b><u>Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente</u></b>		
<b>Compra Pública Comercial</b>	<b>Compra Pública Pre-Comercial</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye la Compra Pública de Tecnología innovadora (CPTI)</li> <li>• Adquisición de un bien o servicio que requiere adaptación tecnológica para atender la necesidad.</li> <li>• Salida al mercado en mediano o corto plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de servicios I+D.</li> <li>• Mayor grado de innovación.</li> <li>• Exploración de alternativas, diseño y prototipado de soluciones.</li> <li>• No incluye actividades de desarrollo comercial.</li> </ul>	
<b><u>Doctrina. Sandra Sinde Cantorna - IDOM</u></b>		
<b>CPI Proactiva</b>	<b>CPI Reactiva</b>	



A diferencia de la CPI reactiva, la entidad es quien identifica la necesidad para posteriormente buscar las soluciones haciendo uso de las ventajas de la CPI.	La entidad pública recibe propuestas de soluciones que responden a sus problemáticas que les presentan diferentes actores del sector privado como las universidades o las empresas pero que en principio no son solicitadas por el sector público.
--	--

Figura 3. Elaboración propia a partir de la “Guía para entender la Compra Pública Innovadora” (ANCP-CCE, 2017); “Govtech y el futuro Gobierno” (CAF, 2020) y los estudios de (Edquist et al., 2000; Edler, 2009; Hommen y Rolfstam, 2009; Uyarra y Flanagan; 2009) citados en “La Política de Compra Pública como Estímulo a la Innovación y el Emprendimiento” (Zabala-Iturriagoitia, 2017)

Esta sistematización nos ayuda a identificar por un lado, la variedad de formas en las que se ha abordado el estudio y por otro, las diferentes clases en las que se ha agrupado el entendimiento de los procesos de innovación para poder regularlos con posterioridad. De igual modo, también permite concluir que las diferentes clasificaciones no se excluyen entre sí pues conservan factores comunes a pesar de que su tratamiento sea distinto. Así por ejemplo, una compra pública pre-comercial podría ser también una compra directa y cooperativa, todo dependerá de la necesidad identificada por parte de la entidad estatal.

En definitiva, todo este estudio nos lleva a confirmar que aunque la innovación crea un mercado con características especiales que hace parte de la compra pública, no se puede negar que hay una notable diferencia entre adquirir bienes y servicios que ya se encuentran en el mercado y aquellos que se deben desarrollar, investigar, prototipar y valorar para llegar a una solución óptima, eficiente y económica.

Es por ello que al hablar de CPI también resulta necesario hacer una mención a la importancia de considerar los riesgos que asumen en mayor o menor medida los actores que acuden a este submercado en búsqueda de soluciones a desafíos y retos complejos, circunstancia que impacta directamente la definición, asignación y administración de dichas circunstancias adversas y el cómo se plantea el proceso de contratación.

Este tipo de hechos desfavorables han sido definidos como aquellos que pueden ocurrir en cualquiera de las fases de planeación, adquisición, ejecución y administración que impactan la entrega, generación y difusión de la innovación. Pueden estar asociados a

riesgos de tipo (i) tecnológico (ii) organizacional o social (iii) mercado (iv) financieros y (v) turbulentos (económicos y políticos) (J Edler, M Rolfstam, L Tsipouri & E Uyerra, 2015). Sobre este punto, estados como Chile recomiendan realizar compras de menor escala para familiarizarse y evaluar el producto, adquirir diseños de prototipos o solicitar muestras y evaluaciones presenciales (ChileCompra, Directiva Compra Pública Innovadora). Todo estos asuntos que deberán estar presentes en la regulación local que se realice.

Una vez caracterizada la CPI y su ubicación en el mercado de compra pública, es preciso observar cómo la teoría se materializa de manera práctica a través de las distintas clasificaciones que en esta materia han sido adoptadas por los Estados. Es así como identificamos diversas experiencias sobre este asunto – no las únicas - que nos permiten observar a través de ejemplos la forma en que estos procesos han sido abordados para encontrar soluciones a problemáticas que desde el mercado tradicional no habrían sido posibles de obtener. A continuación, se señalan un par de experiencias pioneras en las cuales se implementó la CPI para atender necesidades sociales e incluso de las mismas entidades<sup>19</sup>.

**Caso Showleap.** El Ayuntamiento de Madrid suscribió el primer contrato de innovación pública por un poco más de 330.000 € con una *startup* pyme para crear un software de traducción de lenguaje de señas de manera automática haciendo uso de inteligencia artificial. A este proceso le antecedió una consulta realizada al mercado en el año 2016 y de diálogos con expertos en la necesidad a satisfacer. Se trató de un proceso de Compra Pública Precomercial porque implicó el desarrollo de un producto y la entidad compró el prototipo para instalarlo en puntos estratégicos.

**Caso SERNAC.** En esta ocasión, el Servicio Nacional del Consumidor – SERNAC de Chile encontró la necesidad de resolver la experiencia del usuario para realizar el reclamo en la página web, circunstancia que lo llevó a licitar el proceso al que se presentaron siete ofertas, entre las quw la adjudicataria fue la *startup Trust me* que

---

<sup>19</sup> Los ejemplos se extraen del estudio realizado por CAF e IDOM en el año 2021, rescatando los que pertenecen a los países con mayor desarrollo en CPI de Iberoamérica. También se amplió la información a partir de datos obtenidos de documentos tales como “La Trayectoria de innovación del Servicio Nacional del Consumidor” elaborado por el SERNAC, Laboratorio de Gobierno y la Universidad de Chile.

elaboró un prototipo para someter a experiencia de usuarios. Este proceso tuvo acompañamiento de la agencia ChileCompra y otras entidades gubernamentales.

#### **Caso sistema de protección antiniebla en la A-8 entre Mondoñedo y A Xesta.**

Haciendo uso de una compra pública precomercial, el Gobierno Español suscribió contratos con siete (7) empresas para otorgar soluciones en dos problemáticas particulares: (i) ayuda a la conducción en situaciones de niebla y (ii) sistemas que actúan sobre la niebla mediante su aislamiento, eliminación o desplazamiento, las cuales estaban afectando la libertad de tránsito en el tramo vial y de esta manera minimizar los efectos que sufría el tráfico de esta zona. A la fecha estas empresas prototiparon los modelos y se encuentran en la definición de la estrategia más idónea que resuelva las necesidades.

Como se observa, la CPI es una oportunidad para colaborar y co-crear en el diseño de soluciones de manera eficiente y económica con el fin de promover beneficios mutuos tanto para las empresas y personas que generan ideas innovadoras como para las entidades del Estado e incluso la misma ciudadanía. El estudio sobre este asunto ha sido bastante amplio y además considera la experiencia de otros países, todo ello sirve como punto de partida que permite a los desarrolladores de políticas contar con elementos que contribuyan en la implementación de estas estrategias en países como el nuestro, donde el avance para el establecimiento de un ecosistema GovTech ya comenzó pero falta consolidarse<sup>20</sup>.

#### **IV. Regular la compra pública para la innovación.**

Como se expresó previamente, en el mercado de compra pública es usual que el papel del Estado sea el de un demandante de bienes, servicios y obras. No obstante, otro de sus roles importantes son el de promotor de políticas públicas y agente regulador de

---

<sup>20</sup> De acuerdo con la Matriz de implementación de CPI implementada por IDOM, Colombia cuenta con un desarrollo regular en esta materia (calificación de 3,33/5). (CAF, 2021). Aunque existe la intención por implementar ecosistemas GovTech, los proyectos piloto se han suspendido, ya que aún hay desconfianza en las *startups* y los recursos financieros del sector público y el privado son limitados (p. 97)

fenómenos que adquieren relevancia en el planteamiento y ejecución de estas – Estado Regulador.

En materia de innovación se observa que el Estado ha procurado el desarrollo de políticas para su promoción desde la oferta y la demanda como una forma de regulación, pero además de ello, ha promovido instrumentos como la Compra Pública para la Innovación cuyas reglas de juego suelen ser desarrolladas por otros organismos aliados y actores relevantes en la materia.

Considerando este rol del Estado, es oportuno revisar qué significa esta función de regulación y específicamente el alcance de regular el mercado de compra pública (A) posteriormente, se identificará cuáles son esos criterios de regulación que se deben tener en cuenta cuando el objeto de estas medidas es la Compra Pública para la Innovación (B). Estos dos aspectos nos permitirán revisar cómo ha sido la estructuración de los instrumentos de regulación de la CPI en el caso colombiano (C) y de esta manera evaluar la propuesta en construcción que lidera la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente y que forma parte de una apuesta en las políticas de innovación (D)

#### ***A. El Estado Regulador en el mercado de la compra pública. La regulación de los mercados, formas y tipos de intervención.***

El debate sobre la regulación y la necesidad de intervenir los mercados tuvo su mayor auge en el siglo XX con la conocida “Pugna ideológica” de autores como Keynes y Hayek (Rodríguez Cairo, 2013) con ocasión de fenómenos económicos fuertes como las crisis desde fines de la década de 1920 y durante la de 1930 (Rivera Urrutia, 2004). Mientras el primero consideraba que el Estado debía intervenir la economía, el segundo aseguraba que los mercados eran capaces de autorregularse.

Posteriormente, otros autores y expertos en la materia, así como altas corporaciones institucionales, han mantenido este debate a partir de un análisis que puede clasificarse en tres puntos (i) aquellos que buscan definir la noción de regulación o modificar su terminología para acotar su amplitud y ambigüedad, (ii) quienes se enfocan en establecer

las características de lo que incluye o no el término bajo estudio y (iii) los que abogan por definir criterios para evaluar si un esquema regulatorio es adecuado.

*a. Desarrollo doctrinal del concepto de regulación. Tendencia por el uso del término “régimenes regulatorios”.*

Comencemos por precisar que no existe duda en que la palabra “Regulación” es una noción bastante general, ambigua y polisémica (Carbajales, 2019) de la que se tienen varias apreciaciones desde diferentes puntos de vista como el jurídico, el político y el económico, por mencionar algunas. En términos generales, cuando hablamos de regular, podemos referimos a “Medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción” o “Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines” o “Determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo” (RAE).

David Levi Faur (2011) sostiene que la regulación no ha sido definida de forma equívoca y debe ser entendida “como arte y oficio de la gobernanza (Jordana y Levi-Faur, 2004; Loughlin y Scott 1997; Majone; 1997; Moran, 2003)” (Levi-Faur, 2005, p. 13 y 14) Así mismo, este autor también sostiene que existen diferentes tipos de regulación; las formales e informales. En su criterio, las primeras provienen de las normas tradicionales, mientras que las segundas son desarrolladas por la sociedad, las comunidades y en general los actores del mercado (Levi – Faur, 2011).

Black, 2002, como se citó en Posada & Marcucci, 2022, afirma que la regulación se refiere al empleo deliberado del poder para influir en el comportamiento de otros, junto con los tres componentes de un marco regulatorio: la creación de normativas, los métodos para cambiar conductas y la recolección de información<sup>21</sup> (p. 7). Al igual que el autor anterior, (Black, 2002) afirma que no solo las autoridades públicas y en general los entes del Estado

---

<sup>21</sup> Black, J. (2002). *Critical reflections on regulation*. Australasian Journal of Legal Philosophy. Disponible en: <https://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJILegPhil/2002/1.pdf>

Posada, L. & Marcucci, D. (2022) “Criptomonedas” en Colombia : Necesidad y orientación de un régimen regulatorio. Universidad de La Sabana. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10818/50556>

son los únicos que pueden desarrollar herramientas de regulación, pues también otros agentes no públicos podrían hacerlo (Como se citó en Posada & Marcucci, 2022, p. 9).<sup>22</sup>

Leonardo F. Massimino por su parte sostiene que la regulación suele asociarse con el término de reglamentación y cuyo objeto se podría traducir limitar, modular o simplemente establecer el ejercicio de los derechos (p. 38). También podemos hablar de una noción de regulación desde una teoría clásica o tradicional, económica, a partir de una nueva economía institucional, una basada en la competencia o simplemente una tendencia por la desregularización (Rivera Urrutia, 2004)

Por su parte, Enrique Gil Botero (2009: 10) señala que la regulación es una forma de intervención del estado en un sector económico, para corregir fallas en los mercados. Para Helena y Everaldo Lamprea (coordinadores), la regulación “Es una forma predominante de gobernanza (*governance*) del mercado en la fase actual del capitalismo global...” (p. 1).

Autores más recientes como Perdomo (2013) sostienen que “la regulación económica debe ser entendida como una actividad administrativa que responde a la función (administrativa) de intervención sobre la economía en cabeza del Estado contemporáneo, pero no con la finalidad de (...) procurar, en un contexto de economía de mercado, la armonización de objetivos económicos con los no económicos, en últimas, persiguiendo la realización y concreción de las garantías y derechos constitucionales”(p. 61)

Académicos como Pimiento Echeverri (2013) afirman que la regulación tiene las siguientes características (i) es una manifestación del poder del estado al intervenir en la economía (ii) la regulación implica un alto nivel de especialización técnica y (iii) esta especialización justifica las decisiones tomadas por las Comisiones de Regulación, organismos creados para llevar a cabo esta función específica. Estas características requieren un análisis más profundo para diferenciar la regulación de otras formas de intervención estatal en la economía (p. 21)

Para culminar esta exposición desde la doctrina sobre la definición del concepto y sus características, es oportuno traer a consideración la definición otorgada por COTEC de

---

España, que sintetiza de una manera práctica y acertada las diferentes aristas de este concepto:

“La regulación es una de esas funciones, que permite a las administraciones, en todos los niveles, ordenar el comportamiento de los agentes económicos e introducir cambios en el entorno, con el objetivo de preservar el bienestar del conjunto de la sociedad. De ahí la importancia de conocer y promover las diferentes herramientas que legisladores y gestores podrían implementar para dar una respuesta regulatoria más ágil, segura y eficaz a los retos presentes y futuros<sup>23</sup>.” (COTEC, España)

Más allá de definir qué se entiende por regular y cuál es el alcance del término, algunos autores como Julián López (2022) se han dedicado a recopilar los diferentes criterios para evaluar los esquemas de regulación. En efecto, en su libro “Inteligencia regulatoria” hace un recorrido de la expresión del término regulación y la importancia de esta labor, pero al mismo tiempo recoge una suerte de lineamientos generales que el Estado a través de sus agencias de regulación pueden fijar para realizar una regulación “inteligente”. El propósito del autor es que estos parámetros apliquen para cualquier esquema regulatorio y que a su vez sirvan para evaluar si es o no una adecuada regulación.

Así mismo, existe otra tendencia en el análisis de la teoría de la regulación que no se enfoca en definir el término o en discriminar cuál es el alcance de la noción, ni tampoco en desarrollar elementos para evaluarla. En el texto “El Estado Regulador” coordinado por Helena y Everaldo Lamprea, más allá de definir el concepto de regulación y de exponer y desarrollar diversos esquemas de regulación actuales en Colombia en diferentes sectores de la economía, este texto en particular trae a colación un término que permite acotar la ambigüedad y amplitud de la noción de regulación y es el concepto de “régimen regulador” que ya se trabajaba de vieja data (p. 3). Al respecto los autores señalan:

“Así, al afirmar que un régimen regulador está compuesto por normas, se incluirán todo tipo de reglas formales (leyes, decretos, sentencias judiciales) e informales

---

<sup>23</sup> COTEC (s.f.) El sistema Sandbox. FlippingBook. Disponible en: <https://online.flippingbook.com/view/56094/>

(convenciones y prácticas sociales o de mercado) que pueden constituir una regulación determinada. Por otra parte, al sostener que un régimen regulador está compuesto también por mecanismos de toma de decisión, no se circunscribe la actividad reguladora sólo a las agencias reguladoras, administrativas o ejecutivas, sino que se abre la noción de *regulación* a otro tipo de actores, como las cortes, las juntas directivas público – privadas y otro tipo de organizaciones con raíces en la sociedad civil. Finalmente, al hablar de redes de actores se evita jerarquizar a los sujetos que intervienen en la actividad reguladora. De este modo, una Corte Constitucional como la colombiana puede ser un actor tan relevante en la producción de normas reguladoras como un ministerio o una agencia reguladora. De hecho, tal ha sido el caso en sectores como la salud o la seguridad social de la población desplazada” (p. 8)

En efecto, la noción aquí desarrollada nos permite cerrar la brecha de lo que deberíamos entender por regulación para adoptar un nuevo término y reconocer que en este proceso intervienen diferentes esquemas no solo jurídicos y otros actores no solo estatales. Es por esta razón que para efectos de esta tesis usaremos el término “régimen regulatorio” en lugar de solamente regulación, para referirnos a las diferentes normas, decisiones y entidades públicas y privadas que definen criterios jurídicos, económicos, técnicos y políticos para implementar la Compra Pública para la Innovación en Colombia.

Ahora bien, sin importar su ambigüedad y el alcance que ostenta esta potestad, lo cierto es que la facultad regulatoria del Estado y su capacidad para crear regímenes de regulación ha adquirido tal relevancia que hoy es un método que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) ha recomendado fortalecer, incluyendo los actores que en este proceso intervienen como las agencias reguladoras (OCDE, 2014). Incluso, economistas como Joseph Stiglitz han justificado que la necesidad de regular surge porque “...los costos y beneficios sociales y privados, y por tanto los incentivos, están mal alineados” (p. 15) y otros han señalado que la justificación de regular está basada en un interés público (Carbajales, 2019, p. 48)

*b. Desarrollo jurisprudencial del término regulación.*



La definición de este término también ha sido considerada por el Estado colombiano en su Carta Política y particularmente por la Corte Constitucional<sup>24</sup> y el Consejo de Estado<sup>25</sup>. Quizá una de las alusiones más recordadas en materia de regulación como función del Estado es la asociada a los servicios públicos, la corrección de fallas del mercado o la de evitar abusos de posición dominante (Rosenzweig Mendialdua, 2010). En efecto, con la inclusión del concepto “Estado regulador” a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, una de las menciones más significativas en torno a este concepto fue aquella realizada por la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2003 en la cual se explica lo que sería una transición del “Estado Interventor” al “Estado Regulador” desarrollando así una diferencia entre lo que significa intervenir sectores de la economía y regularlos.

En esta ocasión, la Corte incluyó en el debate una definición amplia de regulación, entendida esta como “todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Sin dicha regulación general del Estado, el mercado económico no podría existir ni funcionar.”

Además de lo anterior, dicha corporación precisó los orígenes de la intervención estatal en el Estado Colombiano y los diferentes tipos que existen, indicando entre otros los siguientes: (i) global (ii) sectorial, (iii) particular, (iv) directa e (v) indirecta. Agregó también que la actividad regulatoria del Estado “obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia, lo cual no significa que las decisiones sobre qué sector regular, para qué fines específicos ha de ser regulado y con qué instrumentos se llevará a cabo dicha regulación, carezcan de una dimensión política cuya definición corresponde generalmente al Congreso de la República.”

Así mismo, se rescatan varias ideas de esta decisión:

---

<sup>24</sup> Ver al respecto Sentencia C-150 de 2003 y C-675 de 2014.

<sup>25</sup> Ver al respecto sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2014, Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00087-00(35853); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de abril de 2009, Radicación número: 11001-03- 24-000-2004-00123-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 14 de marzo de 2002, Radicación número: 11001- 03-24-000-2000-6637-01(6637)

1. La regulación es una actividad continua.
2. Incluye la adopción de diversos tipos de actos y decisiones e implica el ejercicio de diferentes facultades que pueden o no tener efectos jurídicos.
3. La actividad regulatoria normalmente involucra dos ramas del poder público.
4. Existe un órgano que es fijado por el legislador o el constituyente primario y que se encarga de hacer que el régimen se cumpla (órganos de regulación).
5. La regulación tiene como uno de sus fines corregir las fallas del mercado.

En suma y como lo describió la Corte Constitucional, existen elementos propios para la regulación de un sector o tema específico:

1. La función de regulación es ejercida por una autoridad dedicada exclusivamente a ello desde el momento de su creación para un sector en específico
2. La actividad objeto de regulación involucra el ejercicio de derechos y por lo tanto debe ser corregida cuando existen falencias o fallas y de ahí deriva su importancia.
3. Los instrumentos de regulación son variados y pueden implicar desde medidas de comunicación, hasta económicas, y jurídicas.
4. La actividad regulatoria es propia de actores independientes pero que sigue sujeta a mecanismos de control.
5. La función de regulación propende por mantener un equilibrio entre intereses legítimos contrapuestos, siempre buscando que prevalezca el interés general.

Finalmente, la Corte agregó que existe regulación cuando “el mercado carece de condiciones de competitividad o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige, fenómenos ambos que obedecen al concepto de ‘fallas del mercado’”

Por su parte, el Consejo de Estado y en especial la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante pronunciamiento del 14 de septiembre de 2016, expresó que la regulación puede entenderse en dos sentidos (i) general y (ii) específico. El primero como la regulación meramente normativa que se limita a la expedición de normas, leyes, reglamentos, decretos, entre otros y como consecuencia de ello implica el ejercicio de otras funciones además de la legislativa. Desde la perspectiva específica, el Consejo de Estado lo define “como una

forma de intervención en la economía para alcanzar los fines del Estado mediante la garantía del derecho a la competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos”.

En este segundo aspecto, precisa la corporación que la regulación se define como una intervención económica destinada a promover el bienestar de los usuarios y cumplir los objetivos del Estado mediante la protección de la competencia justa y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Esto implica no solo la creación de normas legales generales y abstractas, sino también el uso de herramientas como la emisión de actos administrativos específicos, la implementación de incentivos económicos, la asignación de recursos, la divulgación de información, la concesión de permisos y autorizaciones, la supervisión de actividades, la imposición de sanciones administrativas y la fijación de tarifas, entre otras medidas <sup>26</sup>

Como se observa, las corporaciones de la rama judicial también han hecho una labor importante a efectos de determinar el alcance de la facultad regulatoria del Estado. Precisamente, sus aportes son relevantes para los propósitos de cualquier entidad, comunidad y en general sociedad civil que pretenda establecer parámetros de comportamiento en un sector específico, pero no limitarse a la expedición de lineamientos que posteriormente puedan carecer de los efectos esperados.

Ahora bien, teniendo en cuenta que es precisamente el Gobierno uno de los primeros actores llamados a generar marcos regulatorios y quien actúa con el ánimo de corregir estas vicisitudes del mercado en la búsqueda de optimizarlo y hacerlo eficiente a partir del uso de “instrumentos de dirección estatal de la economía” (Ginard- Hernández, 2017), salta a la vista la relevancia de identificar los criterios de una adecuada regulación que permitan enfrentar las diversas fallas del mercado (Baldwin, 2012) pero también prevenir lo que algunos autores señalan como “fallas en la regulación” (Stiglitz, 2010)

En efecto, la regulación como facultad del Estado puede ser en sí misma una falla del mercado – inadecuada regulación - o incluso crear otras (Barreto, ). Esto sucede cuando la regulación no sigue los criterios mínimos y atiende a las realidades del sector que busca

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado [CE] 14 de septiembre de 2016. Concepto Rad. 2084463 11001-03-06-000-2016-00066-002291. Sala de Consulta y Servicio Civil. CP: Edgar González López

reglar, generando consigo distorsiones que afectan o impiden su normal funcionamiento. Es por ello que resulta oportuno identificar los factores o criterios de una adecuada regulación, sin que ello implique una estandarización de estos o no reconozca que cada sector tiene unas particularidades que deben ser analizadas caso a caso.

Así las cosas, luego de exponer los alcances de la actividad regulatoria y sus características, es oportuno acotar la temática a la identificación de algunos criterios específicos que los agentes de regulación del Estado, y en particular de Colombia, deberán tener en cuenta al momento de definir las diferentes decisiones y actos que establezcan la reglas de juego y el régimen regulatorio para que los actores de la economía, tanto públicos como privados, puedan participar del submercado de la compra pública para la innovación.

## **B. Criterios de regulación de la Compra Pública para la Innovación. Los ecosistemas GovTech.**

La labor de regular implica conocer no solo el alcance de las facultades con las que cuenta el Estado y sus agentes, también exige para quienes están llamados a realizar esta tarea, establecer unos elementos mínimos que permitan que dicho régimen regulatorio en un área específica cuente con lo necesario para que los actores de este sector puedan operar. Ello no significa que la actividad regulatoria se agote en un primer momento o que no esté susceptible de cambios o variaciones, simplemente precisa que no fijar estos mínimos puede tener como consecuencia fallos de indebida regulación que en lugar de facilitar el funcionamiento de determinadas relaciones, complejiza su desempeño.

Es por esta razón que en primer lugar, se hará alusión a los elementos que otros autores consideran debe tener un régimen regulatorio cualquiera sea el sector de interés (A). En segundo lugar, expondremos los mínimos elementos que debe tenerse en cuenta en el derecho colombiano para fijar los criterios de regulación en CPI (B).

Para este segundo punto, si bien se tuvo en cuenta las experiencias internacionales y estudios realizados al derecho interno colombiano, es preciso acotar que esta tesis no pretende sugerir una suerte de “Trasplantes” normativos a partir del análisis comparativo de

los esquemas regulatorios de otros países en la materia. Este escrito busca establecer los elementos mínimos y polifacéticos que orienten a las entidades públicas y en particular a las agencias reguladoras, en absolver desde el derecho interno las inquietudes que puedan surgir con los elementos existentes o la necesidad de proponer desarrollos y fijar los lineamientos que permitan implementar y catalizar políticas públicas y a su vez potencializar herramientas como la compra pública para la innovación.

*a. Criterios para validar si estamos ante una correcta regulación. Desarrollo doctrinal.*

Julián López (2022) autor previamente citado, desarrolló en su libro “Inteligencia Regulatoria” una consolidación de criterios que permitirían evaluar cuándo estamos ante una buena o mala regulación.

Este texto propone un esquema tripartito a partir de lo expresado por diferentes expertos en la teoría de la regulación como son: Sharaaf y Roessen; Baldwin; Trucker; Cave y Lodge; Gunningham; Grabosky, entre otros, para analizar los esquemas de regulación que involucra diferentes subcomponentes. De acuerdo con el autor, la verificación de la presencia de estos elementos y el cumplimiento a cabalidad de los mismos, necesariamente conlleva a que cualquier agente externo que esté evaluando el marco regulatorio concluya si está o no ante una buena regulación.

El esquema que se propone es el siguiente:

Calidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cumplimiento del mandato.</li><li>• Niveles de accountability.</li><li>• Debido proceso regulatorio.</li><li>• Experticia.</li><li>• Eficiencia.</li><li>• Principios de la regulación inteligente<sup>27</sup>.</li></ul>
---------	--

<sup>27</sup> El autor hace alusión a cinco principios desarrollados por los autores Gunningham y Grabosky (1998) y Baldwin (2012) y que son: (i) Combinar instrumentos (ii) aplicar la intervención estrictamente necesaria (iii) organizar los mecanismos de modificación de comportamientos de forma escalonada (iv) empoderar actores aptos para la posición de regulador y (v) maximizar las posibilidades para resultados gana/gana. (p. 78-79)

Impacto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de impacto regulatorio.</li> </ul>
Cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Factores de cumplimiento forzado.</li> <li>• Factores de cumplimiento espontáneo.</li> </ul>

Figura 4. Elaboración propia a partir del texto “Inteligencia Regulatoria”, cap. V. ¿Cómo evaluar la regulación?

A continuación, se hará referencia a cada uno de estos componentes, sin pretender agotar la materia o transcribir de forma literal el contenido del libro. El propósito es orientar en el alcance de cada elemento para posteriormente validar el cumplimiento de estos cuando realicemos el análisis del marco regulatorio de la Compra Pública para la Innovación que hasta el momento existe.

Cuando se hace alusión al componente de “**Calidad**”, se refiere a que debe comprobarse la realización de los siguientes elementos:

1. Que el agente regulador esté cumpliendo el mandato, esto es, que esté actuando en el marco de sus competencias o atribuciones, incluyendo las normas generales y de obligatorio cumplimiento para todos (López, p. 73);
2. La regulación debe tener un nivel de *accountability* adecuado, lo que significa que, además de los puntos álgidos tradicionales de seguimiento, vigilancia y control, deben existir otras formas “no formales” para validar si la regulación es conocida, aceptada y acatada (v.gr. participación ciudadana, rendición de cuentas, diseños colectivos, entre otros) (López, p. 75)
3. Se cumple con el debido proceso regulatorio. Se exige a los agentes reguladores que el instrumento de regulación provenga del cumplimiento de los procesos y procedimientos destinados para este fin y ajustados a las normas. Así mismo, que en su producción, haya involucrado la participación de diversos actores institucionales o no (López, p. 75)<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> En este punto el autor hace alusión a la sentencia C-150 de 2003, previamente citada en este escrito, para precisar que allí la Corte Constitucional señaló unos estándares mínimos para garantizar la efectiva participación de la ciudadanía y en general de la sociedad civil en la construcción de esquemas regulatorios.

4. El agente regulador debe tener experticia y esta debe reflejarse en el fundamento de la regulación (López, p. 77). Si bien el autor no precisa qué nivel de conocimiento se exige o como este se comprueba para efectos de desarrollar y proponer el esquema regulatorio, lo cierto es que quienes tienen a su cargo la elaboración de estos asuntos, deben tener suficiente conocimiento en la materia objetivo para que la propuesta no sea superflua o de bajo impacto.
5. La regulación debe ser eficiente. Bajo una teoría económica, para medir los niveles de eficiencia, se debe establecer si los beneficios e impactos que genera la regulación son superiores a los costos y que pueden no ser exclusivamente económicos (López, p. 78).

En cuanto al componente de “**Impacto**”, este se centra en la relevancia de la herramienta conocida como el Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, que en el derecho colombiano se asocia con el término Análisis de Impacto Normativo – AIN. Este último, es un instrumento que usan las entidades estatales y en general cualquier ente público para determinar si es necesario o no la intervención del Estado y establecer los criterios necesarios que permitan diseñar un esquema de regulación (Departamento Nacional de Planeación, 2021).<sup>29</sup> Dicho ejercicio exige responder una serie de preguntas que involucran desde la identificación del problema que se busca resolver, la exploración de alternativas hasta la implementación y monitoreo de soluciones. Según el autor, el uso de este análisis permite prevenir regulaciones que “generen más costos que beneficios” (López, 2022, p.83).

Sobre este segundo componente y de acuerdo con lo desarrollado por el autor, desde nuestro punto de vista, el criterio de impacto asociado exclusivamente con la validación del AIR o AIN, no es suficiente para confirmar si un esquema variado de directrices, normas, conductas, entre otros, es o no una buena regulación y mucho menos permitirá identificar dicha calidad tratándose de CPI. Como señalamos en el acápite previo e incluso en el primer capítulo, ni la regulación ni la innovación son procesos lineales, por el contrario

---

<sup>29</sup> Departamento Nacional de Planeación [DNP] (Marzo, 2021) *Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)*. Versión 2.0. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EReI/Guia\\_Metodologica\\_AIN.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EReI/Guia_Metodologica_AIN.pdf)

comparten una característica y es que se trata de asuntos sometidos a “ensayo y error”, así como a variaciones necesarias que surgen a partir de la evaluación de la implementación de estas directrices y combinación de medidas adoptadas. Por lo tanto, aunque no se desconoce la importancia de estos análisis en una fase previa y de diseño, son tan solo un elemento adicional, pero no suficiente, para validar la efectividad de las medidas adoptadas que regulan un sector.

Finalmente, tratándose del componente de “**Cumplimiento**” y sus diferentes subelementos, el autor hace alusión a la implementación de la “Tabla de los once criterios” de autoría de Scharaaf y Roessen (2005) y que consiste básicamente en la valoración de temáticas que pueden ser clasificadas en factores de cumplimiento forzado y espontáneo y que se sintetizan así:

<b>Factor</b>	<b>Tipo de factor</b>	<b>Síntesis de su alcance</b>
<b>Factores de cumplimiento espontáneo</b>	Familiaridad y claridad de la regulación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento del esquema de regulación.</li> <li>• Comunicación del esquema de regulación.</li> </ul>
	Relación costo – beneficio para los regulados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor cumplimiento si se mejoran los beneficios por sobre los costos.</li> </ul>
	Aceptación de los propósitos y efectos de la regulación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de que las medidas reportan beneficios y son razonables.</li> </ul>
	Credibilidad del regulador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empatía y consideración entre el agente regulador y los agentes del sector regulado.</li> </ul>
	Control por parte de la sociedad de los regulados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reproche social por el no cumplimiento.</li> </ul>
<b>Factores de cumplimiento forzado</b>	Riesgo de reporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimientos se reportan a las autoridades.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de reducción de costos y otorgamiento de incentivos.</li> </ul>
	Riesgo de inspección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspecciones físicas y documentales.</li> </ul>
	Riesgo de detección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de incumplimientos durante las inspecciones.</li> </ul>
	Riesgo de selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probabilidad de que el agente regulado sea elegido para inspección.</li> </ul>
	Riesgo de sanción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de ser sujeto de una medida sancionatoria por posible incumplimiento.</li> </ul>
	Severidad de la sanción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen diferentes tipos de sanciones y su alcance puede variar.</li> </ul>

Figura 5. Elaboración propia a partir del libro “Inteligencia Regulatoria”. Cap. V.

¿Cómo evaluar la regulación?

Sobre este tercer componente, consideramos que la teoría acogida puede funcionar como un indicativo o referencia para validar elementos necesarios que permitan corroborar si determinada regulación tiene un impacto positivo en cuanto al cumplimiento, acatamiento y respeto de las acciones desplegadas. No obstante, es oportuno precisar que para validar si estamos ante una buena o mala regulación no se debe ni puede exigir el cumplimiento de todos los elementos expuestos. Definitivamente, cada sector regulado atiende a unas particularidades específicas, lo que significa que para dar cumplimiento a las regulaciones debe tenerse en cuenta que no todas están sometidas a inspecciones físicas y documentales, o al reporte de presuntos incumplimientos ante las autoridades competentes o a la selección por parte del ente regulador al azar de determinados agentes o que

necesariamente un mayor número de beneficios sea directamente proporcional al nivel de cumplimiento.

De ahí que deba tenerse en cuenta que desde el momento en que se definió los factores de cumplimiento y hasta la fecha, las industrias han cambiado, los sectores han evolucionado y los agentes regulados modificaron su forma de relacionarse, lo que conlleva a que no todos estos elementos puedan o deban cumplirse como condición ineludible de una buena regulación. Tratándose de asuntos de innovación, no es concebible que se exijan por ejemplo las inspecciones aleatorias de aspectos documentales y físicos a instalaciones que puede no existan, o la viabilidad de reportes por incumplimientos en labores que demandan ejercicios de prueba y prototipado.

Además de la identificación de criterios que se expuso previamente, conviene indicar en este punto, aspectos muy interesantes y relevantes a propósito de la regulación en materia de innovación señalados por el Departamento Nacional de Planeación (2021), en la Guía Metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo – AIN. El Departamento precisó en este documento que la regulación juega un papel relevante para cualquier sector y permite “el adecuado funcionamiento de la economía y la sociedad” (p. 7), adicionalmente, en el tema que es objeto de estudio expresó:

“Reconocer la importancia de la innovación para que las empresas obtengan una ventaja competitiva en el mercado, implica que los reguladores deben analizar los impactos potenciales cuando se espera que una normativa afecte la capacidad de las empresas para innovar. Teniendo en cuenta que la rigurosidad normativa y la estabilidad del marco regulatorio pueden mejorar o restringir la innovación, es necesario que en el diseño de la regulación se contemple: **1) la protección de los derechos de propiedad intelectual, de tal forma que las empresas puedan recibir los beneficios de su inversión en innovación; 2) las habilidades para la adopción de nuevas tecnologías; 3) la capacidad para la innovación de procesos; 4) la capacidad para acceder al capital de riesgo; y 5) la posibilidad de que las empresas puedan pilotear, innovar, y eventualmente fracasar. En todo caso, la innovación está íntimamente relacionada con el desarrollo de entornos de prueba regulatorios como los sandbox, de tal manera que su implementación puede resultar muy útil al**

**desarrollar regulaciones favorables a la innovación.”** (Énfasis propio)

(Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 9)

Los aportes hechos por el Departamento Nacional de Planeación suman de forma considerable en la estructuración de un esquema de regulación en Compra Pública para la Innovación. Por la particularidad de este submercado, expuesta en el capítulo previo de esta tesis, es necesario que las agencias reguladoras y otros agentes del sector tengan en cuenta al tomar medidas sobre la materia, elementos como la propiedad intelectual, la capacidad y el conocimiento institucional para asumir estos retos, los riesgos no solamente económicos sino también de otros tipos que rodean la labor y el reconocimiento de que las tareas de innovación son procesos de “ensayo y error”, en los que el fracaso es necesario para lograr los objetivos trazados.

Así las cosas, vistos de forma conjunta, los elementos a considerar para la valoración de una correcta regulación en términos generales e incluso aquella específica en materia de innovación, contempla factores de diferente índole (plurifacéticos) que abarcan desde lo técnico, hasta lo normativo e incluso lo social. Estos factores sirven también para definir y diseñar esquemas de regulación, pero no se puede perder de vista que no todos los criterios de diseño, sirven como criterios de evaluación de una buena regulación. Además de ello, existen elementos que serán propios del sector, como veremos a continuación para la CPI, y que no están necesariamente desarrollados dentro de los generales orientativos que ha definido la doctrina y otras instituciones para constatar si las decisiones formales y no formales de diferente índole se ajustan a lo que entendemos como una buena o adecuada regulación.

*b. La compra pública para la innovación tiene elementos propios del sector que deben tenerse en cuenta para ser regulados de manera adecuada.*

La compra pública para la innovación es un submercado de la compra pública que tiene unas particularidades y matices que lo diferencian de esta última, pero al mismo tiempo comparten elementos estructurales y un propósito común: generar valor público

y valor por dinero a través de la satisfacción de necesidades generales. Entendida como un mercado en sí mismo, donde confluyen dinámicas de demanda y oferta y otros factores de diversa índole, la compra pública para la innovación tiene unos elementos que deben ser considerados al momento de establecer la regulación de este sector de la economía.

Es por esto que a continuación se expondrán factores clave a considerar por parte de las agencias reguladoras a propósito de la necesidad de crear un marco de acción donde confluyan diferentes actores públicos y privados que permita la implementación de la CPI en el Estado colombiano para la solución de desafíos complejos para los que los esquemas de regulación actuales parecen no ser suficientes.

### **i. Ecosistema GovTech.**

En el primer capítulo de esta tesis se hizo alusión al término “GovTech”, una evolución terminológica y de contenido de lo que se conoció como el Sistema Nacional de Innovación – SIN. CAF: Banco de Desarrollo de América Latina en un reciente estudio precisó que este ecosistema permitirá comprender y transformar las diferentes estrategias digitales, de ciencia y tecnología y por supuesto de innovación de los países (Zapata, E., & Sinde, S, 2022).

Este análisis ampliamente difundido, incluso por entidades nacionales como INNPulsa Colombia, llegó a una conclusión relevante para los efectos de este escrito: la compra pública es la herramienta catalizadora del sistema GovTech, es decir, ocupa la posición más importante en las políticas de innovación. Y es que en efecto la compra pública es un punto de encuentro clave en la relación que existe entre los Gobiernos y la sociedad civil, particularmente las starups, scaleups, las mypimes y los emprendedores. Por lo tanto, permite que con ocasión de este ejercicio de participación en el mercado del que hace parte el Estado como consumidor, se puedan adelantar labores de co-creación y en general de colaboración público – privada para desafíos complejos y adelantar ejercicios de innovación abierta, propósito principal de la CPI.

Adicionalmente, este estudio aclara también que por tratarse de un ecosistema confluyen otros factores para tener en consideración. Algunos son los siguientes:

1. Vincular los programas de CPI y govtech a la Agenda 2030
2. Aumentar el liderazgo institucional y el compromiso político de alto nivel
3. Promover modelos de diálogo e intermediación multisectorial
4. Crear y fortalecer capacidades en capital humano para llevar a cabo procesos de CPI
5. Crear mecanismos que permitan la innovación y disminuyan su percepción de riesgo en las entidades públicas.
6. Desarrollar esquemas de financiamiento para la CPI
7. Incorporar modelos de evaluación de iniciativas de CPI
8. Flexibilizar y mejorar los procesos normativos y de regulación
9. Incluir la visión empresarial, académica y de la sociedad civil desde fases tempranas.
10. Generar espacios de encuentro entre agentes de la oferta tecnológica.

Sobre este mismo aspecto, entidades como INNPulsa Colombia, reconociendo que es necesario contar con apoyo para generar articulación en el ecosistema y proveer de herramientas al sector público, desarrolló diversas estrategias entre las que se encuentra MiLAB, que provee asesoría y acompañamiento a las entidades del Estado para la estructuración de los procesos. Sin duda, esta entidad es una gran aliada en el marco de la implementación de la CPI y debe estar proyectada en el esquema de regulación que se desarrolle.

Así las cosas, es importante para quienes elaboran los esquemas de regulación tener en cuenta que bajo un ecosistema GovTech, la compra pública no es un simple intercambio de bienes, servicios y obras, como puede suceder en la compra pública tradicional. Aquí debe tenerse en cuenta que hay otros elementos y actores a considerar por lo que la regulación debe comprender la combinación de diferentes medidas que en conjunto abarquen la mayoría de aspectos, desde la compra en sí misma, hasta la formación, la inversión y la creación de espacios que permitan la vinculación de

diferentes actores, para lo que será clave generar procesos de participación de estos multiactores en la construcción de estos lineamientos.

## **ii. Innovación como proceso de “ensayo y error”.**

### **Sandbox regulatorios y pilotos para compra pública para la innovación.**

Un aspecto sumamente relevante para regular la CPI es comprender que la innovación no es un proceso lineal, que es dinámico y que el fracaso es propio de este. Por esa razón, es importante que tanto la regulación como los ejercicios de compra pública tengan espacios en los que puedan someterse a consideración propuestas donde el error no ocasione impactos negativos o incluso genere alarmas de posibles irregularidades.

Hasta el año 2022, de acuerdo con el estudio realizado por CAF: Banco de Desarrollo de América Latina, en Colombia existen dos ejemplos de Compra Pública para la Innovación. El primero, se llevó a cabo en el año 2018 como un proyecto piloto encabezado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y cuyo objetivo era producir a bajo volumen medicamentos biotecnológicos. Se trataba por tanto de una Compra Pública Pre-comercial comoquiera que la innovación era de mayor grado y se necesitaba explorar alternativas de solución.

El segundo, se llevó a cabo en el año 2019, también es un proyecto piloto de datos abiertos en la ciudad de Medellín, liderado por el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín en el marco de la implementación de la Ruta N, cuyo proceso permitió desarrollar la plataforma MEData gracias a la participación de diferentes actores, públicos y privados.

Aunque se desconoce el resultado final de estos procesos y la información es escasa, lo cierto es que estos, sumados a los procesos adelantados por INNPulsa Colombia<sup>30</sup>, con

---

<sup>30</sup> INNPulsa Colombia desarrolla la estrategia MiLab, un laboratorio de innovación en el que se apoya desde diferentes fases de la planeación a las entidades y aliados. El equipo de trabajo MiLAB hace un acompañamiento a las organizaciones y entidades en la estructuración de los procesos que si bien se asemeja con la etapa precontractual tradicional, tiene un componente más robusto.

alrededor de 12 finalizados<sup>31</sup>, son modelos que demuestran que el Estado Colombiano ha apostado por incorporar la compra pública para la innovación. Es por ello que en la regulación debe ser necesario contemplar la promoción de procesos piloto y oficiales que permitan consolidar procesos de compra ya sea pre-comercial o comercial e incrementar el número de impacto, la primera de estas que en virtud del Decreto 442 de 2022 bajo la denominación de “Convocatoria de soluciones innovadoras”.

Así mismo, y no menos importante, como señaló el Departamento Nacional de Planeación (2021) en la Guía para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo, un aspecto a considerar cuando los Gobiernos recién comienzan a regular sectores y más aún sectores como la innovación, es desarrollar “Sandboxes regulatorios” o también denominados “Bancos de pruebas regulatorios”, entendidos estos como espacios controlados que se caracterizan por lo siguiente: (i) sirven para experimentar, (ii) tienen duración limitada (iii) ofrecen soluciones caso a caso y (iv) son una excepción (BID, 2018).

Ejemplo de este esquema en el caso colombiano es el Decreto 1234 de 2020, en el que el Presidente de la República creó un espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera. En esta ocasión, la Superintendencia Financiera podía recurrir para cumplir con el mandato del Plan Nacional de Desarrollo que le ordenaba implementar desarrollos tecnológicos innovadores para el uso de nuevos productos o servicios. También tenemos el *sandbox regulatorio* que desarrolló la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, y que tenía como objetivo “que proyectos innovadores puedan someterse a evaluación y posterior autorización a sus respectivos proponentes para el inicio de la experimentación monitoreada; en el marco de la flexibilización regulatoria prevista en los términos definidos en la Resolución CRC 5980 de 2020, compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016.” (CRC, 2021)

Estos referentes sirven de modelo para las agencias reguladoras de la Compra Pública para la Innovación. En efecto, la creación de estos mecanismos fortalece y permite a las

---

<sup>31</sup> Cifras de conformidad con lo publicado en la página web: <https://innpulsacolombia.com/milab/retos> Innpulsa Colombia. (s.f.) *Retos*. Milab: Laboratorio govtech y de impacto público. Disponible en: <https://innpulsacolombia.com/milab/retos>

autoridades, desarrollar medidas más acertadas que generen mejores beneficios e impactos, o que incluso puedan permitir identificar si la regulación actual debe modificarse. En suma, tanto la implementación de pilotos como la de sandbox regulatorios se tratan de esquemas que puede aplicarse para el caso que nos ocupa y que aportaría de forma considerable en la promoción de la CPI en el Estado colombiano que parece no ir tan rápido como se espera.

### **iii. Identificación del proceso a utilizar.**

La Compra Pública para la Innovación, cualquiera sea su tipología, solamente puede ser adquirida por parte del Estado a través de un proceso o procedimiento que normalmente culmina con la suscripción de un contrato, pero ¿cuál es el mecanismo de selección que los servidores públicos deben usar? ¿Qué tipo de contrato se debe utilizar? En el primer capítulo vimos cómo en el caso de Chile Compra, se llevan a cabo procesos de licitación cuando la compra pública busca resolver problemas complejos a través de un proceso de adquisición, en el que se somete a consideración de los particulares un reto que debe ser resuelto por estos quienes ofertan soluciones a problemáticas que el Estado no ha logrado absolver.

En el Estado Colombiano la etapa precontractual es clave para la determinación del mecanismo de selección, el conocimiento del mercado y la identificación de las necesidades por satisfacer. Actualmente contamos con documentos en su mayoría comunes a todos los procesos de contratación como son el estudio previo, el del sector y el estudio del mercado, por poner los más comunes, los que sirven para efectos de plasmar los elementos mínimos de participación y las condiciones en las que la entidad considera debe atenderse su problemática.

Además de eso, tenemos mecanismos de selección para la contratación estatal de carácter competitivo y no competitivo. Estos se encuentran reglados de manera general en el Estatuto General de la Contratación y de forma más precisa en la Ley 1150 de 2007 en su artículo 2. Al mismo tiempo, la regulación de la contratación estatal cuenta con otros esquemas de vinculación de vieja data normativizados en las leyes que por regla general son directos (v.gr. Convenios especiales de cooperación, contratos de financiamiento y contrato para la administración de proyectos).



En el caso de la Compra Pública para la Innovación, como se señaló previamente, la etapa precontractual es fundamental para determinar, por ejemplo, si la solución requiere una compra pública pre-comercial o una comercial. Se trata entonces de innovar también en el proceso de selección, comoquiera que hay elementos que diferencian la estructuración de este proceso y su contratación frente a otros esquemas más tradicionales.

Por tanto, la entidad debe aprovechar el momento de alistamiento para realizar un despliegue con el objetivo de conocer el mercado y las soluciones que este le ofrece. De hecho, en el estudio de CAF previamente citado, uno de los momentos clave de esta fase, sin duda es la consulta al mercado, pues será este espacio que le permitirá a las entidades además tener contacto con los potenciales proveedores y validar las soluciones al menos de forma preliminar<sup>32</sup>.

Reconociendo lo complejo que puede ser a veces estructurar estos procesos, y más aún con la deficiencia que muchas entidades pueden tener en cuenta a equipos de trabajos expertos no solo en compra pública sino también en innovación, es clave contar con aliados como INNPulsa Colombia, entidad que puede asesorar a las entidades en estos procesos.

Pero además en esta fase precontractual, la entidad debe definir cuál es el mecanismo de selección (competitivo o no competitivo) y el negocio jurídico a suscribir. Precisamente, como veremos más adelante, existen diferentes mecanismos y alianzas que el Estado puede adelantar si desea desplegar un proceso de contratación que involucre la adquisición de bienes, servicios y obras en los que la innovación sea un componente esencial. No obstante, es preciso que las agencias reguladoras o el competente que se determine clarifiquen de forma inequívoca el proceso o procedimiento que deben seguir las entidades ya sea asociando las regulaciones ya existentes o creando nuevas.

#### **iv. Capacitación y producción de conocimiento: capacidad para la creación de mercados desde el sector público.**

Mariana Mazzucato (2023) en su libro “El Estado Emprendedor”, afirma que es necesario crear valor de manera colectiva, para lo que resulta necesario cambiar las formas

---

<sup>32</sup> En el caso colombiano, el Decreto 442 de 2022 estableció y reguló los diálogos técnicos.

de pensamiento de los representantes del Estado para que estos comiencen a pensar como emprendedores y creadores de mercados y no solamente como quienes los corrigen o limitan el surgimiento de estos (p. 13)

Uno de los asuntos que debe ser transversal a la regulación de la compra pública para la innovación, es el de brindar herramientas y espacios a los servidores públicos y otros colaboradores en los que puedan aprender y aplicar conocimientos y estrategias que a futuro les brinden por un lado; la capacidad y las condiciones más óptimas al momento de estructurar un proceso contractual en el que la solución implique recurrir a criterios de innovación y por otro lado; la información necesaria a quienes trabajan en entes de control o de vigilancia para comprender el alcance de los procesos cuando estudien y auditen este tipo de vínculos.

Así mismo, dicha transferencia de conocimientos debe tener en cuenta el lado de la oferta, esto es, los diferentes emprendedores y demás agentes interesados en participar de los procesos, pero que con frecuencia desconocen los procedimientos y las formas en las que pueden presentarse a las diferentes oportunidades que brindan las entidades estatales.

Sin duda, otorgar esta posibilidad se acompasa con uno de los criterios previamente explicados para determinar si estamos ante una buena regulación. Recordemos que para tener calidad en el esquema de regulación, es necesario que las personas que apoyan la estructuración de los lineamientos así como su implementación sean expertos en el asunto.

#### **v. Riesgos diferenciados y particulares.**

Señalamos previamente que los riesgos de la Compra Pública para la Innovación tienen un alcance distinto al de cualquier otro tipo de compra que realice el Estado. Así, por ejemplo, países como Chile han sugerido que entre tanto exista una adaptación de la estrategia e incluso cuando se trata de una compra de un producto o servicio apenas en producción o prototipado, se recomienda realizar adquisiciones de manera gradual (ChileCompra, Directiva Compra Pública Innovadora).

Actualmente en compra pública, la Agencia Nacional de Contratación tiene una guía que permite establecer los riesgos que le asisten a las partes al momento de suscribir un

contrato y ejecutarlo, sin embargo, las entidades acostumbran a hacer una transcripción literal en casi todos los casos, sin pensar en un verdadero análisis de riesgos en las distintas fases del contrato. La CPI exige a la agencia reguladora y a las entidades estatales, actualizar y ajustar la estructuración de esas matrices, en función de las condiciones en que se dan los procesos y reconociendo lo que ya en reiteradas ocasiones se ha dicho y es el factor de error que se da en este tipo de procesos.

#### **vi. Generación de valor público y valor por dinero.**

El valor público abarca una amplia gama de beneficios y resultados que contribuyen al bienestar general de la sociedad (Moore, 1995). Se manifiesta en áreas como la prestación eficiente de servicios públicos, la promoción del desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la garantía de derechos y libertades fundamentales (Stoker, 2006). Este enfoque destaca la importancia de orientar las acciones del sector público hacia el bien común y el interés general, en contraposición a intereses particulares o sectoriales (Hood, 1995).

Maximizar el valor público es crucial para garantizar la efectividad y la legitimidad del gobierno en una sociedad democrática (Bovaird & Löffler, 2009). Sin embargo, esto implica enfrentar una serie de desafíos, como la complejidad de los problemas públicos, la incertidumbre y la pluralidad de intereses y valores en juego (Moore, 1995). Además, la medición y evaluación del valor público pueden resultar difíciles debido a la diversidad de objetivos y resultados involucrados, así como a las limitaciones de los enfoques tradicionales de evaluación de políticas (Salamon, 2002).

En este sentido, la compra pública para la innovación (CPI) se erige como un instrumento estratégico para la generación de valor público al fomentar la innovación y el progreso tecnológico en los sectores público y privado. Según Bovaird y Löffler (2009), la CPI ofrece una oportunidad única para maximizar el valor público al permitir que los gobiernos adquieran bienes y servicios innovadores que satisfagan tanto las necesidades del sector público como las demandas del mercado. En resumen, la CPI no solo impulsa la innovación y el crecimiento económico, sino que también genera valor público al mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer la gobernanza democrática.

Pero además de la generación de valor público, tratándose de un mercado, la Compra Pública para la Innovación también debe corresponder a una lógica de crear “valor por dinero”, esto es, el objetivo de garantizar la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos públicos. De acuerdo con Saarikko et al. (2019), el valor por dinero se refiere a obtener la máxima calidad y eficacia al menor costo posible, lo que implica no solo considerar el precio de adquisición, sino también los beneficios a largo plazo y el impacto en la sociedad. Además, el informe de la Comisión Europea sobre compras públicas para la innovación (2017) enfatiza la necesidad de adoptar enfoques estratégicos y basados en evidencia para garantizar que la CPI genere resultados tangibles y sostenibles en términos de innovación y desarrollo económico. En resumen, el valor por dinero en la CPI es fundamental para asegurar que las inversiones públicas en innovación sean eficientes, efectivas y beneficien a la sociedad en su conjunto.

#### **vii. Inversión.**

Para que la compra pública funcione en un ecosistema GovTech es necesario que el Estado no solo habilite procesos para que los interesados participen (demanda), sino que también promueva apoyos dirigidos a quienes deseen proveer de bienes, servicios y obras al Estado para dar solución a desafíos complejos (oferta). No con ello se trata de significar que los Gobiernos se limiten a una financiación elemental “sino en toda la cadena de innovación, desde la investigación básica hasta la investigación aplicada, la comercialización y la financiación de las propias empresas” (Mazzucato, 2023, p. 23)

En la compra pública para la innovación, el Estado no se convierte en un simple ejecutor de recursos, consumidor, o demandante de necesidades, o corrector de fallos, se vuelve en un aliado, también inversor e incluso creador de mercados (Mazzucato, 2023, p. 24). En este punto, y a propósito de cerrar la brecha entre lo invertido y lo ganado, autores como Mariana Mazzucato proponen que el Estado tenga participación económica en las empresas privadas que por ejemplo resulten de la aplicación de métodos de innovación (p. 34) para que con ello, el Estado vea retribuciones de los recursos que destina para potencializar los proyectos.

### **C. La construcción de una política de innovación en Colombia desde el Plan Nacional de desarrollo.**

En el capítulo anterior se advirtió la diversidad de normas que en Colombia han hecho mención y también desarrollado aspectos que buscan fomentar la implementación de la innovación como parte de las políticas y medidas de gobierno. En línea con ello, corresponde ahora enfocarse en el estudio de aquellos instrumentos que hacen mención a la compra pública para la innovación y el alcance de la regulación que estos contienen.

Luego de la revisión de los instrumentos más recientes en la materia, fue posible construir una sistematización del marco regulatorio que se expondrá en este acápite. Para ello, se tomó como punto de partida el año 1991 por contener normas que aunque fueron modificadas posteriormente, aún tienen vigencia para efectos de la adquisición de innovación por parte del sector público. De esta forma, en primer lugar se expondrá la línea temporal de las normas y otros documentos que hacen mención a la compra pública para la innovación como herramienta catalizadora de la política pública de innovación (i). En segundo lugar, se abordará los temas regulados en cada uno de estos con el ánimo de revisar su alcance y precisar el marco en el cual deberá desplegarse la actividad contractual de las entidades públicas (ii).

#### *i. Sistematización de los instrumentos de regulación de la compra pública para la innovación.*

Los instrumentos más recientes como son el Plan Nacional de Desarrollo y las guías emitidas por Colombia Compra Eficiente permiten hacer una trazabilidad de los insumos que han de tener en cuenta las entidades al momento de adelantar procesos de CPI. Con ello se busca precisar el régimen regulatorio que actualmente tiene Colombia en estos aspectos.

Tratándose de un asunto relativamente reciente, es una necesidad para las entidades conocer el normograma que regula esta actividad con el ánimo de

comprender las herramientas con las que cuentan para adelantar estos procesos y entender la naturaleza de los actos así como el órgano que las expide, ello también con el fin de revisar su vinculatoriedad.

Año	Instrumento de regulación	Disposiciones de interés	Alcance
1991	<u><a href="#">Decreto Ley 393 de 1991</a></u> “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.”	Artículo 1. Modalidades de asociación.	Establece las formas en que los particulares se pueden asociar con la Nación o entidades públicas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones.</li> <li>2. Celebración de convenios especiales de cooperación.</li> </ol>
Artículo 5. Régimen aplicable.		Cualquiera de las asociaciones señaladas en el artículo 1 estarán regidas por el derecho privado.	
Artículo 6. Convenio Especial de cooperación		Modalidad de asociación entre privados y las entidades estatales para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías. El particular debe aportar recursos.	
Artículo 7. Reglas del convenio especial de cooperación		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones mínimas del contenido.</li> <li>• No hay solidaridad entre las partes.</li> <li>• Régimen aplicable es el privado.</li> </ul>	
Artículo 8. Requisitos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• El convenio debe constar por escrito.</li> <li>• Publicación del convenio si implica erogación de recursos.</li> </ul>	
1991	<u><a href="#">Decreto Ley 591 de 1991</a></u> “Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas” <sup>33</sup>	Artículo 2. Qué se entiende por actividades científicas y tecnológicas.	Relaciona 6 tipos de actividades que se clasifican en esta categoría.
Artículo 8. Contratos de financiamiento.		Habilita a las entidades para suscribir contratos de financiamiento destinados a actividades científicas y tecnológicas bajo 4 modalidades: (i) Reembolso obligatorio, (ii) reembolso condicional, (iii) reembolso parcial y (iv) Recuperación contingente.	

<sup>33</sup> Norma parcialmente derogada por la Ley 80 de 1993.

		Artículo 9. Contratos de administración de proyectos.	Para el desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas previstas en este Decreto, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con personas públicas o privadas contratos de administración de proyectos.
2009	<a href="#"><i>Ley 1286 de 2009. Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.</i></a>	Artículo 33. Regulación de los contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades de ciencia, tecnología e innovación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación por normas especiales.</li> <li>• Celebración por contratación directa.</li> </ul>
2013	<a href="#"><i>Circular Externa No. 6 del 27 de septiembre de 2013.</i></a> Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente.	Precisa el régimen aplicable para la contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación por parte de las Entidades Estatales, con independencia de la fuente de financiación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señala como tipologías contractuales (i) Convenio especial de cooperación (ii) Contratos de financiamiento y (iii) Contratos para la administración de proyectos.</li> <li>• Precisa el régimen contractual aplicable a estos tipos contractuales.</li> </ul>
2014	<a href="#"><i>Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018</i></a> “Todos por un nuevo país”	Bases del Plan de Desarrollo	Señaló que el Gobierno Nacional creará un programa de Compra pública innovadora (p. 80 y 81)
2014-2015	<a href="#"><i>Guía para entender la compra pública para la innovación.</i></a> Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente.	¿Qué es la compra pública para la innovación?	Define a la CPI como una herramienta de compra pública que trae diferentes beneficios (p. 4)



		Perspectivas para desarrollar los procesos de compra pública para la innovación.	Establece dos modalidades para adelantar este tipo de procesos (i) Compra Pública Comercial que incluye la Compra pública de Tecnología Innovadora y (ii) Compra pública pre-comercial.
		Características de la Compra Pública para la innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lanzar un reto.</li> <li>• No es una transacción tradicional.</li> <li>• Se puede recurrir a diálogos técnicos.</li> </ul>
		Cómo se adelanta un proceso de CPI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se enmarca en el régimen aplicable para la contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación por parte de las Entidades Estatales.</li> <li>• Tres etapas: (i) planeación, (ii) selección y contratación y (ii) ejecución.</li> </ul>
2014-2015	<a href="#"><u>Recomendaciones para la estructuración de un proceso de compra pública para la innovación.</u></a> Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente.	Propone un modelo de pliego de condiciones para estos procesos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad de contratación es directa.</li> <li>• Define la CPI como un mecanismo de selección de proveedores</li> <li>• Señala como tipologías contractuales para el financiamiento y ejecución del contrato los siguientes: (i) Convenios especiales de cooperación, (ii) contratos de financiamiento y (iii) contratos para la administración de proyectos.</li> <li>• En la matriz todos los riesgos son asignados al proveedor.</li> <li>• Anexos.</li> </ul>
2020	<a href="#"><u>Ley 2069 de 2020</u></a> “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”	Artículo 36. Promoción de las compras públicas de tecnología e innovación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga facultades a la Agencia Nacional de Contratación – CCE para expedir los lineamientos.</li> <li>• Establece que el Gobierno Nacional regulará la materia.</li> <li>• Incentiva el uso de los laboratorios de innovación.</li> </ul>
2022	<a href="#"><u>Decreto 442 de 2022</u></a> “Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo a la promoción de las compras”	Desarrolla el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopta la definición de “Compra pública de tecnología e innovación” (art. 2)</li> <li>• Define qué se entiende por “Convocatoria de soluciones innovadoras” (art. 2)</li> <li>• Regula los diálogos técnicos.</li> <li>• Establece los asuntos sobre los cuales deben versar los lineamientos a expedir por la Agencia Nacional de Contratación.</li> </ul>

	<i>públicas de tecnología e innovación”</i>		
2022	<u><i>Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación.</i></u> Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente.	Desarrolla la competencia otorgada a la Agencia en virtud del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define la compra pública de tecnología e innovación.</li> <li>• Define la convocatoria de soluciones innovadoras</li> <li>• Plantea la necesidad de ofrecer incentivos para motivar a los solucionadores del ecosistema GovTech.</li> <li>• Define los diálogos técnicos y su alcance. No son vinculantes para adelantar con posterioridad el proceso.</li> <li>• Seguimiento de los contratos suscritos para estos fines.</li> <li>• Publicidad y reserva de información.</li> </ul>

Figura 6. Sistematización del marco regulatorio que rige la Compra Pública para la Innovación. Elaboración propia.

Como se observa, existen diversos instrumentos de regulación, desde directrices que provienen de la rama ejecutiva hasta normas proferidas por el legislador, que abordan en mayor o menor medida lo relativo a la CPI. Particularmente, llama la atención que en el año 2009, a propósito de la expedición de la Ley 1286, se incorporó la noción de innovación que no traían los Decretos 393 y 591 de 1991, situación que, como se expresó en el capítulo anterior, seguramente se debió a lo estipulado en el CONPES 3582 de 2009 especialmente en lo que concierne a la importancia de promover las compras públicas para la innovación.

De igual forma, se observa que esta misma norma, señaló el mandato de regular la contratación y convenios de ciencia, tecnología e innovación advirtiendo que la misma se seguirá realizando por las normas especiales y con celebración de manera directa. Dos años después, se creó la Agencia Nacional de Contratación (Decreto Ley 4170 de 2011) y de manera sutil en los siguientes años, expidió algunas recomendaciones y circulares externas para

comprender la aplicación de la compra pública para la innovación. Sin embargo, es preciso señalar que la naturaleza de las actuaciones proferidas por la Agencia pueden ser vinculantes o no según si existe o no “...una competencia legal o reglamentaria que faculte a la entidad para expedir la respectiva guía, manual, circular o documento tipo, y que este pueda ser considerado un acto administrativo, por reunir todos sus elementos.” (Agencia CCE, 2019).

Igualmente, se observa que cinco años después y a propósito de las inclusiones del Plan Nacional de Desarrollo de los años 2018-2022, así como de la expedición de la política pública de ciencia, tecnología e innovación (CTI) 2022-2031 (CONPES 4069) aprobada en el año 2021, se expidió la Ley de Emprendimiento que expresamente estableció la promoción de compras públicas de tecnología e innovación como las llamó.

Esta norma otorgó facultades tanto a la Agencia Nacional de Contratación como al Gobierno Nacional para dar lineamientos sobre la materia en el marco de sus competencias. De ahí la expedición del Decreto 442 de 2022, norma que reconoce vía reglamentaria la figura de los diálogos técnicos y adopta definiciones importantes al respecto como el de las convocatorias de soluciones innovadoras que vienen a fortalecer y generar un cambio en la forma que se adelanta la fase de planeación de las entidades.

Así mismo, la Agencia también expidió, en el marco del mandato legal otorgado, la guía de lineamientos que se centra en desarrollar la figura de diálogos técnicos y la importancia de la inversión en los sectores. Se debe decir que su regulación fue general y representó un avance significativo y más preciso frente a la normativa que hasta la fecha se tenía en la materia.

- ii. *Alcance de las normas y documentos que establecen criterios y lineamientos para la actividad contractual en temas de innovación.*

Además de regular de manera global las compras públicas de tecnología e innovación – como las ha denominado el ordenamiento colombiano- y de fortalecer particularmente la fase de planeación de este tipo de procesos, estos instrumentos de regulación también estipularon reglas frente a la forma en que las entidades deben adquirir innovación del sector, destacando el mecanismo de selección y la tipología contractual.

A continuación se expondrán los diferentes mecanismos que existen en las normas y que las entidades pueden usar para contratar y/o asociarse con el fin de adquirir bienes, servicios y obras de este submercado. Se advierte de forma preliminar que son distintos los instrumentos y que unos son más precisos que los otros en cuanto al mecanismo y tipo de contrato.

Nombre del instrumento de regulación	Tipo de instrumento (decreto, ley, circular, guía, etc)	Aspectos a tener en cuenta en el proceso de planeación.	Mecanismo de selección	Tipología contractual
<a href="#"><i>Ley 1286 de 2009</i></a>	Ley	Régimen aplicable a los contratos y convenios cuyo objeto sean las actividades de ciencias, tecnologías e innovación.	Contratación directa	No menciona.
<a href="#"><i>Circular Externa No. 6 del 27 de septiembre de 2013.</i></a>	Circular expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.	Las actividades que se pueden contratar son las definidas en el artículo 2 del Decreto-Ley 393 de 1991; (b) el artículo 2 del Decreto-Ley 591 de 1991; (c) el artículo 18 de la Ley 1286 de 2009 que modificó la Ley 29 de 1990; y (d) el Documento CONPES 3582 de 2009.	El de la modalidad de contratación directa de acuerdo con lo dispuesto en el literal (e), numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009. Bajo esta modalidad también se podrán suscribir los contratos de financiamiento y los contratos de administración de proyectos.  Derecho privado: Convenio especial de cooperación .	Los contratos pueden ser:  1. Convenio Especial de Cooperación (DL 393 y 591 de 1991) 2. Contratos de financiamiento (DL 591 de 1991) 3. Contrato para la administración de proyectos (DL 591 de 1991).

<p><a href="#"><u>Guía para entender la compra pública para la innovación.</u></a></p>	<p>Guía expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.</p>	<p>Estructurar un equipo de trabajo con mínimo (i) Técnico (ii) Comprador, (iii) patrocinador. Opcional: (i) innovador y (ii) especialista.</p> <p>Identificación de las necesidades y priorización de retos.</p> <p>Consulta al mercado.</p> <p>La convocatoria puede ser a través de SECOP u otro canal.</p> <p>Realizar diálogo técnico entre oferta y demanda.</p>	<p>Proceso de selección competitivo.</p>	<p>La Compra Pública para la Innovación no obliga ni sugiere el desarrollo ni creación de nuevas tipologías de contratación.</p>
<p><a href="#"><u>Recomendaciones para la estructuración de un proceso de compra pública para la innovación.</u></a></p>	<p>Recomendaciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.</p>	<p>El documento propone un modelo de pliego de condiciones y anexos para adelantar un proceso de compra pública para la innovación.</p>	<p>Contratación directa</p>	<p>El Contrato que se suscriba entre la Entidad Estatal y el Proveedor debe indicar claramente la modalidad contractual de Ciencia, Tecnología e Innovación</p>

				<p>aplicable conforme a la sección IV. La sección señala tres tipos de contrato: (i) Convenio Especial de cooperación (ii) contratos de financiamiento o (iii) contratos para la administración de proyectos. También expresa que puede escogerse “el tipo de contrato que sea idóneo para el desarrollo de la solución y la satisfacción de la necesidad identificada” (p. 7)</p>
<p><a href="#"><u>Decreto 442 de 2022</u></a></p>	<p>Decreto expedido por el Gobierno Nacional en uso de sus facultades reglamentarias.</p>	<p>Establece el contenido mínimo del documento de necesidades funcionales.</p> <p>Define y regula los diálogos técnicos. Los insumos que aquí se obtengan servirán para estructurar</p>	<p>El que resulte aplicable.</p>	<p>No menciona.</p>



		los estudios previos y el análisis del sector.		
<a href="#"><u>Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación.</u></a>	Guía expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.	<p>El documento propone los lineamientos para adelantar procesos de CPI. Desarrolla en la fase de planeación las figuras de diálogos técnicos (Decreto 442 de 2022) y la Convocatoria de soluciones innovadoras (Ley 2069 de 2020)</p> <p>Establece la necesidad de estructurar un equipo que contenga: (i) Técnico, (ii) Analista de mercado (iii) Estructurador jurídico (iv) Patrocinador (v) Innovador y (vi) especialista - opcional.</p> <p>Elaboración del documento de necesidades funcionales como punto de partida para la</p>	La que corresponda de conformidad con el marco regulatorio vigente.	No menciona.

		<p>convocatoria de soluciones innovadoras que debe ser publicado en SECOP II.</p> <p>Cuando se presenten las propuestas como respuesta a la convocatoria, se adelantan los diálogos técnicos; conversaciones para conocer en detalle las soluciones.</p> <p>Los pasos previos sirven para estructurar los estudios previos y el análisis del sector.</p>		
<a href="#">Guía CPI para el Distrito de Bogotá de 2022 (Lanzamiento en 2023)</a>	<p>Guía expedida en conjunto por Alcaldía de Bogotá, CAF, IDOM e IBO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fija tiempos para cada fase.</li> <li>• Presenta barreras y recomendaciones.</li> <li>• Señala un cronograma de paso a paso.</li> </ul>	<p>El que corresponda. Puede adquirirse por contratación directa para incluir como uno de los criterios de selección el “grado de innovación”, aspecto que no se tiene en cuenta en otras modalidades.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convenios especiales de cooperación.</li> <li>2. Contratos de financiamiento.</li> <li>3. Contratos para la administración de proyectos.</li> </ol>

Figura 7. Esquemas de regulación de la Compra Pública para la Innovación, mecanismo de selección y tipología contractual. Elaboración propia.

De los siete (7) instrumentos uno (1) es del orden legal, uno (1) de carácter reglamentario, uno (1) es ejercicio de facultad legal otorgada a una entidad del orden nacional y de la rama ejecutiva, dos (2) son documentos y recomendaciones de la Agencia Nacional de Contratación por lo que carecen de vinculatoriedad, uno (1) es una guía que carece de vinculatoriedad para el Distrito y una (1) es catalogada como circular externa.

Así mismo, entre este grupo de instrumentos relacionados en la tabla tres (3) señalan que el mecanismo de contratación es directo, esto es, bajo la causal estipulada en el literal (e), numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Adicionalmente, una (1) de estas tres (3) normas sostiene que tratándose del convenio de asociación el régimen de aplicación es el derecho privado. Por su parte, dos (2) instrumentos indican que el mecanismo de selección será el que resulte aplicable de conformidad con el marco regulatorio vigente, uno (1) habla de un proceso competitivo para la adquisición por lo que se descarta la contratación directa y uno (1) habilita tanto la contratación directa como el mecanismo que sea aplicable, pero en todo caso precisa que el criterio de innovación es exclusivo del primero.

En cuanto a la tipología contractual tres (3) de los siete (7) instrumentos estipulan que los contratos a suscribir pueden ser un convenio especial de cooperación, un contrato de financiamiento o un contrato para la administración de proyectos de los que tratan los Decretos 393 y 591 de 1991. Los demás no se pronunciaron frente a la tipología contractual y por el contrario sugieren que la compra pública para la innovación no requiere la creación o el uso de contratos distintos a los ya existentes a través de los cuales se puede atender lo requerido por la entidad.

Este análisis nos permite deducir que tanto el competente para regular, como el mecanismo de selección y la tipología contractual son indeterminados o bien están a discreción de la entidad estatal quien adopta una posición en la que deberá escoger el instrumento de regulación que se adapte a sus necesidades y por supuesto que tenga un carácter vinculante. Así, a pesar de la regulación actual, no existe un criterio específico ni tampoco claridad para las entidades en cuanto al paso a seguir una vez adelantada la fase precontractual, etapa en la que se ha enfocado las directrices señaladas por el Gobierno y el legislador. Por esta razón, las entidades se encuentran ante múltiples regulaciones cuando

quieren implementar o recurrir a un proceso de contratación de esta magnitud, lo que dificulta su aplicación.

#### **D. Propuesta de regulación del mercado de compra pública de innovación. ¿Buena regulación?.**

La propuesta de regulación actual en materia de compra pública, como se indicó, se caracteriza por una hiper regulación de la misma que ha ocasionado comentarios por parte de organismos no gubernamentales como la OCDE. Este aspecto no ha sido ajeno en el submercado de la compra pública para la innovación, pues como se observó, existen diversas reglas tanto legales como de reglamentación o regulación en procura de establecer reglas y principios que las entidades estatales deben acoger.

Una vez analizados los distintos instrumentos regulatorios, y al observar que existían discrepancias entre unos y otros, particularmente en cuanto al mecanismo de selección y la tipología contractual, fue necesario consultar al agente regulador del mercado de compra pública por estadísticas y precisiones en cuanto a la forma de contratación, esto, con el objetivo de confirmar si el régimen actual tiene la virtualidad de permitir que se contrate mediante compra pública de innovación o si por el contrario sigue representando una brecha o barrera para la adquisición de estos elementos.

La petición presentada ante la Agencia Nacional de Contratación, se centró en las siguientes preguntas y requerimientos de información:

- *Señale cuáles son los instrumentos de regulación vigentes (leyes, decretos, circulares, documentos, etc.) que deben tener en cuenta las entidades públicas para realizar procesos de contratación acudiendo a la Compra Pública para la Innovación.*
- *Indique cuántos procesos y contratos han suscrito las entidades estatales de Colombia haciendo uso de la Compra Pública para la Innovación, incluyendo sus dos modalidades: Compra Pública Comercial y Compra Pública Precomercial (CPP). En caso de que existan estos contratos o convenios, por favor diligenciar el siguiente cuadro en formato Excel:*

<i>Número de convenio /contrato</i>	<i>Entidad pública</i>	<i>Valor del contrato</i>	<i>Modalidad de selección</i>	<i>Contratista</i>	<i>Link público en SECOP</i>

- *¿Cuáles son las tipologías contractuales que pueden usar las entidades estatales cuando deciden adelantar procesos de compra pública para la innovación?*
- *De conformidad con los lineamientos y recomendaciones emitidas por Colombia Compra Eficiente ¿Las únicas tipologías contractuales que puede usar la entidad pública para suscribir un contrato en el marco de la Compra Pública para la Innovación son aquellas establecidas en los Decretos Ley 393 y 591 de 1991?*
- *¿Cuál es la modalidad de selección a la que deben recurrir las entidades estatales para adquirir bienes, servicios y obras mediante procesos de compra pública para la innovación?*
- *¿De acuerdo con lo dispuesto en el literal e), numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009 los procesos de compra pública para la innovación deben contratarse mediante el mecanismo de selección de contratación directa?*

Emitida y comunicada la respuesta por parte de la entidad, lo primero que se destaca de su contenido es la precisión que realizó al señalar que las normas sobre compra pública para la innovación se enfocan **solamente en una de las fases de la contratación estatal: la precontractual o de planeación**. La Agencia Nacional de Contratación Pública.- Colombia Compra Eficiente confirmó que la Compra Pública para la Innovación o Compra Pública de Tecnología e Innovación – como ellos la denominan - es sin duda una apuesta por fortalecer la etapa de planeación de las entidades estatales al involucrar nuevos elementos en los instrumentos regulatorios que fortalezcan esta fase como los diálogos técnicos y las convocatorias para soluciones innovadoras y que permitan a las entidades contar con información suficiente para la fase precontractual, más no significa un reemplazo de esta (p. 18). Dicho asunto, explica de cierto modo el hecho de que tanto el Decreto como la

Guía de lineamientos recientemente expedida no hayan hecho mención a la tipología contractual o el mecanismo de selección como se explicará más adelante.

Igualmente, la entidad confirmó que aunque existen normas relacionadas con actividades científicas y tecnológicas, en materia específica de contratación y compra pública, este aspecto no ha sido bastante desarrollado (p. 6). Esta situación confirma la afirmación previamente realizada y lleva a preguntarnos si con las normas actuales en materia de compra pública podríamos solventar y promover el uso de este tipo de contratación. Por esto último, la consulta elevada indagó sobre el mecanismo de selección y la tipología contractual con el fin de encontrar una coherencia en los diferentes instrumentos de regulación.

Frente a la primera de las preguntas, el documento sostiene que no existen estadísticas que permitan establecer si existen o no contratos adelantados por las entidades en el marco de las diferentes modalidades de CPI. Si recogemos lo indicado por los expertos que elaboraron la Guía de CPI en Bogotá (2022), en efecto, en Colombia no hay registros de haberse adelantado procesos de este tipo para la adquisición de bienes, servicios y obras a pesar de que en el país contamos con una regulación cercana desde 1991, pero tan solo existen pilotos que ya se mencionaron previamente.

Sumada la respuesta de la Agencia y la sistematización de todos los instrumentos de regulación a propósito de la ausencia de estos datos, la Agencia sostiene que con ocasión de la ley y el decreto reglamentario recientes, actualmente se adelantan las adecuaciones correspondientes para que la plataforma SECOP se pueda adaptar a estos cambios en la fase de planeación para los procesos que involucren la compra pública de tecnología e innovación.

En lo que se refiere al mecanismo de selección la Agencia señaló lo siguiente en su respuesta:

“De esta forma, las entidades, como responsables de estructurar sus procedimientos de selección, deben definir si el objeto a contratar es de aquellas actividades consideradas de ciencia, tecnología e innovación, y **podrán aplicar la modalidad de**

**selección de contratación directa para celebrar alguno de los tipos de contrato previstos en la ley, salvo que el contrato se rija por el derecho privado.**

En todo caso, se resalta, que el régimen de las actividades de ciencia, tecnología e innovación se define a partir de las normas citadas; pero le corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, como autoridad competente, catalogar las actividades cuando las entidades presenten dudas respecto de un objeto contractual que pretendan satisfacer

(...)

Una vez el equipo técnico de la entidad estatal haya determinado con los estudios previos y análisis del sector la pertinencia del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación, **se establece la modalidad de selección aplicable de acuerdo con lo previsto en el marco normativo del Sistema de Compras y Contratación Pública.**

Posterior a la configuración de los estudios previos y el adelantamiento del Proceso de Contratación –**que se realizará de acuerdo con la normativa vigente**– y ejecución de este, se estudia y analiza el impacto del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación mediante la metodología que defina cada Entidad Estatal para este fin.” (p. 7) (Énfasis propio)

Así mismo, frente a la tipología contractual, reiteró lo ya señalado por la Guía de lineamientos como la Circular Única Externa y precisó que con estas regulaciones no se crean nuevas formas de contratación distintas a las establecidas en el Estatuto de Contratación (p. 16). En todo caso, destacó y desarrolló los contratos de que tratan los Decretos 393 y 591 de 1991 y se refirió también a la contratación privada y aquella que se rige por regímenes especiales de contratación (derecho privado).

A partir de la respuesta presentada por la Agencia Nacional de Contratación Pública se advierte que persisten algunos vacíos regulatorios y que bajo las competencias de la agencia no se han llenado. Por lo anterior, y a efectos de promover una adecuada regulación de este submercado conviene señalar la importancia de involucrar a otros actores como

INN Pulsa Colombia e incluso los mismos actores privados con el ánimo de desarrollar ecosistemas piloto de regulación y promover aún más los retos públicos que ya adelanta MiLAB. Esta articulación de actores con seguridad permitirá crear y optimizar las herramientas que ya existen para resolver la hiper-regulación que existe en la materia.

Dicho esto, corresponde ahora validar con el esquema presentado y la sistematización normativa si se cumplen con algunos de los criterios tanto específicos del sector como los generales propuestos para considerar si la regulación que actualmente existe y que ha sido liderada por la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente es suficiente o requiere de una optimización. Para efectos prácticos se presentará una tabla con el análisis y comentarios a cada punto:

<b>Criterio</b>	<b>Comentario</b>
Cumplimiento del mandato	<p>La Agencia Nacional de Contratación es competente para regular el submercado. Mediante Ley 2069 de 2020 se otorgaron facultades a CCE para determinar los lineamientos que permitiesen la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación.</p> <p>Sin embargo, teniendo en cuenta lo señalado previamente, es conveniente traer a considerar otros actores competentes y que ya han trabajado en la materia para estructurar un régimen regulatorio más robusto.</p>
Nivel de accountability	No se observa que la agencia haya realizado rendición de cuentas o diseños colectivos para la construcción de la regulación.
Debido proceso regulatorio	Aunque se desconoce si en la construcción de los lineamientos hubo participación de otros actores diferentes a los institucionales, la expedición de guías y otros instrumentos de regulación ha sido conforme al proceso. Empero, es preciso señalar que el instrumento de regulación que más ha desarrollado el tema es la Guía, que no es vinculante.
Experticia	Se desconoce quiénes conformaron el grupo de profesionales que construyeron los instrumentos y en particular la Guía de la Agencia



	<p>CCE. A pesar de ello, es importante destacar que la agencia reguladora cuenta con experticia en temas de compra pública. En cuanto a la regulación legal, esta es de carácter general y por lo tanto no es objeto de evaluación.</p>
Eficiencia	<p>Con la regulación de la CPI en efecto se busca optimizar los recursos y también otorgar soluciones a problemas complejos por lo que sin duda hay un impacto positivo. Sin embargo, es importante que las agencias y otros organismos que ayudaron en la generación de pilotos, pueda realizar el análisis respectivo.</p>
Familiaridad y claridad de la regulación	<p>Aunque los instrumentos de regulación son en parte intuitivos, no existe una claridad en la regulación. Por el contrario, se observa que persiste la hiper-regulación en la materia. Así mismo es necesario que las entidades cuenten con el conocimiento suficiente para adelantar un despliegue bajo un ecosistema GovTech, tal y como lo ha hecho INNPulsa Colombia y otras entidades. Es por ello que en este punto conviene una articulación entre las entidades para sumar esfuerzos en la consolidación de esta y otras temáticas.</p>
Relación costo - beneficio	<p>No existen estudios que permitan demostrar este balance en cada uno de los pilotos realizados. En cuanto al AIN es importante señalar que, como se indicó previamente, este por sí mismo no funge como un instrumento para determinar si estamos ante una correcta o incorrecta regulación, por lo que es imperativo identificar un instrumento que permita hacer la valoración de este punto, no solo frente a la implementación de la CPI, sino también en los impactos de la regulación de esta.</p>
Credibilidad del regulador	<p>La Agencia Nacional de Contratación es el ente regulador de la compra pública. Además, fue el asignado por el legislador para definir y promover la CPI. No obstante, como se señaló previamente, debe involucrarse más actores en los esquemas regulatorios.</p>
Riesgo de sanción y	<p>No se observan mecanismos de comando y control para los esquemas de compra pública para la innovación. Aunque es posible asumir que se</p>

<p>severidad de la sanción</p>	<p>manejarían los mismos esquemas de un contrato estatal, teniendo en cuenta las particularidades del sector, resulta conveniente validar el alcance y tipo de las sanciones. En cuanto a las sanciones, si bien son un factor clave en cualquier regulación, cada sector debe contar con unos elementos diferenciales, muestra de ello es que en temas de innovación, las amonestaciones deberían contener componentes de propiedad intelectual o derechos de autor como su principal objetivo.</p>
<p>Ecosistema Govtech</p>	<p>Es necesario optimizar la articulación entre la agencia reguladora (CCE) con los demás agentes del sector y del ecosistema. En este ejercicio es altamente recomendable se vinculen actores como INNPulsa Colombia, quien puede aportar en la transferencia de conocimiento a los servidores públicos para que sean ellos quienes posteriormente estén capacitados para la estructuración de un proceso de CPI.</p>
<p>Sandbox regulatorios</p>	<p>No se ha desempeñado esta estrategia para la regulación del sector específico en materia de compra pública para la innovación, esto sin perjuicio de la habilitación que se estableció para que cada sector regulara lo respectivo, por lo que es una oportunidad importante realizarlo y de esta manera sumar esfuerzos desde diferentes sectores.</p>
<p>El proceso a utilizar</p>	<p>Aun no es claro si existe un único proceso de contratación o si el proceso queda a discreción de la entidad. Es clave que la entidad pueda obtener lineamientos sobre cómo escoger el proceso de contratación, así como el contrato específico. Lo anterior, teniendo en cuenta que ante el análisis del marco regulatorio, existe multiplicidad de fundamentos jurídicos que dificultan esta selección.</p>
<p>Capacitación</p>	<p>Aunque no se observa un proceso de formación en específico dentro de las diferentes normas, es necesario que la Agencia de Contratación en coordinación con INNPulsa Colombia pueda aunar esfuerzos para transferir conocimientos a las entidades públicas de los procesos de contratación, de tal suerte que los retos ya no estén tan centralizados</p>

	sino que cada entidad pueda contar con la posibilidad de adelantar un proceso de CPI desde sus inicios.
Riesgos	Como se mencionó previamente, dadas las particularidades del sector, los riesgos pueden ser diferentes a los de cualquier tipo de compra que realiza el Estado, de tal suerte que la agencia reguladora debe verificar en el esquema propuesto cómo modificar o ajustar lo que actualmente existe. Lo anterior, teniendo en cuenta que este punto no ha sido abordado en un instrumento de regulación hasta la fecha.
Generación de valor público y valor por dinero	Sin duda la implementación de la CPI promueve ambos conceptos. No obstante, las diferentes regulaciones y falta de claridad en varios puntos que son fundamentales para un correcto desempeño, dificultan este propósito mayor.
Inversión	Las políticas públicas actuales promueven la inversión en asuntos de I+D, no obstante, debe reevaluarse el alcance de la misma a los procesos de innovación en los términos expuestos en este escrito. Comprender que no se trata de promover la investigación básica sino de acompañar con recursos económicos a los proyectos desde su fase inicial, pero en las que también el Estado pueda ser retribuido por dicho apoyo.

Además de dicho análisis de cada uno de los criterios tanto generales como propios del sector que permitirían llegar a determinar ante qué tipo de regulación nos encontramos y los aspectos que serían necesarios ajustar para optimizar el desempeño de las relaciones de los agentes del mercado, es conveniente precisar algunas recomendaciones adicionales que se deben tener en cuenta a propósito de los diferentes textos revisados:

1. Tener en cuenta el tema de propiedad intelectual.
2. Necesidad de adaptar prontamente la plataforma SECOP para que tenga en cuenta la posibilidad de implementar los cronogramas para las convocatorias a soluciones innovadoras con quienes posteriormente se puede suscribir el contrato. Aunque bien

la Agencia Nacional de Contratación manifestó que se encuentra en la labor de realizar estos ajustes, para estos efectos será imperativo emitir lineamientos sobre los términos oportunos y las formas en que deberán adelantarse estos procesos en la fase previa y cómo se armonizarán con el proceso de selección que corresponda.

3. Tener en cuenta el componente de riesgo que se propone asignar en un 100% al contratista.
4. Tener en cuenta financiación en las fases previas (análisis de CAF, 2022).
5. Dispersión de normas que distorsiona el mercado y consecuentemente puede llevar a desincentivar el uso de estos mecanismos.
6. Involucran a personal técnico y experto en innovación será clave para definir el proceso de selección

Como se observa, existen falencias y a la vez oportunidades de mejora para optimizar el esquema de regulación actual de la CPI que no cuenta con una correcta regulación y por lo tanto en su estado puede generar distorsiones en el mercado. Es necesario adoptar medidas que permitan elevar el impacto querido de la CPI en la sociedad civil y que este se vea reflejado en la reducción de pilotos y el incremento de procesos de contratación pública de gran escala que resuelvan problemas sociales altamente complejos como ha sucedido en otros países. Estos retos deberán ser asumidos por la agencia reguladora (CCE), designada por el legislador, y a quien le corresponderá estudiar los instrumentos que existen para promover y fortalecer este submercado de la compra pública.

## ***V. Conclusiones.***

1. El régimen regulatorio colombiano en temas de compra pública para la innovación tiene diferentes instrumentos, vinculantes y no, que definen distintos criterios para adelantar un proceso de contratación que requiera incorporar componentes de innovación. Por lo tanto, es altamente probable que la regulación actual esté

generando distorsiones en el mercado que dificulten la participación del sector privado y disminuyan el interés por parte del sector público por adelantar este tipo de procesos, de ahí que sea importante reevaluar las medidas actuales para lograr una efectiva implementación.

2. Teniendo en cuenta la distorsión de la normatividad creada, es probable que las entidades recurran a procesos de contratación directa y mediante convenios de cooperación para la adquisición de compras innovadoras. Lo anterior, comoquiera que tratándose de un mercado en el que se desconoce la demanda de servicios o en las que los proveedores, es poco viable que se recurra a mecanismos competitivos donde se exige conocer el sector y el mercado. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que sin perjuicio del mecanismo es necesario que el Estado cuente con herramientas para poder contar con herramientas que le permita acceder a soluciones eficientes y económicas.
3. La regulación de la CPI puede adoptar por recurrir a “sandbox regulatorios” como una forma de explorar y validar las medidas pretendidas por el Gobierno. Recurrir a este tipo de herramientas, promueve también la participación de diferentes actores para garantizar el fortalecimiento de las estrategias y lograr un esquema mucho más íntegro.
4. Para evaluar un esquema regulatorio deben revisarse los criterios generales (los que apliquen) y los propios del sector. Así, aunque las regulaciones de diferentes sectores tengan puntos en común que puedan validarse en todos los casos, es

necesario reconocer que cada sector cuenta con unos aspectos específicos que necesariamente se deben tener en cuenta en el momento en que el Estado decide intervenir el sector de la economía.

5. Uno de los aspectos clave de la regulación de la Compra Pública para la Innovación es sin duda la inversión. El apoyo actual del Gobierno debe ser fortalecido con fomentos económicos en particular, que impacten desde fases primitivas los procesos de innovación que posteriormente serán adquiridos por el Estado colombiano. Una inversión que no sea superficial sin duda cambiará la participación de los actores del ecosistema y fortalecerá los impactos positivos de la CPI en el sector público.

## **VI. Referencias**

- Crespi, G. (2015) La paradoja de la innovación (y por qué las empresas no invierten en nuevas ideas). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/la-paradoja-de-la-innovacion/>
- Abusleme Mardones, César. (2016). Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista chilena de derecho y tecnología*, 5(2), 95-126. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2016.43990>
- ACHIEVE, L. A. E. T., & MARKET, B. (2013). Fallas de mercado y regulación económica:¿ La regulación ejercida por el gobierno permite lograr un mejor funcionamiento de los mercados?. *FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES*, 21, 99.

- Adjei-Bamfo, P., Djajadikerta, H. G., Jie, F., Brown, K., & Kiani Mavi, R. (2023). Public procurement for innovation through supplier firms' sustainability lens: A systematic review and research agenda. *Business Strategy and the Environment*, 32( 1), 387– 407. <https://doi.org/10.1002/bse.3137>
- Arrowsmith, S., (2010). Public Procurement: Basic Concepts and the Coverage of Procurement Rules. In, Arrowsmith, S ., (Ed). Public Procurement Regulation: An Introduction. The EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation. Retrieved from <https://www.nottingham.ac.uk>
- Baldwin, Robert and Black, Julia (2008) Really responsive regulation. *Modern Law Review*, 71 (1). Pp. 59-94. ISSN 0026-7961 DOI: 10.1111/j.1468-2230.2008.00681.x
- Black & Douglas Murray (2019) Regulating AI and Machine Learning: Setting the Regulatory Agenda, <https://www.ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/722>
- Black, J. (2002). Regulatory conversations. *Journal of Law and Society* 29(1), 163-196.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467–476. doi:10.1108/01437730210449357
- Cachanosky, I. (2012). Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica. *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, 9(2), 51-80.
- Carbajales, Mariano. (2019). HACIA UNA DEFINICIÓN JURÍDICA DE REGULACIÓN ECONÓMICA. *Revista republicana*, (26), 43-66. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2019.v26.a59>
- Catalá-Pérez, D., & de-Miguel-Molina, M. (2018). La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis. *Reforma y Democracia*, (72), 43-86.
- Cilleruelo, E. (2007). Compendio de definiciones del concepto «Innovación» realizadas por autores relevantes: diseño híbrido actualizado del concepto. *Dirección y organización*, (34), 91-98.

- Comisión de las Comunidades Europeas. (1995). El libro verde de la innovación. Luxemburgo: Unión Europea.
- Daglio, M., Gerson, D., & Kitchen, H. (2014). Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”. Paris.
- Edler, J., Rolfstam, M., Tsipouri, L., & Uyarra, E. (2015). Risk management in public procurement of innovation: a conceptualization. In Public Procurement for Innovation (pp. 87-109). Edward Elgar Publishing.
- Edquist, C. (2015). Innovation-related public procurement as a demand-oriented innovation policy instrument (No. 2015/28). Lund University, CIRCLE-Centre for Innovation Research.
- Edquist, Charles (2009), “Public Procurement for Innovation (PPI), a Pilot Study”, paper No 2009/13, Lund (Suecia), circle, Lund University.
- Fadul, M. J. O., & Chércoles, D. M. (2020). Políticas de innovación desde la demanda para el apoyo a la transición a ecosistemas industriales verdes. Economía industrial, (416), 85-96.
- Fagerberg, J. (2016). INNOVATION POLICY: RATIONALES, LESSONS AND CHALLENGES. Journal of Economic Surveys, 31(2), 497–512. doi:10.1111/joes.12164
- Freeman, C. (1987). Technology policy and economic performance: Lessons from Japan. London: Printer (pp. 4-25).
- GEE, S. (1981). Technology transfer, Innovation & International Competitiveness. Wiley and Sons. NewYork.
- Gombau Bertomeu, V. (2012). Innovación, frontera tecnológica y capacidad absorbente: el papel de las externalidades del conocimiento (Doctoral dissertation, Universitat Rovira i Virgili).
- Greenacre, P., Gross, R., & Speirs, J. (2012). Innovation Theory: A review of the literature. Imperial College Centre for Energy Policy and Technology, London.
- Gómez, A. & Nieto, V. (2006) *El mercado de compras públicas en Colombia: descripción y caracterización*. Planeación & Desarrollo: Volumen XXXVII, Número 1. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en:



[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/mercado\\_p%C3%BAblico.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/mercado_p%C3%BAblico.pdf)

- Oslo Manual (2018) *The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. (s. f.). OECD iLibrary. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>
- Comisión Europea (2021) *Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación*. Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706(03)&from=EN)
- Zapata, E. & Sinde, S. (2021) *La compra pública como catalizador del ecosistema govtech*. Disponible en: [https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articulos-238927\\_recurso\\_3.pdf](https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articulos-238927_recurso_3.pdf)
- CAF. (s. f.). Observatorio GovTech de Iberoamérica: CAF. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/convocatorias/2021/03/observatorio-govtech-de-iberoamerica/>
- Colombia Compra Eficiente (2018) *Guía para la participación de Proveedores Extranjeros en Procesos de Contratación*. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_proveedores\\_extranjeros.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_proveedores_extranjeros.pdf)
- Proyecto CORE (2017) *La Economía: Capítulo 21: Innovación, información y economía en red*. Versión 1.14.1. Electric Book Works. Disponible en: <https://www.core-econ.org/the-economy/book/es/text/21.html>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2021) *Encuesta de Inversión en Investigación y Desarrollo I+D*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/encuesta-de-inversion-en-investigacion-y-desarrollo-i-d>
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] (2021) *Government at a glance*. Disponible en: <https://www.obcp.es/sites/default/files/2021-07/Government%20at%20a%20Glance%202021-91-180.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2014) *Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación: Colombia*. Disponible en:

<https://www.oecd.org/sti/inno/colombia-innovation-review-assessment-and-recommendations-spanish.pdf>

- Karanja, M. (2021) *Value for Money (VfM) in the public sector*. PwC. Disponible en: <https://www.pwc.com/rw/en/publications/value-for-money.html>
- Naciones Unidas [ONU] (s.f.) *Objetivos de desarrollo sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Jeanette Raymond, (2008) “Benchmarking in public procurement”, *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 15 Issue: 6, pp.782-793, <https://doi.org/10.1108/14635770810915940>
- JULIA BLACK, *Proceduralizing Regulation: Part I*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 20, Issue 4, WINTER , Pages 597–614, <https://doi-org.ez.unisabana.edu.co/10.1093/ojls/20.4.597>
- Kuchina-Musina, Dolores and Morris, John C.. 2022. “Buying innovation: An examination of public–private partnerships and the decision process for contracting out innovation.” *Politics & Policy* 50 ( 3): 503– 515. <https://doi.org/10.1111/polp.12464>.
- Navarro, F. M. (2017). *Innovación Pública en América Latina: Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos*. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 5-18.
- OCDE (2014), *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264202351-es>
- OECD, *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*, OECD, 2014. Consultado en:
- OECD. (10 de 03 de 2020). *Innovation is a many-splendoured thing*. Obtenido de OPSI Blog:
- OECD/Eurostat (2018), *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition, *The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg.

- Oishee Kundu, Andrew D James, John Rigby, Public procurement and innovation: a systematic literature review, *Science and Public Policy*, Volume 47, Issue 4, August 2020, Pages 490–502, <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa029>
- Parra, D. M., & Deubel, A. N. R. (2021). Innovación pública: experiencias y retos en Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- Pedraza, L. M., & Benavides, O. A. (2011). Relaciones dinámicas entre innovación tecnológica y distribución del ingreso. *Apuntes del Cenes*, 30(51), 61-102.
- Peñate, M. C., e Sánchez, M. C. (2016). El papel de la regulación en la compra pública innovadora: relevancia y limitaciones. *Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos*, 5, 35-68. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5911513>
- Pulido-Ortiz, F. E., & Moreno, A. A. B. (2021). Los principios jurídicos y sus demonios. Un análisis de los documentos tipo en el mercado de compra pública colombiano: Un análisis de los documentos tipo en el mercado de compra pública colombiano. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (33), 171-194.
- RiveraUrrutia, E., (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2), 309-372.
- Robayo Acuña, P. V. La innovación como proceso y su gestión en la organización: una aplicación para el sector gráfico colombiano. *Suma de Negocios* (2016), <http://dx.doi.org/10.1016/j.sumneg.2016.02.007>
- Rosenzweig Mendialdua, F. (2010). La función regulatoria del Estado: El control estatal en la provisión de servicios públicos. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, (28), 369-387.
- Santiso, C., & Ortiz de Artiñano, I. (2020). Govtech y el futuro gobierno. Caracas: CAF y PublicTechLab de IE University de España. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1645>
- Stiglitz, J. (2009). Regulation and failure. *New perspectives on regulation*, 576.
- Stiglitz, Joseph. (2010). REGULACIÓN Y FALLAS. *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 13-28. Retrieved March 11, 2023, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59962010000200002&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962010000200002&lng=en&tlng=es).

- Torfing, J. (2018). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 1–11. doi:10.1080/14719037.2018.143
- Torre Vargas, David (2014). “Fallos del mercado y Regulación Económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas”, en *Revista Digital de Derecho administrativo*, n° 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 45-62.
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European planning studies*, 18(1), 123-143.
- Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631–645. Doi:10.1016/j.technovation.2014
- Valdés. C., Triana, Y. y Boza, J. A. (2019). Reflexiones sobre definiciones de innovación, importancia y tendencias. *Avances*, 21(4), 532-552. Recuperado de <http://www.ciget.pinar.cu/ojs/index.php/publicaciones/article/view/488/1581>
- Zabala-Iturriagoitia, J. M., (2017). La Política de Compra Pública como Estímulo a la Innovación y el Emprendimiento. *Journal of Technology Management & Innovation*, 12(1), 100-108.
- Cirera, X., & Maloney, W. F. (2020). La paradoja de la innovación. Bogotá (Universidad de los Andes/Banco Mundial).
- Sánchez, M., Peñate, M., Amoedo, J., Campos, H. & Blanco, B. (2023) Evaluación de impacto de experiencias de compra pública de innovación: el caso de Colombia. BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004880>
- DNP y Colciencias (2006). Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación. 2019 Visión Colombia II Centenario.
- Departamento Nacional de Planeación (2009, 27 de abril) Política nacional de ciencia, tecnología e innovación. (Documento CONPES 3582) Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3582.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2021, 20 de diciembre) Política nacional de ciencia, tecnología e innovación 2022-2031 (Documento CONPES 4069) Bogotá

- D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4069.pdf>
- Saavedra, J. (2023, 12 abril). *Contratación pública en Colombia en cifras y diseño de mecanismos*. Diario la República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/juan-pablo-herrera-saavedra-401993/contratacion-publica-en-colombia-en-cifras-y-diseno-de-mecanismos-3590584>
  - M. Mazzucato, Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
  - S. Comotto y A. Meza “Compras públicas para la innovación: nuevas oportunidades de políticas para la región”, Documento de Trabajo, No 8, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI), 2017.
  - UCL Commission for Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy, “A mission-oriented UK industrial strategy”, Londres, Policy Report, No IIPPWP2019-04, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), 2019 [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/may/mission-oriented-uk-industrial-strategy>
  - Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- (2019) Concepto Rad. 2201913000009582. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/relatoria/5/2637/1597869836716-4201912000007641.docx>
  - Pimiento Echeverri, J. A. (2013). La regulación. Análisis a partir de las funciones jurisdiccionales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (9), 15–40. Recuperado a partir de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3493>
  - Sentencia de la Corte Constitucional C-150 de 2003. 25 de febrero de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

- García, H. A., & Lamprea, E. (Eds.). (2016). El Estado regulador en Colombia (1st ed.). Universidad de los Andes, Colombia. <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt1zw5t8m>
- Perdomo, Camilo (2014). Regulación económica: caracterización y control. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jordana J. y Levi D. (2005). *¿Hacia Un Estado Regulador Latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*. CIDOB ediciones.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2014, Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00087-00(35853)
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de abril de 2009, Radicación número: 11001-03- 24-000-2004-00123-01.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 14 de marzo de 2002, Radicación número: 11001- 03-24-000-2000-6637-01(6637)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (Marzo, 2021) *Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)*. Versión 2.0. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EREI/Guia\\_Metodologica\\_AIN.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EREI/Guia_Metodologica_AIN.pdf)
- Saarikko, T., Alanne, K., Rouvinen, P., & Seppälä, T. (2019). *Public Procurement for Innovation: A Review of the Literature*. International Journal of Innovation Management, 23(02), 1-39.
- Comisión Europea. (2017). *Fostering innovation through public procurement*. Disponible en: [enlace web]
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public Management and Governance*. Routledge.
- Stoker, G. (2006). *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Hood, C. (1995). *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). *Public Procurement and Innovation—Resurrecting the Demand Side*. *Research Policy*, 36(7), 949-963.
- Edquist, C. (2005). *Systems of Innovation: Perspectives and Challenges*. Edward Elgar Publishing.
- Rolfstam, M., & Phillips, W. (2016). *Public procurement for innovation: a systematic literature review*. *International Journal of Public Sector Management*, 29(1), 72-92.
- OECD. (2017). *Fostering innovation through public procurement*. Disponible en: [enlace web]
- Georghiou, L., & Roessner, D. (2000). *Evaluating technology programmes: tools and methods*. *Research Policy*, 29(4-5), 657-678.
- McCrudden, C. (2004). *Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes*. *The Modern Law Review*, 67(1), 60-77.
- Rolfstam, M., & Phillips, W. (2016). *Public procurement for innovation: a systematic literature review*. *International Journal of Public Sector Management*, 29(1), 72-92.
- Ministerio de Ciencia e Innovación de España. (2020). *Compra Pública Innovadora*.