

ano 25 – n. 100 | abril/junho – 2025
Belo Horizonte | p. 1-328 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v25i100
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM
CONHECIMENTO

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM

CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) - - Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos
Revisão: Patrícia Falcão
Diagramação: Derval Braga

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

La compra pública de innovación como instrumento de construcción colaborativa del conocimiento: desafíos para su desarrollo eficaz en Colombia*

Public procurement of innovation as an instrument for collaborative knowledge construction: challenges for its effective development in Colombia

Cristian Andrés Díaz Díez**

Universidad EAFIT (Medellín, Colombia)
cdiazdi@eafit.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-9139-6941>

Recibido/Received: 18.12.2024 / 18 December 2024

Aprobado/Approved: 12.03.2025 / 12 March 2025

Como citar este artículo/*How to cite this article*: DíEZ, Cristian Andrés Díez. La compra pública de innovación como instrumento de construcción colaborativa del conocimiento: desafíos para su desarrollo eficaz en Colombia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 25, n. 100, p. 57-93, abr./jun. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i100.2044

- * El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación identificado como “Naturaleza y forma de garantía de la transparencia en el ejercicio de la función administrativa en Colombia”, con código No. 828-000028, financiado por la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). También deriva de la investigación doctoral que se concretó en la tesis titulada “Conocimiento científico y metodología aplicativa del Derecho administrativo. La ciencia como criterio directivo de la decisión administrativa en el Estado social y democrático de Derecho”, elaborada y defendida en la Universidad Autónoma de Madrid (España). Igualmente, se enmarca en el proyecto de generación de conocimiento “La responsabilidad Estratégica del Estado verde”, Ref. PID2023-149184OB-C41, ejecutado en virtud de la ayuda concedida por la Agencia Estatal de Investigación, adscrita al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de España.
- ** Profesor Titular de Derecho administrativo y Filosofía del Derecho de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Magíster en Derecho, abogado y filósofo de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Miembro del Grupo de Investigación Derecho y Poder, de la Universidad EAFIT y del Centro de Estudios de Derecho Administrativo (CEDA).

Resumen: Algunas perspectivas teóricas han señalado que un rasgo del Derecho administrativo contemporáneo es la necesaria colaboración entre las Administraciones públicas y los particulares para el logro de los fines estatales. Una característica de este modelo de gobernanza es el reconocimiento a la ciudadanía de la posibilidad de participar en la configuración y ejecución de las políticas públicas. Dentro del Derecho administrativo económico, la contratación pública es un ámbito en el que se aprecia este esquema de cooperación. Como muestra de ello, el objetivo del presente artículo es argumentar que el régimen de compra pública de tecnología e innovación vigente en Colombia es un instrumento que permite la construcción colaborativa del conocimiento, pues hace que las entidades estatales se posicionen como promotoras de la investigación, en lugar de ser simples consumidoras de bienes y servicios preexistentes en el mercado. A partir de la normativa vigente y de algunos trabajos sobre la materia, se concluye que, si bien el ordenamiento jurídico permite impulsar la innovación mediante la contratación pública, es indispensable dotar a la sociedad civil de posibilidades epistémicas reales para participar equitativamente en los procedimientos administrativos de selección contractual dirigidos a la materialización de los desarrollos científicos y tecnológicos.

Palabras clave: Compra pública de innovación. Contratación pública. Conocimiento. Colaboración público-privada. Gobernanza.

Abstract: Some theoretical perspectives have pointed out that a feature of contemporary administrative law is the necessary collaboration between public administrations and individuals for the achievement of state purposes. A characteristic of this governance model is the recognition to citizens of the possibility of participating in the configuration and execution of public policies. Within economic administrative law, public procurement is an area in which this cooperation scheme is appreciated. As an example of this, the objective of this paper is to argue that the public procurement regime of technology and innovation in force in Colombia is an instrument that allows the collaborative construction of knowledge, since it makes state entities position themselves as promoters of research, instead of being simple consumers of goods and services pre-existing in the market. Based on the current regulations and some works on the subject, it is concluded that, although the legal system allows innovation to be promoted through public procurement, it is essential to provide civil society with real epistemic possibilities to participate equitably in the administrative procedures of contractual selection aimed at the materialization of scientific and technological developments.

Keywords: Public procurement of innovation. Public procurement. Knowledge. Public-private collaboration. Governance.

Sumario: **1** Introducción – **2** El contrato público como instrumento de la política de innovación – **3** La construcción colaborativa del conocimiento mediante la compra pública de innovación – **4** La compra pública de innovación en Colombia – **5** Retos para el desarrollo eficaz de la compra pública de innovación – **6** Conclusiones – Referencias

1 Introducción

El Derecho administrativo contemporáneo debe dirigir a las Administraciones públicas hacia el logro de los fines que el ordenamiento jurídico les encomienda.¹ Por tal razón, se ha dicho, en sentido figurado, que, además de ser un Derecho de “luz roja”, esto es, un régimen de límites y prohibiciones, el Derecho administrativo

¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Metodología del Derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 26-27.

debe comportarse como un Derecho de “luz verde”, es decir, como un sistema normativo que impulse una actuación administrativa eficaz para concretar, con calidad, las políticas públicas.² En una perspectiva similar, se destaca la vocación directiva del Derecho administrativo señalando que debe ser, ante todo, un régimen de “vertebración” de los procesos sociales que permita la materialización de objetivos estratégicos en distintos ámbitos de la realidad.³

Uno de los “sectores de referencia”⁴ de esta rama del Derecho en los que se advierte la necesidad de articular la regulación jurídica con la consecución de los objetivos estatales es el Derecho administrativo económico,⁵ en el que se inserta el régimen de contratación pública.⁶ Este ámbito se integra, fundamentalmente, por el conjunto de fuentes del Derecho, prácticas y elaboraciones teóricas relacionadas con los procedimientos de adquisición de bienes y servicios en los que intervienen órganos del Estado. Aunque las entidades estatales también pueden vender o suministrar bienes, prestar servicios o ejecutar obras en el mercado, lo más común es que sean quienes los adquieren para satisfacer necesidades de interés público asociadas a su objeto.⁷ Sin perjuicio de ello, desde hace varios años el régimen jurídico de la contratación pública, en Colombia y en otros países, se ha transformado paulatinamente, en el sentido de vincular la actividad económica de compra a políticas públicas transversales del Estado.⁸

El objetivo del presente artículo es mostrar que la compra pública de innovación es un mecanismo que estimula la investigación y la generación de

² BARNES, Javier. Nota introductoria sobre la segunda edición. In: BARNES, Javier (Ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. 2. ed. Sevilla: Global Law Press (Editorial Derecho Global), Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 15; HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Law and Administration*. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 1-48.

³ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema: Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, 2003, p. 27.

⁴ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema: Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, 2003, p. 10-15.

⁵ RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho administrativo económico*. 9. ed. Madrid: Marcial Pons, 2021, p. 16-18.

⁶ DÍEZ SASTRE, Silvia. *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: Marcial Pons, 2012, p. 23, 56-57; EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. La contratación estatal a la luz de la teoría general del derecho administrativo como sistema. In: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando; BARNES VÁZQUEZ, Javier; IBAGÓN IBAGÓN, Mónica Liliana (Eds.). *Perspectivas de una reforma: Estudios de Derecho administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt-Assmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 459-460.

⁷ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. *Régimen jurídico de la contratación estatal*. 3. ed. Bogotá: Legis, 2016, p. 69-74; MATALLANA CAMACHO, Ernesto. *Manual de contratación de la Administración pública: Reforma de la Ley 80 de 1993*. 4. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 138.

⁸ DUQUE BOTERO, Juan David. *Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva*. 2. ed. Bogotá: Universidad del Rosario-Tirant lo Blanch, 2022, p. 114-117.

conocimiento en la sociedad, concebido como un saber obtenido en forma colaborativa, es decir, que se produce en una red que facilita la cooperación del Estado con otros actores. En tal sentido, como se expondrá, este es uno de los campos en los que la contratación pública actúa como vehículo para materializar políticas públicas, al incentivar el desarrollo científico y tecnológico. Para lograr esta finalidad, el texto se estructura como se indica a continuación.

Primero, se describe la compra pública estratégica, con el ánimo de señalar que en este modelo se ubica la tendencia de emplear el contrato estatal como instrumento para promover la ciencia y la tecnología, esto es, como vía para fomentar la compra pública de innovación. Seguidamente, se explica por qué puede afirmarse que este tipo de compra es un mecanismo que estimula la construcción colaborativa del conocimiento, dado que potencia la participación epistémica de la ciudadanía, acorde con los nuevos modelos de gobernanza y las aportaciones de la democracia deliberativa. Posteriormente, se profundiza en el concepto y en el régimen de la compra pública de innovación en Colombia, distinguiendo las tipologías y estrategias contractuales que impulsan desarrollos científico-técnicos. Además, se explicitan ciertos vacíos y antinomias en la regulación actual del tema. Finalmente, se reflexiona sobre algunos desafíos de la compra pública de innovación en Colombia, que constituyen oportunidades para hacer de este procedimiento un mecanismo eficaz de promoción del conocimiento en la sociedad.

2 El contrato público como instrumento de la política de innovación

Para comprender la relación entre la innovación científico-tecnológica y la contratación pública conviene iniciar con una contextualización que ambiente el escenario en el que rige dicha política transversal. En tal sentido, se explica el concepto de compra pública estratégica, como una tendencia contemporánea que se aleja de la concepción del Estado como simple consumidor en el mercado. Posteriormente, se analiza en qué medida, dentro de este modelo de adquisición de bienes y servicios por parte de los órganos estatales, la compra pública de innovación contribuye al objetivo estratégico de fomentar el conocimiento, aplicado a soluciones técnicas innovadoras.

2.1 La compra pública estratégica

Desde hace algunos años la contratación pública se ha ido consolidando como una actividad económica adecuada para materializar políticas estatales en distintos

ámbitos, como la garantía de la sostenibilidad ambiental, la ejecución de acciones afirmativas a favor de algunos sectores poblacionales — mujeres, personas con discapacidad, población indígena o afrodescendiente, entre otros grupos étnicos y sociales—, el emprendimiento — en especial, el de las micro, pequeñas y medianas empresas— y otros objetivos transversales.⁹ Esta idea finalista se sintetiza en el concepto de compra pública estratégica.

En efecto, con tal denominación se indica que el contrato público no es solo un medio para la adquisición de los bienes y servicios requeridos en cada caso por las entidades estatales, sino que, además, es una herramienta para el logro de políticas públicas.¹⁰ Esta concepción instrumental de la contratación estatal no es nueva en la teoría general del Derecho administrativo, que, desde hace tiempo, ha vinculado, teleológicamente, dicha actividad con la satisfacción del interés general.¹¹ Tampoco es extraña a la normativa — como se advierte, por ejemplo, en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993¹²— ni a la jurisprudencia nacional.¹³ Sin embargo, puede afirmarse que esta visión se ha fortalecido en los últimos años no solo en el ordenamiento jurídico colombiano, como se estudiará posteriormente, sino, incluso antes, en otros sistemas normativos.

A modo ilustrativo, con la expedición, por parte de la Unión Europea, de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE se instó a los Estados miembros a incluir consideraciones sociales, ambientales y de innovación en los contratos públicos.¹⁴ Como ejemplo de la implementación de

⁹ ARROWSMITH, Sue. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Bogotá, n. 21, nov. 2018, p. 224-225; DÍEZ SASTRE, Silvia. Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, n. 21, 2017, p. 199; EXPÓSITO-LÓPEZ, Oscar. Inteligencia artificial, un asistente para fomentar la compra pública verde. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 14, n. 2, dez. 2023, p. 3-7.

¹⁰ AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. *La contratación pública responsable: funciones, límites y régimen jurídico*. Pamplona: Aranzadi, 2021, p. 147-148; BENAVIDES, José Luis. Capítulo 14. El contrato público como herramienta de estímulo económico. In: PIMIENTO ECHEVERRI, Julián Andrés (Ed.). *Balance y desafíos del Estado regulador, supervisor, promotor y empresario: XXIV Jornadas Internacionales de Derecho administrativo*. Tomo II. Estado supervisor-Estado promotor. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2023, p. 479-488; DUQUE BOTERO, Juan David. *Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva*. 2. ed. Bogotá: Universidad del Rosario-Tirant lo Blanch, 2022, p. 45-82.

¹¹ ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado integral de los contratos administrativos*, vol. I. Parte General. Buenos Aires: Depalma, 1977, p. 112-115.

¹² COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 41.094, out. 1993.

¹³ COLOMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia C-713/2009*, Bogotá, 7 out. 2009. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-713-09.htm>. Acceso en: 25 nov. 2024.

¹⁴ UNIÓN EUROPEA. Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Estrasburgo, n. L 94/1, mar. 2014; UNIÓN EUROPEA. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Estrasburgo, n. L 94/65, mar. 2014.

estas medidas, España promulgó la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, transponiendo a su ordenamiento jurídico dichas Directivas.¹⁵ Esta Ley adopta la compra pública estratégica, al exigir la incorporación transversal de estos criterios siempre que guarden relación con el objeto del contrato y sean proporcionados.¹⁶

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que hace parte Colombia desde 2020,¹⁷ también ha potenciado esta concepción de los contratos estatales como instrumentos para el logro de políticas públicas, al considerar que la compra pública estratégica contribuye eficientemente a la concreción de los objetivos de la Agenda 2030.¹⁸ Instituciones como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), asimismo, han exhortado a los Estados de América Latina para que efectúen compras públicas estratégicas, dirigidas a promover la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la innovación.¹⁹ En dicho escenario global —de internacionalización de la compra pública²⁰— ha ganado fuerza la idea de emplear el contrato estatal como instrumento para promover la creación de conocimiento en la sociedad.

¹⁵ ESPAÑA. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, n. 272, nov. 2017, artículos 1.3, 28.2, 35.1 literal c), 74.2, 99.1, 122.2, 124, 125.1 literales a) y b) y 145, entre otros.

¹⁶ DÍEZ SASTRE, Silvia. Not only public procurement for a strategic state. *European Public Mosaic (EPUIM): Open Journal on Public Service*, Barcelona, n. 21, nov. 2023, p. 30–31; GALLEGO CÓRCOLES, María Isabel. La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*, Madrid, n. 4, jan./dez. 2017, p. 96-99; GIMENO FELIÚ, José María. La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía industrial*, Madrid, n. 415, 2020, p. 91-94; RODRÍGUEZ BEAS, Marina. La innovación en la nueva Directiva de contratación pública: la asociación para la innovación. *Cuadernos de Derecho Local*, Madrid, n. 39, out. 2015, p. 150-151.

¹⁷ COLOMBIA, Ministerio de Relaciones Exteriores. *Colombia, Estado miembro número 37 de la OCDE*, Bogotá, Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-estado-miembro-numero-37-ocde>. Acceso en: 19 nov. 2024.

¹⁸ OECD. *Strategic public procurement*. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/topics/strategic-public-procurement.html>. Acceso en: 19 nov. 2024.

¹⁹ RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO; RED LATINOAMERICANA DE ABOGADOS DE IMPACTO. *Directiva modelo para la promoción de compras públicas sostenibles*. [s.l.]. 9 dez. 2021, p. 4–50. Disponible en: <https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/12/Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf>. Acceso en: 11 nov. 2024.

²⁰ BARRETO MORENO, Antonio Alejandro. *El Derecho de la compra pública*. Bogotá: Legis, Universidad de la Sabana, 2019, p. 5-18; BENAVIDES, José Luis. La internacionalización de los contratos públicos. In: BENAVIDES, José Luis. *Contratos públicos: Estudios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 15-65.

2.2 La compra pública de innovación

Ciertamente, la compra pública de innovación se considera un elemento fundamental de la concepción estratégica que ahora gobierna a este ámbito regulado por el Derecho administrativo económico.²¹ Por innovación, en tal contexto, se entiende la producción de soluciones no disponibles en el mercado o la realización de acciones de mejora a las alternativas existentes, para resolver las necesidades de las entidades estatales.²² Dicho de otro modo, los contratos públicos pueden impulsar desarrollos científicos, técnicos y tecnológicos en la sociedad.²³ Se ha reconocido que el planteamiento de retos de innovación, en la adquisición de bienes y servicios por parte de los órganos del Estado, es un estímulo positivo para la investigación y la creatividad dentro de los sectores que participan en la contratación pública.²⁴

²¹ GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Madrid: Tecnos, Instituto García Oviedo, 2018, p. 82-85; MARÍN SÁNCHEZ, Ana. El papel estratégico de las Administraciones Públicas en la innovación y la sostenibilidad ambiental: compra pública verde e innovadora. *M+A, Revista Electrónica de Medioambiente UCM*, Madrid, vol. 20, n. 1, 2019, p. 195-197; ORTEGA-LAUREL, Carlos. El Estado como consumidor inteligente para efectuar adquisiciones públicas de innovación. *PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad*, Guadalajara, n. 20, mar./ago. 2021, p. 5-9; OSPINA, María José; GARCÍA, Camilo; MOÑUX, Diego; JUGANARU, Alina. Compra pública de innovación en Brasil: El sector de agua y saneamiento. In: MINATTA, Alejandro; BASANI, Marcello (Eds. técnicos). *Documento para discusión n. IDB-DP-00843*. [s.l.], Banco Interamericano de Desarrollo, jan. 2021, p. ix. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/node/29649>. Acceso en: 11 nov. 2024.

²² Esta noción guarda consonancia con la que se encuentra en el Manual de Oslo, según el cual “An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit’s previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)” (OECD; EUROSTAT. *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. 4. ed. Paris, Luxembourg: OECD Publishing, 2018, p. 20). Esto es, “Una innovación es un producto o proceso nuevo o mejorado (o su combinación) que se diferencia significativamente de previos productos o procesos de la unidad y que ha sido puesto a disposición de potenciales usuarios (producto) o ha sido utilizado por la unidad (proceso)” (traducción propia). Sobre ello, véase también: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. La compra pública de innovación: retos y oportunidades para el desarrollo de la I+d+i desde la demanda pública. *IUS ET VERITAS*, Sevilla, n. 62, jun. 2021, p. 39; FERNANDO PABLO, Marcos M. La innovación en la contratación pública. In: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.). *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 389; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Impulso de la compra pública para la innovación (CPI) a través de las distintas modalidades de contratación conjunta. In: VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (Dir.). *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: Un análisis jurídico y económico*. Navarra: Aranzadi, 2016, p. 349-372; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, Jon Mikel. La Política de Compra Pública como Estímulo a la Innovación y el Emprendimiento. *Journal of Technology Management & Innovation*, Santiago, vol. 12, n. 1, abr. 2017, p 101.

²³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Creación científica e innovación tecnológica: una aproximación desde el Derecho público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 21-23; QUINTANILLA, Miguel Ángel. Caracterización de la técnica. In: QUINTANILLA, Miguel Ángel. *Tecnología: un enfoque filosófico y otros ensayos de filosofía de la tecnología*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 56-57.

²⁴ ABUSLEME MARDONES, César. Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, Santiago, vol. 5, n. 2, dez. 2016, p. 105.

Este tipo de compra se diferencia de la contratación pública convencional o tradicional.²⁵ En esta forma de contratar, los órganos del Estado usualmente establecen con precisión las características técnicas del objeto requerido y ofertado en el mercado para satisfacer la necesidad que motiva el procedimiento contractual, por ejemplo, la compra de determinados vehículos, el suministro de ciertos equipos de cómputo o la construcción de obras de infraestructura con especificaciones definidas. En otras palabras, muchas veces las entidades públicas saben con precisión qué buscan y, además, están seguras de que los bienes o servicios requeridos se encuentran ya desarrollados en el mercado. Por tal razón, en estos eventos no es pertinente adquirir productos o procesos innovadores. La compra pública de innovación tiene sentido en aquellos casos en que se necesita la adquisición de una solución total o parcialmente novedosa, como podría ser un prototipo, un proceso de medición de partículas para valorar la calidad del aire o un material más resistente a las cargas, siempre que impliquen nuevos desarrollos o aporten elementos creativos a las alternativas existentes.

Esta contratación, como se explicará luego, no se restringe a una única metodología de negociación. Puede nacer, por ejemplo, de la asociación entre las entidades públicas y los emprendedores, de la celebración de convenios de financiamiento y de administración de proyectos de investigación, de la solicitud de productos o métodos novedosos en las modalidades tradicionales de contratación o, más propiamente, de una invitación o convocatoria efectuada por el órgano público describiendo la necesidad y las características funcionales del bien o servicio y dejando en los proveedores potenciales la estructuración de la idea innovadora. Como se advierte, la contrapartida de esta última metodología de contratación es el imperativo de efectuar una labor intelectual o tecnocientífica para proponerle al Estado una solución obtenida en forma heurística.²⁶ Sobre estas tipologías se volverá más adelante con el fin de estudiar sus diferencias.

²⁵ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022, p. 7. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

²⁶ HERCE MAZA, José Ignacio. La asociación para la innovación desde la óptica de la buena administración (I): buena administración y compra pública de innovación. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Toledo, n. 17, mar. 2019, p. 42-56; MASPONS, Ramón; ALESSANDRELLO, Rossana. La compra pública de innovación. Instrumento de colaboración para nuevos escenarios. *Revista de 3CONOMIA*, Madrid, n. 15, 2018, p. 76-77; VALENCIA-TELLO, Diana Carolina; DUQUE BOTERO, Juan David. La contratación pública para la innovación. In: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (Ed.). *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017, p. 73-77.

3 La construcción colaborativa del conocimiento mediante la compra pública de innovación

De este modo, como puede colegirse de lo explicado previamente, la compra pública de innovación es un instrumento que promueve la construcción colaborativa del conocimiento en la sociedad, pues mediante aquella se puede motivar a la ciudadanía a desarrollar ideas susceptibles de materialización técnica. Tal empleo de la contratación pública como herramienta para estimular la investigación y la creatividad, en el diseño de soluciones innovadoras, es coherente con los nuevos modelos de gobernanza que defienden la cooperación de los Estados con otros agentes públicos y privados. En tal sentido, la incertidumbre científica y tecnológica que suele afectar a las Administraciones públicas puede mitigarse eficientemente aprovechando el conocimiento de los distintos actores mediante procedimientos contractuales. En todo caso, la capacidad de incidir en la política de generación de conocimiento en la compra pública puede afianzarse en mayor grado si se garantiza la participación equitativa de la sociedad civil, entendida como un complejo de sujetos epistémicos. A continuación, se profundiza en estas ideas.

3.1 Estado y particulares en la generación de conocimiento: un rasgo de los nuevos modelos de gobernanza

Como se infiere de lo expuesto, la compra pública de innovación es un modo de contratación que se fundamenta en el reconocimiento de que el saber científico, técnico y tecnológico no es un bien que el Estado monopolice. Esta ha sido una idea puesta de presente, entre otros enfoques teóricos, por estudios acerca de los nuevos modelos de gobernanza o del *New Public Management* y sobre su impacto en el Derecho administrativo.²⁷ En efecto, estos análisis han señalado que un rasgo innegable de las Administraciones públicas contemporáneas es la incertidumbre sobre fenómenos o circunstancias que se presentan en distintos ámbitos, como el cuidado del medio ambiente, la producción o regulación de alimentos o medicamentos, el transporte aéreo y la inteligencia artificial, entre otras materias. Asimismo, sostienen que ello explica que a veces las Administraciones deban servirse del saber presente en sectores externos al Estado, entendido en términos

²⁷ BARNES, Javier. Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, Lima, n. 67, jun. 2011, p. 90-93; PRATS I CATALÁ, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 129-150; VELASCO CABALLERO, Francisco. *Administraciones públicas y Derechos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 2020, p. 24, 96-97.

organizativos.²⁸ No son pocos los casos en que los órganos administrativos se ven conminados a dialogar y negociar con universidades, laboratorios y comités de expertos, en el sector privado o internacional, para enfrentar una situación en la que se requiere de un saber especializado que, en algunas ocasiones, no está disponible en la organización pública. Piénsese, por ejemplo, en lo que supuso la necesidad de vacunas y otros implementos para atender la pandemia de la COVID-19.²⁹

El desconcierto originado por la ignorancia sobre estos y otros asuntos similares ha puesto en duda la autarquía de la Administración, es decir, ha relativizado la suposición de que aquella siempre tiene el dominio epistémico de los temas a su cargo.³⁰ Asimismo, la aceptación de la ignorancia y el cuestionamiento de la autosuficiencia de los órganos administrativos es uno de los factores que explican la aparición de nuevos esquemas, más eficaces para la gestión de la incertidumbre, como la generación de redes con otros órganos del sector público y con los particulares, en los niveles nacional e internacional; por ejemplo, con centros de investigación privados o agencias que congregan a varios actores en el escenario global.³¹ Se ha considerado que la cooperación entre estos distintos agentes y las Administraciones públicas puede resolver, muchas veces con mayor celeridad y calidad, los problemas a los que se enfrenta el mundo actual.³²

No obstante, debe precisarse que la admisión de las bondades de la colaboración público-privada,³³ desde el punto de vista epistemológico, no significa que las Administraciones siempre carezcan del conocimiento para gestionar los asuntos a su cargo. Además de que existen o pueden crearse Administraciones

²⁸ ESTEVE PARDO, José. Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público. In: DARNACULLETA I GARDELLA, María Marcè; ESTEVE PARDO, José; SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra (Eds.). *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Madrid: Marcial Pons, 2015. p. 33-46; SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra. Instrumentos estatales para la superación de escenarios de incertidumbre y autorregulación. In: DARNACULLETA I GARDELLA, María Marcè; ESTEVE PARDO, José; SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra (Eds.). *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Madrid: Marcial Pons, 2015. p. 48.

²⁹ ESTEVE PARDO, J. La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la COVID-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, Madrid, vol. 2, may. 2020, p. 35-50.

³⁰ BARNES, Javier. Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, Lima, n. 67, jun. 2011, p. 90; ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 99-108.

³¹ DARNACULLETA GARDELLA, María Mercè. Rasgos del Derecho administrativo contemporáneo. In: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel; ARROYO JIMÉNEZ, Luis (Coords.). *Tratado de Derecho administrativo*: vol. I. Introducción. Fundamentos. Madrid: Marcial Pons, 2021. p. 402.

³² BARNES, Javier. Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, Lima, n. 67, jun. 2011, p. 86.

³³ HERNANDO RYDINGS, María. *La colaboración público privada: Fórmulas contractuales*. Navarra: Aranzadi, 2012, p. 35-45.

especializadas — como lo son, en Colombia, el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)—, los órganos administrativos también pueden contar con personal capacitado dentro de su estructura burocrática.³⁴ Por ello, la cooperación en la gestión del conocimiento no debe verse como un esquema que haga desaparecer las técnicas tradicionales de Administración autárquica, sino como un modelo complementario para la actuación administrativa. Además, han de tenerse presentes las debidas cautelas frente al riesgo de captura de las Administraciones públicas por los particulares, que podría afectar la legitimidad democrática y la legalidad de las decisiones o medidas adoptadas.³⁵

3.2 La sociedad civil como creadora de conocimiento en la compra pública de innovación

En armonía con lo anterior y sin perder de vista las precisiones efectuadas, puede afirmarse que la compra pública de innovación otorga a la sociedad civil un papel activo en la construcción de conocimiento aplicado. En otras palabras, este modelo de contratación admite que la ciudadanía constituye un sujeto epistémico valioso en la creación del saber. Por consiguiente, no entiende que las personas sean simples destinatarias del conocimiento — a quienes solo debe alfabetizarse— o meras consumidoras de los desarrollos técnicos de los expertos.³⁶ La adquisición de soluciones innovadoras por parte de los órganos del Estado abre, formalmente, la posibilidad de que los ciudadanos, incluso los legos —expresión empleada muchas veces en sentido excluyente—, participen en la generación del conocimiento, presentando ideas creativas. Su participación está mediada por el impulso y acompañamiento de las Administraciones públicas. Ello afianza la colaboración en el desarrollo científico y tecnológico.

Esta inclusión epistemológica de la sociedad civil es acorde con el modelo de la “ciencia ciudadana”, propuesto por los estudios de Ciencia, Tecnología y

³⁴ VELASCO CABALLERO, Francisco. *Administraciones públicas y Derechos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 2020, p. 48.

³⁵ ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 99-100; MARÍN CORTÉS, Fabián G. *Principio de legalidad: cambio de un paradigma*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2021, p. 254.

³⁶ ARIAS PÉREZ, José Enrique; ARISTIZÁBAL BOTERO, Carlos Andrés. Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia-tecnología y sociedad. *Pensamiento y Gestión*, Barranquilla, n. 31, dez. 2011, p. 162-163.

Sociedad (CTS), en Iberoamérica.³⁷ Esta perspectiva teórica defiende la tesis de la democratización del conocimiento como condición de aceptación social de los resultados de la tecnociencia. De este modo, indica que, para conferirles legitimidad democrática a las decisiones de interés público basadas o que han debido fundarse en el conocimiento experto, es necesario que la ciudadanía sea tenida en cuenta en los procesos de discusión, es decir, acogida en un diálogo abierto. Por tanto, bajo este enfoque, es responsabilidad de los Estados y de los científicos profesionales vincular en la construcción del conocimiento a las demás personas, más allá de considerarlas sujetos que deben instruirse acerca de resultados ya obtenidos.³⁸

Esta forma de construcción colaborativa del conocimiento tuvo efectos benéficos, por ejemplo, en los estudios del SIDA, durante los primeros años de análisis científico de dicha enfermedad, en Estados Unidos. La información aportada por la ciudadanía fue fundamental para avanzar en la investigación dirigida a adoptar medidas epidemiológicas para enfrentar este problema de salubridad.³⁹ En las últimas décadas, la teoría de la democracia deliberativa también ha hecho contribuciones valiosas sobre la consideración de quienes integran la sociedad civil como sujetos que deben tomarse en serio en la discusión sobre los asuntos públicos. Esta dimensión teórica propende por la consolidación de una democracia epistémica, apartándose de la visión elitista clásica, en la cual solo tienen un papel políticamente activo los expertos o los representantes del pueblo.⁴⁰ Puede afirmarse que estas aportaciones conceptuales apoyan, desde el punto de vista

³⁷ CUEVAS, Ana. Conocimiento científico, ciudadanía y democracia. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, Buenos Aires, vol. 4, n. 10, jan. 2008, p. 70; AIBAR, Eduard. La participación del público en las decisiones científico-tecnológicas. In: AIBAR, Eduard; QUINTANILLA, Miguel Ángel (Eds.). *Ciencia, tecnología y sociedad*. Madrid: Trotta, 2012, p. 303, 316-317; VESSURI, Hebe; SÁNCHEZ-ROSE, Isabelle. Las políticas de ciencia y tecnología. In: AIBAR, Eduard; QUINTANILLA, Miguel Ángel (Eds.). *Ciencia, tecnología y sociedad*. Madrid: Trotta, 2012, p. 269-270.

³⁸ CUEVAS BADALLO, Ana; URUEÑA LÓPEZ, Sergio. Públicos y actores en la democratización de la actividad científica. *CTS: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Buenos Aires, vol. 14, n. 42, out. 2019, p. 14.

³⁹ AIBAR, Eduard. La participación del público en las decisiones científico-tecnológicas. In: AIBAR, Eduard; QUINTANILLA, Miguel Ángel (Eds.). *Ciencia, tecnología y sociedad*. Madrid: Trotta, 2012, p. 316; FEENBERG, Andrew. Ciencia, tecnología y democracia: distinciones y conexiones. *Scientiae Studia*, São Paulo, vol. 7, n. 1, mar. 2009, p. 71.

⁴⁰ FISCHER, Frank. Technological deliberation in a democratic society: The case for participatory inquiry. *Science and Public Policy*, Guildford, vol. 26, n. 5, out. 1999, p. 294-302; HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 6. ed. Madrid: Trotta, 2010, p. 69-70; LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*. Madrid: Marcial Pons, 2017, p. 102; NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 142-154.

político, el entendimiento de la ciudadanía como colaboradora del Estado en la creación de conocimiento, mediante la contratación pública.

Pero la posibilidad que brinda la compra pública de innovación de construir colectivamente el conocimiento y de implementar, en forma colaborativa, los desarrollos técnicos que se requieren para satisfacer las necesidades del Estado exige, para su materialización, que, efectivamente, se garantice la inclusión de la ciudadanía.⁴¹ Dicho de otro modo, el procedimiento contractual puede no lograr este objetivo estratégico si no se promueven políticas públicas que garanticen el acceso a oportunidades educativas y económicas que permitan participar en el trámite proponiendo soluciones innovadoras o contribuyendo a la investigación. La democratización, en la perspectiva deliberativa indicada, demanda que los procedimientos de diálogo con la ciudadanía no se circunscriban a unos cuantos grupos con poder para apropiarse de los medios de incidencia epistémica.⁴² En tal sentido, para que la compra pública de innovación sea una fuente democrática de conocimiento debe brindarse a todos los potenciales emprendedores en materia de ciencia y tecnología — que reúnan condiciones mínimas de solvencia para participar— oportunidades reales para concurrir y no solo a las grandes empresas, centros de investigación y demás proveedores con peso significativo en el mercado.

4 La compra pública de innovación en Colombia

Para argumentar por qué la compra pública de innovación en Colombia tiene el potencial de incidir positivamente en la construcción social de conocimiento, conviene explicar la normativa que regula este tema en el país. En primer lugar, se precisarán los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que permiten considerar la innovación como un objetivo estratégico gradual en la contratación pública. En segundo lugar, se distinguirá el procedimiento especial de compra pública de innovación, incorporado recientemente en la normativa sobre emprendimiento, respecto de otras tipologías contractuales en materia de ciencia, tecnología de innovación.

⁴¹ HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 234.

⁴² DEWEY, John. *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. 3. ed. Madrid: Ediciones Morata, S.L., 1998, p. 81-82.

4.1 Fundamento normativo de la innovación como objetivo estratégico de cumplimiento gradual en la contratación pública

El procedimiento de compra pública de innovación, incluido en el régimen jurídico del emprendimiento,⁴³ se incardina en una política más amplia, establecida desde hace varias décadas, consistente en el fomento del conocimiento científico y tecnológico por parte del Estado colombiano.⁴⁴ En efecto, desde, por lo menos, la expedición de la Ley 29 de 1990,⁴⁵ aún vigente, se estableció que el Estado debe promover la ciencia y la tecnología, obligándolo a articular sus planes y programas con las universidades, las comunidades científicas y el sector privado. Igualmente, esta Ley indica que la actividad estatal debe crear un escenario óptimo para generar conocimiento, fomentar la innovación, alentar la investigación científica y tecnológica e incentivar la creatividad.

La Constitución Política de 1991⁴⁶ ratificó esta política transversal, al disponer que el Estado debe promover la investigación científica y la innovación, y al reiterar —de modo enunciativo— su importancia en actividades como la producción alimentaria y agropecuaria, así como en la enseñanza que se imparte en las universidades. Adicionalmente, indica que en los planes de desarrollo se debe potenciar la investigación científica y prevé el deber del Estado de crear incentivos a favor de personas o instituciones que estimulen la ciencia y la tecnología. Como se observa, fue voluntad del constituyente que la innovación se potenciara como base del desarrollo científico y tecnológico del país.⁴⁷

Con fundamento en este mandato, durante la vigencia de la Constitución se han expedido leyes, reglamentos y otros actos normativos para concretar dicha

⁴³ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.544, dez. 2020; COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 442 de 2022, 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 públicas de tecnología e innovación. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.990, mar. 2022.

⁴⁴ COLOMBIA, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3582. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Bogotá, 27 abr. 2009, p. 52–54. Disponible en: <https://minciencias.gov.co/node/301>. Acceso en: 25 nov. 2024.

⁴⁵ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 29 de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 39.205, feb. 1990, artículos 1 y 2.

⁴⁶ COLOMBIA, Constitución Política de 1991. *Gaceta Constitucional*, Bogotá, n. 114, jul. 1991, artículos 65 y 69-71.

⁴⁷ COLOMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia C-506/94*, Bogotá, 10 nov. 1994. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-506-94.htm>. Acceso en: 25 nov. 2024; COLOMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia C-316/95*, Bogotá, 19 jul. 1995. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-316-95.htm>. Acceso en: 25 nov. 2024.

política pública. Teniendo en cuenta que el presente trabajo se concentra en el cumplimiento de este objetivo estratégico en la contratación pública, se destaca la normativa actual en ese ámbito. Siguiendo un orden cronológico, cabe aludir, en primer lugar, a los Decretos-Leyes 393⁴⁸ y 591 de 1991,⁴⁹ que regulan los convenios especiales de cooperación, así como los contratos de financiamiento y de administración de proyectos para el fomento de actividades científicas y tecnológicas. Igualmente, debe indicarse que la Ley 1150 de 2007⁵⁰ y la Ley 1286 de 2009⁵¹ contemplan la adquisición de estas actividades como causal de contratación directa, reivindicando su especialidad.

Asimismo, el Documento CONPES No. 3582 de 27 de abril de 2009 — expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social— reconoció el potencial de las compras públicas para promover la innovación y, por tanto, recomendó, como estrategia regulatoria para los años siguientes, el desarrollo de instrumentos que permitieran convocatorias de soluciones innovadoras en cualquier modalidad de escogencia del contratista.⁵² Esto lo ratifica el Documento CONPES No. 4069 de 20 de diciembre de 2021 —proferido por el mismo órgano—, que, entre las estrategias para incrementar la financiación de ciencia, tecnología e innovación, establece que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ciencia y Tecnología deben elaborar una hoja de ruta para impulsar la implementación de la compra pública de innovación, entre 2022 y 2025.⁵³

Por otra parte, el Decreto 1082 de 2015 —reglamentario del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública— contiene, en su articulado,

⁴⁸ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto-Ley 393 de 1991, por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 39.672, feb. 1991.

⁴⁹ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto-Ley 591 de 1991, por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 39.702, feb. 1991.

⁵⁰ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 46.691, jan. 2007, artículo 2.4, literal d).

⁵¹ COLOMBIA, Congreso de la República. 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. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 47.241, jan. 2009, artículo 33.

⁵² COLOMBIA, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3582. *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Bogotá, 27 abr. 2009, p. 1, 38, 58. Disponible en: <https://minciencias.gov.co/node/301>. Acceso en: 25 nov. 2024.

⁵³ COLOMBIA, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 4069. *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-231*, Bogotá, 20 dez. 2021, p. 67. Disponible en: <https://minciencias.gov.co/conpes-4069-nueva-politica-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2022-2031>. Acceso en: 25 nov. 2021.

algunas normas que regulan la materia.⁵⁴ Un lugar especial merece la mención de la Ley 2069 de 2020,⁵⁵ que incluyó la compra pública de innovación como un procedimiento especial dentro del régimen del fomento de la ciencia y la tecnología, para impulsar el emprendimiento. Con posterioridad, se expidió el Decreto 442 de 2022,⁵⁶ que reglamentó la forma en que debe llevarse a cabo el trámite contractual de la compra pública de innovación prevista en la mencionada Ley de emprendimiento, modificando parcialmente la reglamentación sobre la materia contenida en el Decreto 1082 de 2015.⁵⁷

Asimismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente—, como órgano rector del sistema de compra pública — según establece el artículo 2 del Decreto-Ley 4170 de 2011⁵⁸—, ha elaborado algunos documentos para explicar la forma en que debe efectuarse la contratación estatal de actividades de ciencia, tecnología e innovación.⁵⁹ La “Circular Externa Única” vigente, también proferida por la Agencia, ratifica el régimen contractual de las actividades de ciencia, tecnología e innovación a que se ha hecho referencia.⁶⁰ Si bien la mayor

⁵⁴ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 49.523, may. 2015, artículos 2.2.1.1.1.3.1., 2.2.1.1.1.6.5., 2.2.1.1.1.6.6. y 2.2.1.1.1.6.7., entre otros.

⁵⁵ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.544, dez. 2020, artículo 36.

⁵⁶ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 442 de 2022, 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 públicas de tecnología e innovación. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.990, mar. 2022.

⁵⁷ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 49.523, may. 2015.

⁵⁸ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto-Ley 4170 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública—Colombia Compra Eficiente—, se determinan sus objetivos y estructura. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 48.242, nov. 2011.

⁵⁹ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA—COLOMBIA COMPRA EFICIENTE—. *Recomendaciones para la estructuración de un Proceso de Compra Pública para la Innovación*, Bogotá, 2016. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20161130_recomendaciones_para_la_estructuracion_de_un_proceso_de_compra_publica_para_la_innovacion.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024; AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA—COLOMBIA COMPRA EFICIENTE—. *Guía para entender la Compra Pública de Innovación*, Bogotá, 2017. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/20170427_guia_para_entender_la_compra_publica_innovadora.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024; AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA—COLOMBIA COMPRA EFICIENTE—. *Guía de Compra Pública para la Innovación*, Bogotá, 2018. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024; AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA—COLOMBIA COMPRA EFICIENTE—. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

⁶⁰ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA—COLOMBIA COMPRA EFICIENTE—. *Circular Externa Única*, Bogotá, 2023. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

parte de estos documentos son fuente de *soft law*,⁶¹ han sido importantes para aclarar dudas sobre la normativa aplicable en la materia.

Puede decirse, por tanto, que existe en el país un subsistema normativo de fomento de la innovación, por medio de la contratación pública, que ha venido consolidándose con los años. Sin embargo, como se verá, existen diferencias entre los instrumentos contractuales para cumplir con este objetivo estratégico. Los “conceptos tipo”, que la metodología académica del Derecho administrativo ha propuesto para categorizar ideas abstractas que se resisten a una conceptualización binaria,⁶² resultan útiles para describir la forma en que se puede adquirir innovación mediante la contratación pública. En efecto, los conceptos tipo permiten apreciar los grados de incidencia de un indicador o variable, razón por la cual algunas de estas categorías abstractas también pueden denominarse conceptos graduales.⁶³

Considerando como indicador la autonomía intelectual de los potenciales proveedores para configurar el bien o servicio, la innovación, en la contratación pública, puede considerarse un concepto gradual, dentro de los conceptos tipo. Esta idea está implícita en el Manual de Oslo, cuando afirma que la innovación es susceptible de medición o valoración.⁶⁴ En tal sentido, los mecanismos contractuales existentes, que propenden por introducir la innovación en la adquisición de bienes y servicios por los órganos del Estado colombiano, pueden fomentar un mayor o menor grado de innovación. Esto significa que la innovación no es un resultado absoluto, sino que debe cumplirse gradualmente. Por ejemplo, en el procedimiento especial de compra pública de innovación previsto en la normativa de emprendimiento y en un convenio de financiamiento para desarrollar un prototipo tecnológico puede haber mayor innovación que en un convenio especial de cooperación para la realización de un curso o seminario sobre ciencia y tecnología o que en la contratación de una obra en la que se exige al contratista la inclusión de un material amigable con el medio ambiente. Estas distinciones se explican en los siguientes apartados del texto.

⁶¹ SARMIENTO, Daniel. *El soft law administrativo: Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Madrid: Civitas, 2008, p. 96-106.

⁶² DÍEZ SASTRE, Silvia. *La formación de conceptos en el Derecho público*. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos. Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 126-127; MORESO, José Juan. La construcción de los conceptos en la ciencia jurídica. *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, n. 12, 1995, p. 374-379.

⁶³ ARROYO JIMÉNEZ, Luis. Las bases constitucionales del Derecho administrativo. In: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel; ARROYO JIMÉNEZ, Luis (Coords.). *Tratado de Derecho administrativo*: vol. I. Introducción. Fundamentos. Madrid: Marcial Pons, 2021, p. 641.

⁶⁴ OECD; EUROSTAT. *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. 4. ed. Paris, Luxembourg: OECD Publishing, 2018, p. 19.

4.2 La compra pública de innovación en el régimen actual de promoción del emprendimiento

La Ley 2069 de 2020⁶⁵ prevé la compra pública de innovación como un procedimiento administrativo especial frente a los demás métodos de contratación en el ámbito de la ciencia y la tecnología.⁶⁶ En efecto, dentro de las medidas de emprendimiento que adopta, esta Ley establece que las entidades públicas — sin distinguir su régimen jurídico en materia contractual— deben procurar compras que promuevan la innovación y el desarrollo tecnológico del Estado. Además, señala que este mandato ha de cumplirse de acuerdo con la reglamentación que profiera el Gobierno Nacional y los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente—. ⁶⁷ En la actualidad, el Decreto 442 de 2022⁶⁸ — modificadorio del Decreto 1082 de 2015⁶⁹— y la “Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación”,⁷⁰ proferidos, respectivamente, por el Gobierno Nacional y la mencionada Agencia, materializan lo ordenado en dicha norma legal. Según el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 2 del Decreto 442 de 2022, la compra pública de tecnología e innovación

[...] Es una herramienta de política de innovación a través de la cual las Entidades Estatales adquieren un producto o servicio de base tecnológica para dar respuesta a desafíos públicos respecto de los

⁶⁵ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.544, dez. 2020, artículo 36.

⁶⁶ GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro; DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. El régimen de los convenios para el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación. *Revista Republicana*, Bogotá, n. 30, jan./jun. 2021, p. 110-121.

⁶⁷ La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, según disponen los artículos 1 y 2 del Decreto-Ley 4170 de 2011, es una entidad descentralizada, integrada a la rama ejecutiva y adscrita al Departamento Nacional de Planeación, que ejerce la función principal de ser el ente rector del sistema de compras y contratación pública. En tal sentido, “tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”.

⁶⁸ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 442 de 2022, 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 públicas de tecnología e innovación. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.990, mar. 2022.

⁶⁹ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 49.523, may. 2015.

⁷⁰ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si las hay, estas requieren ajustes o mejoras. Este tipo de compras pueden requerir investigación y desarrollo tecnológico para la exploración de alternativas, el diseño de soluciones, el prototipado o la fabricación original de un volumen limitado de primeros productos o servicios a modo de serie de prueba; o extenderse hasta la producción o suministro de los bienes y servicios.⁷¹

Con fundamento en la reglamentación del Gobierno Nacional y en los lineamientos de Colombia Compra Eficiente, puede afirmarse que la compra pública de innovación, en la normativa de emprendimiento, es un procedimiento administrativo compuesto por dos fases: una etapa de estudio de mercado y una etapa de selección del potencial proveedor a partir de la solución innovadora detectada en la fase anterior. La primera fase se integra, a su vez, por tres momentos o actividades: determinación de la ausencia de una solución óptima en el mercado para satisfacer la necesidad contractual, convocatoria de soluciones innovadoras y diálogo técnico — artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.6.5. a 2.2.1.1.1.6.7. del Decreto 1082 de 2015, adicionados por los artículos 2 y 3 del Decreto 442 de 2022—. En efecto, en la etapa inicial la entidad estatal debe explorar en el mercado para determinar si existen bienes o servicios que satisfagan su necesidad.

En caso de concluir que no los hay o que, de haberlos, requieren desarrollos o mejoras tecnológicas, en esa misma etapa la entidad estatal debe realizar una convocatoria de soluciones innovadoras, esto es, un llamado plural y abstracto a los potenciales emprendedores que quieran participar proponiendo una solución innovadora. La entidad estatal debe definir si las soluciones innovadoras que busca podrían presentarse en una etapa comercial o pre-comercial. En la primera modalidad, se pretende comprar un bien o servicio adaptado tecnológicamente que puede salir, en el corto o mediano plazo, al mercado. En la segunda, lo que se desea adquirir es un servicio de investigación y desarrollo (I+D) para analizar variables, experimentar, hacer prototipos de bienes o servicios y probar su calidad, sin contratar aún su desarrollo comercial.⁷²

⁷¹ COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 49.523, may. 2015.

⁷² AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA—COLOMBIA COMPRA EFICIENTE—. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022, p. 5, 11. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

Para realizar la convocatoria, la entidad estatal debe elaborar y publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y en otros medios divulgativos un documento de necesidades funcionales, que se comporta como una especie de pliego de condiciones, sin serlo, pues, además de otras diferencias, la publicación del documento de necesidades funcionales no inaugura ni establece las bases de un procedimiento de selección contractual. En el documento se debe describir funcionalmente la necesidad que requiere de una solución innovadora. Asimismo, se deben indicar los requisitos mínimos de esta solución desde una perspectiva finalista, sin especificar las características técnicas de la medida como tal, pues esto es, precisamente, lo que los interesados deben estructurar. Igualmente, en el documento de necesidades funcionales se deben señalar aspectos como el cronograma para proponer las soluciones, la forma en que se desarrollará el diálogo técnico con los interesados, el medio físico o electrónico en que se recibirán las soluciones y se resolverán las dudas y el modo en que se tratará la información reservada o sujeta a propiedad intelectual, entre otros elementos.

Después del vencimiento del término para presentar las soluciones innovadoras, la entidad estatal debe realizar reuniones con quienes las aportaron. El objeto de estos encuentros ha de ser un diálogo técnico que permita un conocimiento más detallado de las ideas, su valoración en el mercado y, en definitiva, determinar las condiciones que deberán tenerse en cuenta para elaborar los documentos del procedimiento de selección contractual, es decir, precisar las bases para realizar la segunda fase del procedimiento — la selección del potencial proveedor—. En otras palabras, como resultado del diálogo técnico no se escoge al contratista, sino que se obtienen insumos para realizar o complementar los estudios previos, pues, como se indicó, el reglamento es claro en señalar que con la convocatoria de soluciones innovadoras no se abre todavía un procedimiento de selección contractual. Además, la entidad estatal tampoco se obliga a adelantar la contratación por el hecho de haber solicitado las ideas innovadoras y de haber efectuado el diálogo técnico.

En cuanto a la segunda fase del procedimiento, ni la Ley 2069 de 2020 ni su reglamentación ni la Guía de la Agencia⁷³ son lo suficientemente explícitos en cuanto a la modalidad de selección aplicable. Según dispone el parágrafo 1, del artículo 2.2.1.1.1.6.6. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 3 del

⁷³ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

Decreto 442 de 2022, si la entidad estatal considera que se debe efectuar la compra pública de tecnología e innovación, después de realizar el trámite anteriormente explicado, “adelantará el proceso contractual que corresponda de acuerdo con las disposiciones vigentes”. Surgen, por lo menos, dos alternativas hermenéuticas para completar, semánticamente, ese concepto normativo indeterminado.⁷⁴ La primera es entender que el procedimiento que corresponde es el de contratación directa, que el artículo 2.4, literal e), de la Ley 1150 de 2007 prevé para la celebración de contratos que tienen por objeto la ejecución de actividades científicas y tecnológicas.

La segunda opción consiste en interpretar el concepto como una remisión a cualquier modalidad de selección que aplique, entre las cinco previstas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 —licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía— o entre las establecidas por cada entidad exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues el reglamento — artículo 2.2.1.1.1.6.6. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 442 de 2022— dice que “la convocatoria de soluciones innovadoras y el diálogo técnico no obligan a la entidad a publicar el aviso de convocatoria, invitación pública o a suscribir el contrato, según corresponda”. Esta norma, como se aprecia, permite descartar la primera opción hermenéutica, en la medida en que en la contratación directa no hay aviso de convocatoria ni invitación pública, razón por la cual no puede ser el procedimiento aplicable en todos los casos. Esto quiere decir que, de acuerdo con el reglamento, en algunos eventos podría ser exigible un procedimiento contractual que requiera de una convocatoria pública. Tal parece ser la posición de la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente—, pues en la “Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación” indica que quienes presenten soluciones innovadoras no tendrán “trato preferencial” ni puntaje adicional en el procedimiento de selección, en el que también podrán concurrir quienes no hayan presentado dichas soluciones en la etapa precontractual.⁷⁵

Ahora bien, esta segunda opción hermenéutica se enfrenta con la dificultad de que la causal de contratación directa para el desarrollo contractual de actividades

⁷⁴ BACIGALUPO SAGGESE, Mariano. Lección 5. La vinculación de la Administración pública a la ley y al Derecho. In: VELASCO CABALLERO, Francisco; DARNACULLETA GARDELLA, Maria Marcè (Dirs.). *Manual de Derecho administrativo*. 2. ed. Madrid: Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Marcial Pons, 2024, p. 151-154.

⁷⁵ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022, p. 13. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

científicas y tecnológicas está prevista en una norma con rango de ley — en el artículo 2.4, literal e), de la Ley 1150 de 2007—, mientras que la citada norma — que remite a otras modalidades posibles— se ubica en un nivel inferior: el reglamentario. Por tanto, podría estar viciada de nulidad, si llegara a admitirse que la causal de contratación directa es la que rige, de acuerdo con la ley. Aun así, la norma reglamentaria goza de presunción de legalidad y se encuentra vigente. Sin embargo, no parece que la causal de contratación directa deba aplicarse en todos los casos, pues la finalidad de la Ley 2069 de 2020 fue impulsar la cultura del emprendimiento a mayor escala y por eso prevé la convocatoria de soluciones innovadoras. Ante la ausencia de pronunciamientos judiciales por ahora, es necesaria una norma que aclare la discusión hermenéutica advertida. En todo caso, sería importante que en la actividad normativa y en la interpretación se tuviera presente que circunscribir la compra pública de innovación a la contratación directa frustraría el objetivo de promover equitativamente la innovación garantizando la libre concurrencia.

4.3 La innovación en otras tipologías contractuales que fomentan la ciencia y la tecnología

El procedimiento especial de compra pública de innovación, explicado anteriormente, se complementa con otros instrumentos contractuales que también fomentan el desarrollo científico y tecnológico, y que contribuyen asimismo a la construcción del conocimiento en la sociedad colombiana.⁷⁶ El trámite previsto en la normativa de emprendimiento,⁷⁷ a que se hizo referencia en el apartado precedente, no derogó las normas que permiten la celebración de convenios especiales de cooperación, contratos de financiamiento y contratos de administración de

⁷⁶ BENAVIDES, José Luis. Capítulo 14. El contrato público como herramienta de estímulo económico. In: PIMIENTO ECHEVERRI, Julián Andrés (Ed.). *Balance y desafíos del Estado regulador, supervisor, promotor y empresario*: XXIV Jornadas Internacionales de Derecho administrativo. Tomo II. Estado supervisor-Estado promotor. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2023, p. 504-507; DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. *Régimen jurídico de la contratación estatal*. 3. ed. Bogotá: Legis, 2016, p. 501-505; GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro; DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. El régimen de los convenios para el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación. *Revista Republicana*, Bogotá, n. 30, jan./jun. 2021, p. 110-121; VALENCIA-TELLO, Diana Carolina; DUQUE BOTERO, Juan David. La contratación pública para la innovación. In: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (Ed.). *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017, p. 73-77.

⁷⁷ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.544, dez. 2020; COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 442 de 2022, 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 públicas de tecnología e innovación. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.990, mar. 2022.

proyectos para promover la investigación científico-tecnológica. La posibilidad de continuar celebrando estos contratos, ante el nuevo procedimiento de compra pública de innovación, se fundamenta en tres argumentos.

En primer lugar, ni la Ley 2069 de 2020 ni el Decreto 442 de 2022 derogan expresamente la normativa anterior sobre contratos de ciencia y tecnología. En segundo lugar, la Ley 29 de 1990, así como los Decretos-Leyes 393 y 591 de 1991 son cuerpos normativos especiales en materia de ciencia y tecnología. En tercer lugar, las tipologías contractuales reguladas en estos textos normativos pueden o no incluir grados de innovación en la compra pública. En otras palabras, un contrato o convenio — término que un sector de la doctrina distingue del contrato⁷⁸— que tenga por objeto la ejecución de actividades científicas y tecnológicas no siempre exige innovación. Por tal razón, la compra pública de innovación prevista en la normativa de emprendimiento no tiene la virtualidad de subrogar los preceptos que permiten contratar labores científicas y tecnológicas no innovadoras. Para entenderlo mejor, conviene explicar el objeto de las tipologías contractuales preexistentes a la expedición de las normas que prevén el procedimiento especial de compra pública de innovación, pues de esta manera se hacen explícitas sus semejanzas y diferencias.⁷⁹

El convenio especial de cooperación, según el artículo 6 del Decreto-Ley 591 de 1991, es un acuerdo de voluntades en que la Nación o una entidad descentralizada concierta con un particular la ejecución de labores científicas y tecnológicas o el desarrollo de un proyecto de investigación. Consiste en una modalidad de asociación en que no nace una nueva persona jurídica y en la que las partes efectúan aportes para cumplir los objetivos acordados. Además, como establece el artículo 7.5 del mismo cuerpo normativo, estos convenios se rigen por el Derecho privado. Así como mediante este tipo de convenio se pueden llevar a cabo proyectos de investigación científica, estos instrumentos de negociación también admiten otras actividades dentro de su objeto, como financiar empresas que innoven, capacitar en ciencia y tecnología, realizar eventos académicos, patrocinar publicaciones y estimular premios, según lo prevé el artículo 2 del

⁷⁸ CHÁVEZ MARÍN, Augusto Ramón. *Los convenios de la Administración. Entre la gestión pública y la actividad contractual*. 3. ed. Bogotá: Temis, 2015, p. 1-3, 57.

⁷⁹ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sección Tercera. *Sentencia con radicado n. 5000-23-31-000-2000-13018-01(16653)*, Bogotá, 11 feb. 2009. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-31-000-2000-13018-01\(16653\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-31-000-2000-13018-01(16653).pdf). Acceso en: 25 nov. 2024; COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto con radicado n. 11001-03-06-000-2010-00058-00(2007)*, Bogotá, 8 jul. 2010. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65559>. Acceso en: 25 nov. 2024.

Decreto-Ley 393 de 1991. Con ello queda claro que en estos convenios puede haber mayor o menor grado de innovación. Incluso podría haber convenios especiales de cooperación en que no se innove. Esto es algo accidental o que depende de su objeto. Además, estos convenios se caracterizan por no ser conmutativos ni onerosos, sino gratuitos. En cambio, la compra pública de innovación prevista en la normativa de emprendimiento siempre exige creación de nuevas soluciones o ajuste de las existentes y puede ser onerosa, en la medida en que la entidad pública puede pagar por el bien o servicio que adquiera tras surtir el procedimiento contractual, según determine en los documentos del procedimiento a partir de los resultados del diálogo técnico.

El contrato de financiamiento, consagrado en el artículo 8 del Decreto-Ley 591 de 1991, es otra de las tipologías que permiten promover la creación de conocimiento, en forma colaborativa. Este es un acuerdo en virtud del cual la Nación o una entidad descentralizada entrega recursos a un particular o a otro órgano del Estado para impulsar la realización de actividades científicas y tecnológicas. La modalidad en que se provee de recursos al contratista puede variar. Podría pactarse un mutuo tradicional, es decir, estipularse que el contratista debe reintegrar el monto en un plazo. También puede acordarse la condonación total o parcial, por el éxito de la investigación o el riesgo tecnológico asumido. Obsérvese que la finalidad de estos contratos no es, simplemente, pagar una contraprestación por la compra de un servicio, sino el fomento de la actividad intelectual, bien a modo de préstamo de consumo, bien a través de un aporte. Por otra parte, las actividades científicas y tecnológicas que pueden ser objeto de financiamiento tampoco implican, necesariamente, innovación. Además de financiarse proyectos de innovación, también podrían girarse recursos para adelantar labores de divulgación científica y tecnológica o de certificación, por ejemplo, en los términos del artículo 2 del Decreto-Ley 591 de 1991. Esto ratifica la autonomía de los convenios de financiamiento respecto de los contratos de compra pública de innovación regulados en la Ley 2069 de 2020 y en sus normas reglamentarias.

Los contratos de administración de proyectos, nominados de este modo en el artículo 9 del Decreto-Ley 591 de 1991, igualmente, son negocios jurídicos que estimulan el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Estado. Como su denominación indica, mediante estos contratos la Nación y las entidades descentralizadas encargan a una persona de naturaleza pública o privada — a un tercero cualificado— la administración de proyectos relacionados con actividades

científicas y tecnológicas.⁸⁰ Tal y como se indicó previamente, respecto de las demás tipologías, si bien las actividades que pueden ser objeto de administración se relacionan con el fomento de la ciencia y la tecnología, no siempre implican la generación de ideas innovadoras. En efecto, así como el proyecto administrado puede ser uno que suponga desarrollar nuevos productos o procesos, también puede ser uno que tenga por objeto otra de las actividades previstas en el artículo 2 del Decreto-Ley 591 de 1991, como la conformación de redes de investigación o la promoción de sistemas de calidad, por ejemplo. Por tanto, entre el contrato de administración de proyectos y el que resulta del procedimiento de compra pública de innovación a que alude la normativa sobre emprendimiento puede haber también diferencias en cada caso.

A partir de lo expuesto anteriormente se constata que la innovación, como objetivo estratégico de la contratación pública, se puede cumplir gradualmente en los distintos tipos contractuales, según el contenido de cada negocio jurídico. Asimismo, se deduce que el contrato de adquisición de soluciones innovadoras, que requiere del procedimiento previo de convocatoria y diálogo técnico regulado en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 442 de 2022, es diferente del convenio especial de cooperación, del contrato de financiamiento y del contrato de administrativos de proyectos, que también estimulan el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. Por tanto, para la celebración de estos tres contratos no hay que adelantar el trámite de la normativa de emprendimiento, esto es, la convocatoria de soluciones innovadoras y el diálogo técnico. Frente a dichos contratos es claro que su modalidad de selección es la contratación directa. En cambio, como se advirtió, frente a la compra pública de innovación el reglamento establece que debe aplicarse la modalidad de selección que corresponda, dando a entender que podría requerirse un procedimiento contractual de convocatoria pública, como la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada o la contratación de mínima cuantía.

Esto no significa que la innovación, como concepto gradual en la compra pública colombiana, solo pueda lograrse celebrando las cuatro tipologías contractuales a que se hizo referencia. Las entidades estatales también pueden fomentar la mejora técnica o tecnológica de las soluciones existentes en el mercado incluyendo en los requisitos habilitantes o en los factores de calificación

⁸⁰ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Circular Externa Única*, Bogotá, 2023. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

con puntos exigencias o estímulos a la innovación, respectivamente, en las otras modalidades de selección. En efecto, las entidades públicas contratantes cuentan, en principio, con discrecionalidad administrativa para establecer los requisitos habilitantes, que equivalen, entre otras medidas, a las condiciones relativas a los requerimientos técnicos mínimos, así como a la experiencia y a la capacidad financiera y organizacional. Además, por regla general, gozan de dicha potestad discrecional para definir los criterios de escogencia correspondientes a los parámetros de ponderación con puntos, como establece el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

En este sentido, si el objeto de lo que se contratará lo permite, las entidades estatales podrían establecer exigencias de innovación en unos y otros factores, respetando el principio de proporcionalidad.⁸¹ Por ejemplo, para la contratación de una obra se podría establecer la obligatoriedad de acreditar experiencia en la ejecución de actividades científicas o tecnológicas innovadoras u otorgar mayor puntaje a quienes propongan implementar una metodología de gestión ambiental que mejore los modelos conocidos hasta el momento, aun cuando, en su mayor grado, el objeto del contrato no implique la compra pública de innovación. Sin duda, en casos como este dicho objetivo estratégico no se cumple en la misma medida que cuando se hace la convocatoria de soluciones innovadoras — aplicando la normativa de emprendimiento— o del mismo modo que cuando se celebra un convenio especial de cooperación que tenga por objeto investigar para producir un desarrollo tecnológico, pero es una alternativa que el ordenamiento jurídico colombiano también prevé para estimular la generación de conocimiento en la sociedad.

5 Retos para el desarrollo eficaz de la compra pública de innovación

Como se ha argumentado, la compra pública de innovación es un instrumento económico relevante para promover la investigación científica y tecnológica por parte del Estado. Además, es una práctica que fomenta la construcción colaborativa del conocimiento, porque, mediante ella, las Administraciones públicas pueden cooperar con otros actores en la producción o mejora de los bienes y servicios existentes en el mercado. Pero su realización eficaz en Colombia depende actualmente de la adecuada gestión de un conjunto de retos. Sin el ánimo de

⁸¹ GÓMEZ FARIÑAS, Beatriz. *El principio de proporcionalidad en la contratación pública: Un análisis de su aplicación desde la óptica del Derecho europeo y español*. Madrid: Marcial Pons, 2021, p. 63-95.

estructurar un listado taxativo, a partir de lo expuesto, se identifican, por lo menos, cuatro desafíos que habrá que asumir de la mejor manera para lograr no solo que la contratación pública potencie el desarrollo de ideas innovadoras, sino, además, la democratización del conocimiento aplicado, esto es, para que rijan, materialmente, la igualdad y la libertad de concurrencia en la sociedad civil, de modo que la contratación no se concentre solo en unos cuantos emprendedores. La eficacia de la compra pública de innovación está sujeta a retos como la claridad normativa, la armonización entre las alternativas contractuales existentes, la formación de la ciudadanía para el emprendimiento innovador y la flexibilidad en el control de este tipo de contratación.

La claridad normativa exige precisar, en el régimen vigente, el alcance de la compra pública de innovación. Por una parte, es necesario que se dilucide con precisión cuándo y en qué condiciones el bien o servicio exige una contratación que implica nuevas soluciones o una mejora de las soluciones que ya hay en el sector económico. Por otra parte, es apremiante que se aclare el régimen jurídico aplicable y el procedimiento contractual que debe surtir. En cuanto a lo primero, si bien puede interpretarse que la Ley 2069 de 2020 y su reglamentación también son obligatorias para las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,⁸² en la medida en que dichos cuerpos normativos no efectúan distinción alguna cuando aluden a las entidades estatales como destinatarias de sus preceptos, esta es una cuestión que debería aclararse.

Como se sabe, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública rige, por regla general, para las entidades que se mencionan en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Es un régimen que contiene reglas y principios especiales de Derecho administrativo, sin perjuicio de algunas remisiones a las normas civiles y comerciales. Existen entidades públicas que se dirigen, en mayor medida, por el Derecho privado, en la adquisición de bienes y servicios, sin que ello sea óbice para tener que aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la contratación estatal y el deber de tramitar su actividad contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública — SECOP II—, tal como lo prevé el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. Lo que quiere

⁸² COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 41.094, oct. 1993; COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 46.691, jan. 2007.

indicarse es que, al no realizarse diferenciación alguna sobre el régimen jurídico en la Ley 2069 de 2020, este es un argumento para sostener que la compra pública de innovación, regulada en la normativa de emprendimiento, también aplica a las entidades estatales exceptuadas, en principio, del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En lo que respecta al segundo aspecto — a la modalidad de selección aplicable— también se requiere una respuesta normativa más explícita, pues, como se indicó, la reglamentación de la Ley de emprendimiento es oscura cuando establece que, una vez realizado el diálogo técnico y elaborados los documentos del procedimiento, se debe efectuar el trámite que corresponda, señalando en otros apartados que podrá ser el contrato, la invitación pública o la convocatoria, según el caso. La Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente— podría precisar estos temas, mediante sus lineamientos de *soft law*, mientras se expiden normas vinculantes más diáfanas.

Igualmente, la concurrencia de tipologías contractuales demanda la armonización entre ellas. En la medida en que la innovación es un objetivo estratégico que puede lograrse celebrando convenios especiales de cooperación, contratos de financiamiento, contratos de administración de proyectos y contratos que requieren un trámite precontractual especial — de convocatoria de soluciones innovadoras y diálogo técnico—, se deben adoptar medidas para que la escogencia entre estas tipologías contractuales no sea caótica. Se ha de evitar la duplicidad de contratos sobre el mismo objeto, en la normativa, para garantizar la seguridad jurídica.

Asimismo, para promover mayor participación en los procedimientos contractuales de compra pública de innovación, es necesario que la ciudadanía tenga oportunidades reales de formación académica que permitan potenciar competencias científicas y tecnológicas. En otros términos, esta política pública debe complementarse con estrategias que estimulen el conocimiento. La cooperación entre las instancias políticas, las Administraciones públicas, las universidades y demás instituciones educativas es fundamental para lograr dicho propósito. Esta política también debe acompañarse de estrategias que fomenten el emprendimiento, para que quienes se han formado en distintas disciplinas, en especial quienes tienen menos ventajas económicas, dispongan de los recursos necesarios para participar eficientemente en las convocatorias de soluciones innovadoras. Asumir seriamente estos desafíos, en la formación y el emprendimiento, puede ayudar a que la compra pública de innovación alcance en mayor grado el fin de permitir la construcción democrática del conocimiento en la sociedad.

Finalmente, el fomento eficaz del desarrollo científico y tecnológico también exige flexibilidad en los parámetros con arreglo a los cuales se inspecciona la legalidad de la compra pública de innovación. El control fiscal, disciplinario, penal y el que adelanta la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deben desarrollarse teniendo en cuenta que en este tipo de contratación hay habilitación normativa para que las entidades estatales actúen en medio de un panorama de incertidumbre y promuevan nuevo conocimiento mediante el contrato. La innovación puede exigir en ciertos casos realizar experimentación que no conduzca a resultados concluyentes o satisfactorios, desde el punto de vista científico o tecnológico. Sin embargo, la investigación no puede considerarse ilegal, fallida o contraria al principio de planeación, si se han seguido las normas que regulan el procedimiento y ha habido una adecuada supervisión o interventoría, en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.⁸³ En definitiva, la compra pública de innovación no puede controlarse con el mismo estándar aplicable, por regla general, a los contratos mediante los cuales se adquieren bienes o servicios definidos — que no necesitan desarrollo—, sino que requiere técnicas de inspección que evalúen razonablemente la gestión administrativa, según el alcance de cada negocio jurídico.

6 Conclusiones

La compra pública de innovación es una metodología económica que impulsa la creación colaborativa de conocimiento en la sociedad, como objetivo estratégico. En efecto, este tipo de contratación permite que los órganos del Estado cooperen entre sí, con los particulares u otros actores, para desarrollar soluciones novedosas desde el punto de vista técnico o que mejoren las alternativas existentes en el mercado. El carácter colaborativo del conocimiento se justifica por la circunstancia de que las entidades públicas no siempre disponen del conocimiento ni de los medios técnicos para determinar por sí mismas la mejor forma de satisfacer sus necesidades. Estas pueden requerir soluciones innovadoras aportadas por sujetos externos a la burocracia administrativa tradicional. Con ello se pone en duda la autarquía, entendida en este contexto como autosuficiencia epistémica de las Administraciones públicas para la gestión de los asuntos a su cargo. Los nuevos modelos de gobernanza favorecen la creación de redes de cooperación entre distintos actores para la configuración y materialización de las políticas públicas.

⁸³ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 48.128, jul. 2011.

En Colombia, la compra pública de innovación es una estrategia que ya cuenta con una historia importante, pues desde hace un poco más de tres décadas rigen normas que permiten el fomento o la realización de actividades científicas y tecnológicas mediante la contratación estatal. Sin embargo, puede decirse que el procedimiento especial creado por la nueva normativa en materia de emprendimiento, promulgada desde 2020, ha querido potenciar la innovación en tal sector. De este modo, en la actualidad, las entidades estatales pueden estimular desarrollos científico-técnicos mediante la celebración de convenios especiales de cooperación, contratos de financiamiento, contratos de administración de proyectos y contratos estructurados a partir de una convocatoria de soluciones innovadoras. Además, dichas entidades pueden estimular la innovación en la confección de los requisitos habilitantes y de los factores de calificación con puntos en las otras modalidades de selección contractual. En cada una de las referidas tipologías y opciones contractuales la innovación puede materializarse en menor o mayor medida, según al alcance del objeto, pues, como se argumentó, la innovación es un concepto tipo, esto es, constituye un objetivo estratégico que admite un cumplimiento gradual.

Ahora bien, para que la compra pública de innovación pueda lograr de manera eficiente la producción colaborativa del conocimiento en Colombia se deben enfrentar varios desafíos. Uno de estos retos es mejorar la regulación del tema, para que sea suficientemente clara, pues en la actualidad no es sencillo determinar la tipología contractual procedente en cada caso, así como el procedimiento contractual aplicable. También se debe procurar la armonización entre las alternativas de negociación, para que los participantes del sistema — las entidades estatales y demás actores— cuenten con seguridad jurídica. Igualmente, la ciudadanía debe gozar de oportunidades de formación académica y de emprendimiento que incrementen la posibilidad real de participar en los procedimientos contractuales dirigidos al desarrollo de ideas innovadoras, de manera que la compra pública en este campo no se concentre en unas pocas empresas. Por último, deben aplicarse métodos de control que tengan en cuenta el carácter *sui generis* y la complejidad de los contratos cuyo objeto consiste en el desarrollo de soluciones innovadoras, pues uno de los rasgos de este tipo de negocios es el alto grado de incertidumbre y la posibilidad de experimentación que brinda el ordenamiento jurídico.

Referencias

ABUSLEME MARDONES, César. Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, Santiago, vol. 5, n. 2, p. 95-126, dic. 2016.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Recomendaciones para la estructuración de un Proceso de Compra Pública para la Innovación*, Bogotá, 2016. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20161130_recomendaciones_para_la_estructuracion_de_un_proceso_de_compra_publica_para_la_innovacion.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía para entender la Compra Pública de Innovación*, Bogotá, 2017. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/20170427_guia_para_entender_la_compra_publica_innovadora.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía de Compra Pública para la Innovación*, Bogotá, 2018. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Guía de lineamientos de compra pública de tecnología e innovación*, Bogotá, 15 jul. 2022. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-gi-19_guia_de_lineamientos_de_compra_publica_de_tecnologia_15-07-2022.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. *Circular Externa Única*, Bogotá, 2023. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf. Acceso en: 21 nov. 2024.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. *La contratación pública responsable: funciones, límites y régimen jurídico*. Pamplona: Aranzadi, 2021.

AIBAR, Eduard. La participación del público en las decisiones científico-tecnológicas. In: AIBAR, Eduard; QUINTANILLA, Miguel Ángel (Eds.). *Ciencia, tecnología y sociedad*. Madrid: Trotta, 2012. p. 303-323.

ARIAS PÉREZ, José Enrique; ARISTIZÁBAL BOTERO, Carlos Andrés. Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia-tecnología y sociedad. *Pensamiento y Gestión*, Barranquilla, n. 31, p. 137-166, dic. 2011.

ARROWSMITH, Sue. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Bogotá, n. 21, p. 223-261, nov. 2018.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis. Las bases constitucionales del Derecho administrativo. In: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel; ARROYO JIMÉNEZ, Luis (Coords.). *Tratado de Derecho administrativo*: vol. I. Introducción. Fundamentos. Madrid: Marcial Pons, 2021. p. 561-664.

BACIGALUPO SAGGESE, Mariano. Lección 5. La vinculación de la Administración pública a la ley y al Derecho. In: VELASCO CABALLERO, Francisco; DARNACULLETA GARDELLA, Maria Marcè (Dirs.). *Manual de Derecho administrativo*. 2. ed. Madrid: Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Marcial Pons, 2024. p. 137-156.

BARNES, Javier. Nota introductoria sobre la segunda edición. In: BARNES, Javier (Ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. 2. ed. Sevilla: Global Law Press (Editorial Derecho Global), Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. p. 13-19.

BARNES, Javier. Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, Lima, n. 67, p. 77-108, jun. 2011.

BARRETO MORENO, Antonio Alejandro. *El Derecho de la compra pública*. Bogotá: Legis, Universidad de la Sabana, 2019.

BENAVIDES, José Luis. Capítulo 14. El contrato público como herramienta de estímulo económico. In: PIMIENTO ECHEVERRI, Julián Andrés (Ed.). *Balance y desafíos del Estado regulador, supervisor, promotor y empresario: XXIV Jornadas Internacionales de Derecho administrativo*. Tomo II. Estado supervisor-Estado promotor. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2023. p. 470-517.

BENAVIDES, José Luis. La internacionalización de los contratos públicos. In: BENAVIDES, José Luis. *Contratos públicos: Estudios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 15-65.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. La compra pública de innovación: retos y oportunidades para el desarrollo de la I+d+i desde la demanda pública. *IUS ET VERITAS*, Sevilla, n. 62, p. 38-59, jun. 2021.

CHÁVEZ MARÍN, Augusto Ramón. *Los convenios de la Administración. Entre la gestión pública y la actividad contractual*. 3. ed. Bogotá: Temis, 2015.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 29 de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 39.205, feb. 1990.

COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto-Ley 393 de 1991, por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 39.672, feb. 1991.

COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto-Ley 591 de 1991, por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 39.702, feb. 1991.

COLOMBIA, Constitución Política de 1991. *Gaceta Constitucional*, Bogotá, n. 114, jul. 1991.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 41.094, oct. 1993.

COLOMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia C-506/94*, Bogotá, 10 nov. 1994. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-506-94.htm>. Acceso en: 25 nov. 2024.

COLOMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia C-316/95*, Bogotá, 19 jul. 1995. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-316-95.htm>. Acceso en: 25 nov. 2024.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 46.691, ene. 2007.

COLOMBIA, Congreso de la República. 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. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 47.241, ene. 2009.

COLOMBIA, Consejo de Estado, Sección Tercera. *Sentencia con radicado n. 5000-23-31-000-2000-13018-01(16653)*, Bogotá, 11 feb. 2009. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-31-000-2000-13018-01\(16653\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-31-000-2000-13018-01(16653).pdf). Acceso en: 25 nov. 2024.

COLOMBIA, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3582. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Bogotá, 27 abr. 2009. Disponible en: <https://minciencias.gov.co/node/301>. Acceso en: 25 nov. 2024.

COLOMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia C-713/2009*, Bogotá, 7 oct. 2009. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-713-09.htm>. Acceso en: 25 nov. 2024.

COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto con radicado n. 11001-03-06-000-2010-00058-00(2007)*, Bogotá, 8 jul. 2010. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65559>. Acceso en: 25 nov. 2024.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 48.128, jul. 2011.

COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto-Ley 4170 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 48.242, nov. 2011.

COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 49.523, may. 2015.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.544, dic. 2020.

COLOMBIA, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 4069. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-231*, Bogotá, 20 dez. 2021. Disponible en: <https://minciencias.gov.co/conpes-4069-nueva-politica-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2022-2031>. Acceso en: 25 nov. 2021.

COLOMBIA, Gobierno Nacional. Decreto 442 de 2022, 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 públicas de tecnología e innovación. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 51.990, mar. 2022.

COLOMBIA, Ministerio de Relaciones Exteriores. *Colombia, Estado miembro número 37 de la OCDE*, Bogotá, Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-estado-miembro-numero-37-ocde>. Acceso en: 19 nov. 2024.

CUEVAS BADALLO, Ana; URUEÑA LÓPEZ, Sergio. Públicos y actores en la democratización de la actividad científica. *CTS: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Buenos Aires, vol. 14, n. 42, p. 9-29, oct. 2019.

CUEVAS, Ana. Conocimiento científico, ciudadanía y democracia. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, Buenos Aires, vol. 4, n. 10, p. 67-83, ene. 2008.

DARNACULLETA GARDELLA, María Mercè. Rasgos del Derecho administrativo contemporáneo. In: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel; ARROYO JIMÉNEZ, Luis (Coords.). *Tratado de Derecho administrativo*: vol. I. Introducción. Fundamentos. Madrid: Marcial Pons, 2021. p. 377-441.

- DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. *Régimen jurídico de la contratación estatal*. 3. ed. Bogotá: Legis, 2016.
- DEWEY, John. *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. 3. ed. Madrid: Ediciones Morata, S.L., 1998.
- DÍEZ SASTRE, Silvia. *La formación de conceptos en el Derecho público*. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos. Madrid: Marcial Pons, 2018.
- DÍEZ SASTRE, Silvia. *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- DÍEZ SASTRE, Silvia. Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, n. 21, p. 195-219, 2017.
- DÍEZ SASTRE, Silvia. Not only public procurement for a strategic state. *European Public Mosaic (EPuM): Open Journal on Public Service*, Barcelona, n. 21, p. 28-39, nov. 2023.
- DUQUE BOTERO, Juan David. *Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva*. 2. ed. Bogotá: Universidad del Rosario-Tirant lo Blanch, 2022.
- ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado integral de los contratos administrativos*, vol. I. Parte General. Buenos Aires: Depalma, 1977.
- ESPAÑA. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, n. 272, nov. 2017.
- ESTEVE PARDO, José. Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público. In: DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Marcè; ESTEVE PARDO, José; SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra (Eds.). *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Madrid: Marcial Pons, 2015. p. 33-46.
- ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- ESTEVE PARDO, J. La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la COVID-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, Madrid, vol. 2, p. 35-50, may. 2020.
- EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. La contratación estatal a la luz de la teoría general del derecho administrativo como sistema. In: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando; BARNES VÁZQUEZ, Javier; IBAGÓN IBAGÓN, Mónica Lilibiana (Eds.). *Perspectivas de una reforma: Estudios de Derecho administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt-Assmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 443-466.
- EXPÓSITO-LÓPEZ, Oscar. Inteligencia artificial, un asistente para fomentar la compra pública verde. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 14, n. 2, p. 1-34, dez. 2023.
- FEENBERG, Andrew. Ciencia, tecnología y democracia: distinciones y conexiones. *Scientiae Studia*, São Paulo, vol. 7, n. 1, p. 63-81, mar. 2009.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Creación científica e innovación tecnológica: una aproximación desde el Derecho público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- FERNANDO PABLO, Marcos M. La innovación en la contratación pública. In: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.). *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. p. 389-416.

- FISCHER, Frank. Technological deliberation in a democratic society: The case for participatory inquiry. *Science and Public Policy*, Guildford, vol. 26, n. 5, p. 294-302, oct. 1999.
- GALLEGO CÓRCOLES, María Isabel. La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*, Madrid, n. 4, p. 92-113, jan./dez. 2017.
- GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Madrid: Tecnos, Instituto García Oviedo, 2018.
- GIMENO FELIÚ, José María. La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía industrial*, Madrid, n. 415, p. 89-97, 2020.
- GÓMEZ FARIÑAS, Beatriz. *El principio de proporcionalidad en la contratación pública: Un análisis de su aplicación desde la óptica del Derecho europeo y español*. Madrid: Marcial Pons, 2021.
- GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro; DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. El régimen de los convenios para el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación. *Revista Republicana*, Bogotá, n. 30, p. 103-123, ene./jun. 2021.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 6. ed. Madrid: Trotta, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, 1999.
- HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Law and Administration*. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2009.
- HERCE MAZA, José Ignacio. La asociación para la innovación desde la óptica de la buena administración (I): buena administración y compra pública de innovación. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Toledo, n. 17, p. 12-66, mar. 2019.
- HERNANDO RYDINGS, María. *La colaboración público privada: Fórmulas contractuales*. Navarra: Aranzadi, 2012.
- LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*. Madrid: Marcial Pons, 2017.
- MARÍN CORTÉS, Fabián G. *Principio de legalidad: cambio de un paradigma*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2021.
- MARÍN SÁNCHEZ, Ana. El papel estratégico de las Administraciones Públicas en la innovación y la sostenibilidad ambiental: compra pública verde e innovadora. *M+A, Revista Electrónica de Medioambiente UCM*, Madrid, vol. 20, n. 1, p. 192-227, 2019.
- MASPONS, Ramón; ALESSANDRELLO, Rossana. La compra pública de innovación. Instrumento de colaboración para nuevos escenarios. *Revista de ECONOMÍA*, Madrid, n. 15, p. 73-79, 2018.
- MATALLANA CAMACHO, Ernesto. *Manual de contratación de la Administración pública: Reforma de la Ley 80 de 1993*. 4. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.
- MORESO, José Juan. La construcción de los conceptos en la ciencia jurídica. *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, n. 12, p. 363-385, 1995.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- OECD; EUROSTAT. *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. 4. ed. Paris, Luxembourg: OECD Publishing, 2018.

OECD. *Strategic public procurement*. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/topics/strategic-public-procurement.html>. Acceso en: 19 nov. 2024.

ORTEGA-LAUREL, Carlos. El Estado como consumidor inteligente para efectuar adquisiciones públicas de innovación. *PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad*, Guadalajara, n. 20, p. 1-15, mar./ago. 2021.

OSPINA, María José; GARCÍA, Camilo; MOÑUX, Diego; JUGANARU, Alina. Compra pública de innovación en Brasil: El sector de agua y saneamiento. In: MINATTA, Alejandro; BASANI, Marcello (Eds. técnicos). *Documento para discusión n. IDB-DP-00843*. [s.l.], Banco Interamericano de Desarrollo, ene. 2021. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/node/29649>. Acceso en: 11 nov. 2024.

PRATS I CATALÁ, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

QUINTANILLA, Miguel Ángel. Caracterización de la técnica. In: QUINTANILLA, Miguel Ángel. *Tecnología: un enfoque filosófico y otros ensayos de filosofía de la tecnología*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2017. p. 46-62.

RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO; RED LATINOAMERICANA DE ABOGADOS DE IMPACTO. *Directiva modelo para la promoción de compras públicas sostenibles*. [s.l.]. 9 dez. 2021. Disponible en: <https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/12/Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf>. Acceso en: 11 nov. 2024.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho administrativo económico*. 9. ed. Madrid: Marcial Pons, 2021.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. La innovación en la nueva Directiva de contratación pública: la asociación para la innovación. *Cuadernos de Derecho Local*, Madrid, n. 39, p. 141-161, out. 2015.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Metodología del Derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2016.

SARMIENTO, Daniel. *El soft law administrativo: Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Madrid: Civitas, 2008.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema: Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, 2003.

SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra. Instrumentos estatales para la superación de escenarios de incertidumbre y autorregulación. In: DARNACULLETA I GARDELLA, María Marcè; ESTEVE PARDO, José; SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra (Eds.). *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Madrid: Marcial Pons, 2015. p. 47-64.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Estrasburgo, n. L 94/1, mar. 2014.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Estrasburgo, n. L 94/65, mar. 2014.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Impulso de la compra pública para la innovación (CPI) a través de las distintas modalidades de contratación conjunta. In: VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (Dir.). *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: Un análisis jurídico y económico*. Navarra: Aranzadi, 2016. p. 349-372.

VALENCIA-TELLO, Diana Carolina; DUQUE BOTERO, Juan David. La contratación pública para la innovación. In: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (Ed.). *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017. p. 57-86.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Administraciones públicas y Derechos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 2020.

VESSURI, Hebe; SÁNCHEZ-ROSE, Isabelle. Las políticas de ciencia y tecnología. In: AIBAR, Eduard; QUINTANILLA, Miguel Ángel (Eds.). *Ciencia, tecnología y sociedad*. Madrid: Trotta, 2012. p. 251-275.

ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, Jon Mikel. La Política de Compra Pública como Estímulo a la Innovación y el Emprendimiento. *Journal of Technology Management & Innovation*, Santiago, vol. 12, n. 1, p. 100-108, abr. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DÍEZ, Cristian Andrés Díaz. La compra pública de innovación como instrumento de construcción colaborativa del conocimiento: desafíos para su desarrollo eficaz en Colombia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 57-93, abr./jun. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i100.2044.
