

Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: un estudio de la implementación del decreto 442 de 2022

Entrepreneurship and innovation in the colombian public system of exchange: a study of the implementation of degree 442 of 2022

Daniel Lesmes Cantillo¹
Juan José Velásquez Alarcón²

Recepción: 30 de mayo de 2024

Aceptación: 16 de setiembre de 2024

RESUMEN: El siglo XXI trajo consigo el paradigma del capitalismo emprendedor, según el cual los conceptos de emprendimiento e innovación tomaron una importante relevancia en el marco del desarrollo económico de los particulares. Sin embargo, los Estados también han querido ser partícipes de este modelo, implementando estrategias basadas en estos conceptos para abordar problemáticas desde la esfera pública. En ese sentido, el Estado colombiano desarrolló los lineamientos de innovación y emprendimiento en el marco del sistema de compras públicas por medio del Decreto 422 de 2022, objeto de análisis de la presente investigación.

¹ Estudiante de noveno semestre del programa de Jurisprudencia y en doble programa con Historia de la Universidad del Rosario (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3091-2457>. Correo electrónico: daniel.lesmes@urosario.edu.co.

² Estudiante de noveno semestre del programa de Jurisprudencia y en doble programa con Filosofía de la Universidad del Rosario (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2020-0056>. Correo electrónico: juanj.velasquez@urosario.edu.co.

Este trabajo surgió fruto de las temáticas tratadas en la clase “Régimen de la Contratación Estatal” de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en Colombia. El principal objetivo de esta investigación es analizar la implementación del Decreto 422 de 2022 por diferentes entidades de la administración, así como determinar si los lineamientos planteados por esta norma resultan atractivos para los privados en aras de contar con el Estado en materia de emprendimiento e innovación. Siendo así, la metodología escogida es de carácter cualitativo que parte del análisis de respuestas a derechos de petición brindadas por distintas entidades que pueden estar relacionadas desde sus competencias con la temática de investigación tratada. De estas, se concluye que la difusión del Decreto 422 de 2022 no ha sido lo suficientemente adecuada, pues no hay suficiente claridad conceptual desde el Estado colombiano para la implementación de soluciones innovadoras y emprendedoras en el sistema de compras públicas.

PALABRAS CLAVE: Innovación; Tecnología; Administración Pública; Empresa; Conceptualización.

ABSTRACT: *The twenty-first century ushered in the paradigm of “entrepreneurial capitalism”, whereby the concepts of entrepreneurship and innovation gained significant prominence within the framework of individual economic development. However, States have also sought to participate in this model by implementing strategies based on these concepts to address issues in the public sphere. In this regard, the Colombian State developed guidelines for innovation and entrepreneurship within the framework of the public system of exchange through Decree 422 of 2022, which is the subject of analysis in this research.*

This work emerged from the topics discussed in the "Public Contracting Regime" class at the School of Law of the Universidad del Rosario in Colombia. The primary objective of this research is to analyze the implementation of Decree 422 of 2022 by different entities of the administration, as well as to determine whether the guidelines outlined by this norm are attractive to private entities in order to engage with the State in matters of entrepreneurship and innovation. Accordingly, the chosen methodology is qualitative, starting from the analysis of responses to requests for information provided by various entities that may be related to the research topic within their competencies. From these responses, it is concluded that the dissemination of Decree 422 of 2022 has not been adequately carried out, as there is insufficient conceptual clarity from the Colombian State for the implementation of innovative and entrepreneurial solutions in the public procurement system.

KEYWORDS: *Innovation; Technology; Public Administration; Enterprises; Concept formation.*

SUMARIO: 1. Introducción - 2. Materiales y Métodos - 3. Resultados - 4. Discusión - 5. Conclusión - 6. Referencias.

1. Introducción

Actualmente, los términos ‘emprendimiento’ e ‘innovación’ están siendo más frecuentemente utilizados en diferentes ámbitos como la educación, los negocios e incluso en la administración estatal. Su creciente tendencia ha marcado un hito en la importancia e impacto que estos conceptos tienen en el desarrollo económico de las sociedades, por lo que tanto particulares como los Estados están cada vez más interesados en conocer sobre esta materia. Un breve contexto sobre su surgimiento se da con la entrada del siglo XXI, cuando hubo un importante cambio de paradigma en materia económica: el paso del capitalismo administrativo al capitalismo emprendedor, teniendo en cuenta lo citado por Vesga (2008) respecto de Acs & Armington (2006). Este nuevo modelo se caracteriza por el enfoque del desarrollo económico en torno al concepto de emprendimiento, cuya materialización pretende una fuerte articulación y apoyo entre el Estado -como lo macro- y los particulares, en especial las pequeñas y medianas empresas -como lo micro-.

En respuesta a esta novedosa dinámica de la economía, un primer intento del Estado colombiano se tradujo en dos diferentes Leyes: por un lado, la Ley 590 de 2000, que pretende promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes, en adelante); y por otro lado, la Ley 1014 de 2006, que busca fomentar la cultura del emprendimiento en el país. Posteriormente, en aras de plantear un modelo normativo que se ajustara a los avances tecnológicos y los cambios económicos del país, el gobierno nacional de turno propuso a finales de 2020 un proyecto de Ley que incentivara el emprendimiento y ofreciera mejores garantías a los empresarios de las que daban anteriormente las Leyes citadas, fortaleciendo las variables que propone Vesga (2008) (Congreso de la República, Gaceta del Congreso N° 1337, 2020). Como resultado, se promulgó la Ley 2069 de 2020, “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”, que propone una nueva modalidad de selección en compras públicas que facilite el acceso de las Mipymes a este sistema -contratación de mínima cuantía-, simplificando el acceso a capital de los emprendedores por medio del Fondo Nacional de Garantías, entre otros.

El acceso del Estado colombiano al mercado de bienes y servicios está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-³, creada a partir del Decreto 4170 de 2011, entidad que tiene como objeto principal la creación y promoción de “(...) 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” (art. 2). De lo anterior, surge un espacio denominado “sistema de

³ Para efectos de esta investigación, nos referimos a esta entidad como Colombia Compra Eficiente, de acuerdo con el Decreto 4170 de 2011 y subsiguientes normativas.

compras públicas”, que carece de definición legal y administrativa oficial⁴, aunque se encuentra conceptualizado en la página web de la entidad de la siguiente manera:

Es la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales. (Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, s.f.)

Así pues, el Estado colombiano está llamado a participar del mercado de bienes y servicios para satisfacer sus propias necesidades, materializándose en el sistema de compras públicas a través de la adjudicación de contratos civiles y mercantiles con particulares. El Decreto 1082 de 2015 define el proceso de contratación estatal como:

Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde. (Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.3.1)

Los procesos de adjudicación deben pasar por un mecanismo de selección a través de los cuales se busca a la persona natural o jurídica más idónea para prestar el servicio de acuerdo con unos criterios establecidos por la entidad previamente. De esto, la Ley 80 de 1993, el Decreto 1052 de 2015 y demás normas concordantes, establecen varios procesos de contratación, que son: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía.

Ahora bien, un punto interesante que propone la Ley 2069 de 2020 está en su artículo 36, en el que se exhorta a las entidades estatales⁵ a generar compras e inversiones en materia de tecnología e innovación para lograr los siguientes fines: (i) implementar tecnología, herramientas tecnológicas e innovación en el marco del desarrollo de sus funciones; (ii) mejorar la calidad del servicio prestado a la ciudadanía; (iii) aumentar la capacidad tecnológica del Estado, y (iv) invitar a empresas y emprendedores a la utilización de

⁴ Entiéndase administrativa oficial como una definición establecida en un acto administrativo (Decreto, resolución, circular, entre otras figuras). Por lo tanto, la definición establecida en la página web se toma como una extraoficial.

⁵ El art. 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 las clasifica según tres categorías: (i) las referidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, (ii) las mencionadas en los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007, y (iii) las entidades que por disposiciones legales deben aplicar el régimen jurídico propio de las Leyes anteriormente mencionadas y de aquellas que las modifiquen.

herramientas de innovación y tecnología en sus negocios. El gobierno reglamenta esta materia a través del Decreto 442 de 2022, en el que se establece un procedimiento a seguir por parte de las entidades estatales cuando deseen contratar productos vinculados con tecnología e innovación dentro del sistema de compras públicas.

A partir de lo anterior, los objetivos principales de la presente investigación son, primero, analizar la implementación del Decreto 442 de 2022 realizada por algunas entidades estatales; y, segundo, determinar si este Decreto resulta atractivo para los privados que potencialmente estén interesados en contratar con el Estado colombiano en materia de tecnología e innovación. Asimismo, los objetivos específicos son: (i) entender el rol y funcionamiento del Decreto 442 de 2022 en el sistema de compras públicas; (ii) identificar los patrones de contratación que el Estado posee en materia de emprendimiento de innovación; (iii) establecer los pros y contras del Decreto a analizar, y (iv) reconocer si existe algún tipo de incentivo por contratar con el Estado sobre lo enmarcado en el Decreto señalado.

Por lo tanto, la pregunta que propone resolver esta investigación es: ¿Hasta qué punto la implementación del Decreto 442 de 2022 resulta atractiva para entidades del ámbito público y privado para contratar con el Estado en materia de tecnología e innovación por medio del Sistema de Compras Públicas?

2. Materiales y métodos

Conforme a los objetivos, esta investigación propone como metodología un análisis de tipo cualitativo sobre la normativa vigente frente a innovación en el sistema de compras públicas y las diferentes respuestas obtenidas en derechos de petición⁶ realizados a: i) entidades estatales relacionadas con el sistema de compras públicas, tecnología, innovación y posible difusión y pedagogía del Decreto 442 de 2022; y ii) particulares, subdivididos en startups⁷, escogidos bajo de las 100 mejores según el listado Forbes Colombia (Caparroso, 2022) y empresas tradicionales del mercado, seleccionadas por su amplia trayectoria en diversos sectores económicos del país.

⁶ En el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho de petición es un derecho fundamental establecido en el artículo 23 de la Constitución Política y regulado por la Ley 1755 de 2015, por medio del cual las personas pueden presentar peticiones, en interés general o particular, a autoridades públicas o particulares, según los casos determinados en la Ley, quienes se encuentran obligadas a resolverlas en un término legal de 10, 15 o 30 días según el caso.

⁷ Es una empresa recientemente creada, enfocada en el ámbito de la tecnología y que tiene altos grados de creatividad e innovación. (CGF Global, s.f.).

Por un lado, las entidades estatales escogidas fueron: el Departamento Nacional de Planeación, la Veeduría Distrital de Bogotá, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia. Las peticiones remitidas a las entidades estatales fueron todas radicadas el día 3 de abril de 2023.

En un primer grupo, se realizaron las mismas peticiones al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, las cuales se enfocaron en solicitar información respecto a las estrategias de difusión y socialización de los lineamientos relacionados con el emprendimiento en cada uno de sus sectores administrativos, y sobre la normativa de innovación en el sistema de compras públicas del cual trata esta investigación.

En un segundo grupo, se especificaron las preguntas a las entidades según el particular interés que se consideraba podrían tener en relación de su objeto respecto con la implementación de la normativa relativa a la innovación en el sistema de compras públicas. Así pues, al Departamento Nacional de Planeación se le indagó sobre los medios de difusión del Decreto 442 de 2022, así como frente a la receptividad que ha tenido este decreto en la ciudadanía. A la Veeduría Distrital de Bogotá se le preguntó sobre el funcionamiento del Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá y respecto de la forma en la que este se había compaginado con el Decreto 442 de 2022 para articular y fomentar diversas maneras de aplicarlo dentro del sistema de contratación estatal. A la Cámara de Comercio de Bogotá se le consultó sobre la implementación y acogida que ha tenido el decreto en el ámbito empresarial, y si existía algún mecanismo de difusión por parte de esta hacia los empresarios interesados en contratar con el Estado en estas materias.

Así mismo, se le solicitó a Colombia Compra Eficiente, como entidad central del sistema de contratación del Estado colombiano y como parte de este segundo grupo, que reportara si a la fecha de radicación de la petición se había realizado algún proceso de contratación con el Estado en materia de innovación. Además, se le consultó sobre la articulación existente con los Laboratorios de Innovación Pública, puntualmente respecto de la implementación de lo señalado por la Ley 2069 de 2022 y el Decreto 442 de 2022, y sus resultados. Finalmente, se le preguntó sobre la difusión que había tenido sobre la normativa en materia de innovación con la ciudadanía y otros sectores estatales, así como sobre su receptividad.

Por otro lado, los *startups* escogidos fueron Habi (sector inmobiliario), OnTop (recursos humanos), Ayenda (turismo), Agrapp (agricultura), LinkedAI (big data), Merqueo (comercio electrónico), Frubana (comercio electrónico) y Platzi (educación). Las empresas tradicionales del mercado seleccionadas fueron Alpina (alimenticio), Bavaria (alimenticio), Domino 's (restaurante), Samsung (tecnología), Starbucks (restaurante), HACEB (tecnología), Carvajal S.A. (industria) y Terpel (industria petrolera). Los derechos de petición remitidos a privados fueron enviados el día 3 de mayo de 2023.

A todas las empresas anteriormente señaladas se les realizaron las mismas preguntas, las cuales se enfocaron en indagar sobre la relación que cada una tenía con los conceptos de emprendimiento e innovación, y el posible interés que pudieran tener en contratar con el Estado en materias de innovación dentro del sistema de compras públicas.

3. Resultados

3.1. La importancia conceptual: emprendimiento e innovación

El desarrollo del capitalismo emprendedor del siglo XXI ha derivado en que los conceptos de emprendimiento e innovación sean frecuentemente usados, a tal punto que podrían confundirse y considerarse lo mismo. Debido a la relevancia que tiene este tema en la actualidad, a su impacto en la dinamización de la economía y a su injerencia dentro del sistema de compras públicas del Estado colombiano, consideramos pertinente hacer un análisis lingüístico sobre ambos conceptos para entender su contexto y aplicación.

Así pues, tanto Patarroyo (s.f.) como Hidalgo (2014) convienen en que el origen de la palabra “emprender” proviene del francés; sin embargo, cada uno le da un enfoque distinto. Para el primero, la palabra clave a seguir es *entreprendre* cuyo significado es “meterse a hacer”, lo que implica que el individuo aproveche las oportunidades para actuar, o realizar algo en medio de diversas circunstancias. Tal interpretación lleva a que el autor colombiano considere que el emprendedor se caracterice por ser una persona proactiva, que toma riesgos y que pretende darle un valor agregado a lo que hace.

En contraste, Hidalgo (2014) parte de la palabra *entrepreneur*, cuyo significado inicial en el siglo XVI refería a los expedicionarios militares, que luego se amplió, en el siglo XVIII, para comprenderse también en aquellos contextos que implicasen una aventura. Por ello, este autor considera que el emprendedor “simplemente es aquella persona que empieza una nueva actividad, ya sea económica, social, política, etc.” (p. 47) y le atribuye como principales características el asumir riesgos -en tiempo y dinero-, así como la capacidad de innovar e identificar oportunidades de cambio. Entonces, el que emprende, tanto como para Patarroyo (s.f.) como para Hidalgo es una persona que comienza una nueva actividad, que surge de la identificación de oportunidades de cambio, y que es desarrollada de modo proactivo y asumiendo riesgos.

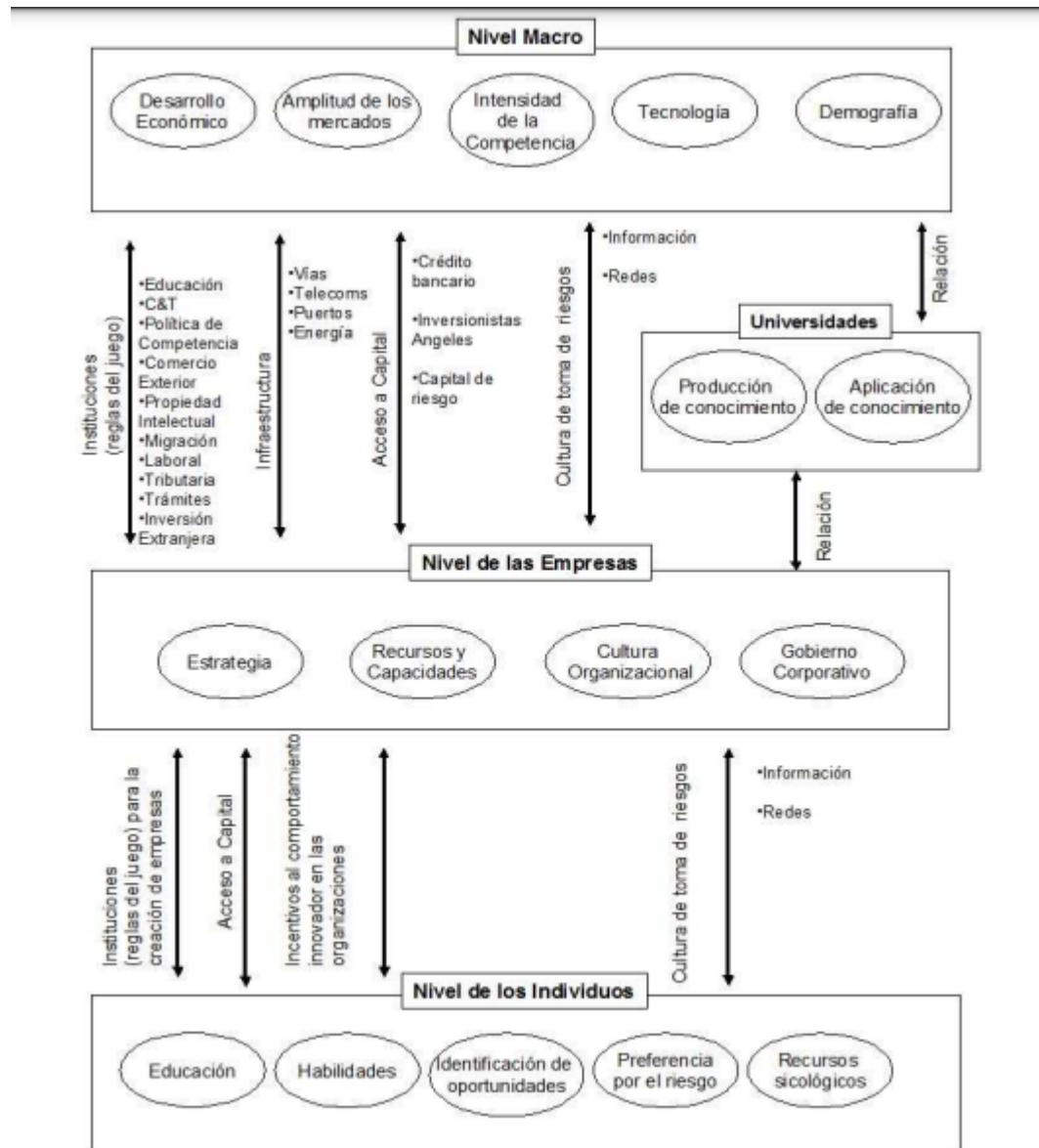
Ahora bien, para los fines de esta investigación es pertinente determinar el emprendimiento en el contexto económico y empresarial. Siendo así, Hidalgo (2014) considera que el emprendedor empresario “es una persona que identifica una oportunidad de negocio y organiza los recursos necesarios para ponerlo en marcha” (p. 47), muy de la mano con la definición propuesta por Vesga (2008) que propone que “el emprendimiento es una actitud básica hacia la identificación de oportunidades y la toma de riesgos por parte de los individuos, en organizaciones de todos los tamaños” (p. 1). Sin embargo, este último autor

considera que el emprendimiento no solo consta de una iniciativa propia, sino que deben converger tres agentes esenciales que permiten su desarrollo, a saber: el Estado -en lo macro-, las empresas, y los individuos -en lo micro-.

En este orden de ideas, para Vesga el emprendimiento se desarrolla según cinco (5) variables clave que conectan los ámbitos macro y micro, que son: (i) las instituciones, que regulan el mercado, formulando y ejecutando distintas políticas que tienen impacto en el emprendimiento; (ii) la infraestructura, que consiste en la disposición de vías terrestres, aéreas, fluviales o marítimas que facilitan las operaciones empresariales; (iii) el acceso a capital, por medio del cual se identifican las diferentes formas en las que pueden financiarse las empresas emergentes; (iv) la cultura de la toma de riesgos, basada en una gran disponibilidad de información para comprender el modo en el que operan los negocios de innovación y en establecer una red de empresarios que apoyen a sus pares sobre esta materia; y (v) la fluidez de la relación universidad-empresa y universidad-ambiente, que permite que haya una mayor producción constante de conocimiento que impacta la calidad con la que se hacen los negocios. En el siguiente diagrama, puede observarse la forma en la que tanto agentes como variables se interrelacionan:

Figura 1

El Estado, las empresas y los individuos como variables en el emprendimiento



Nota. Mapa conceptual que entrelaza las variables del emprendimiento: Estado, empresas e individuos (Vesga, 2008, p. 4).

Por su parte, el concepto de innovación plantea otro nuevo reto a desarrollar. Un buen punto de inicio parece ser la definición propuesta por el Diccionario de la Real Academia Española, estableciendo ésta como la “creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado” (2023). Sin embargo, podría objetarse a esta definición ser redundante, pues, ¿podría ser una modificación innovadora en sí misma? Y, si lo fuese, ¿hasta qué punto la

modificación sería innovadora por alterar la esencia del producto -es decir, crear uno nuevo-? Siendo así, esta primera definición plantea problemas de entrada.

Por consiguiente, una visión teórica sobre el asunto la brinda Patarroyo, quien considera a la innovación como una actividad no-nata, es decir, que uno no nace con ella o con ese talento, sino que requiere esfuerzo y disciplina para alcanzarse. Así pues, el autor abre la posibilidad a que las personas puedan entrenarse y perfeccionar sus habilidades en la innovación. Para poder desarrollar su postura, el filósofo colombiano se apoya en Peter Drucker (2013), señalando que “entendemos la innovación como el proceso mediante el cual se produce un cambio enfocado y propositivo en el potencial económico o social de una organización” (p. 3). Entonces, aquella persona que pretende innovar debe entrenarse en la búsqueda de oportunidades de cambio y, al proponer soluciones para ellas, identificar respuestas que brinden un valor agregado.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede el lector percatarse de que a pesar de que los conceptos de emprendimiento e innovación se desarrollan en ámbitos similares, tanto su significado como su origen son distintos, por lo que varía su aplicación. Sin embargo, eso no impide que pueda realizarse un juego de palabras, yuxtaponiendo una con otra y conformando algo que varios de los autores citados han considerado como el emprendimiento innovador. El profesor Vesga señala que este “es una actitud en las personas, una cultura y una capacidad en las empresas y una característica del entorno competitivo en los países” (2008, p. 1). Así mismo, Patarroyo (s.f.) considera que en el momento en el que un emprendimiento es revolucionario, en el sentido de que plantea un cambio de paradigma -esta podría ser una posible interpretación a la definición de la Real Academia Española cuando se refiere a ‘modificación’-, se está *ad portas* del emprendimiento innovador.

Ahora bien, los tres principales autores citados en este apartado convienen en lo clave que resulta la relación universidad-empresa y universidad-ambiente, ya que permite la formación y promoción de contextos de emprendimiento, la identificación de soluciones innovadoras por medio de las diferentes discusiones académicas, y la consecuente mejora de condiciones de negociación en el mercado.

3.2. Respuestas a los derechos de petición

En aras de ampliar la explicación sobre el procedimiento de presentación de derechos de petición en Colombia para comprender mejor las respuestas obtenidas, cabe señalar que por la Ley 1755 de 2015, que modifica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades para pedir “el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos (...)” (artículo 13).

Ninguna autoridad puede impedir la presentación de estas, sin embargo, en caso de considerarse no competentes para dar una respuesta, están facultadas para remitir al funcionario que determinen competente dentro de los cinco (5) días siguientes de su recepción, ampliando el término de respuesta al peticionario (artículo 21).

En este acápite se exponen las respuestas obtenidas, primero, de los derechos de petición radicados ante autoridades públicas y, segundo, de los presentados a entidades privadas.

3.2.1. Entidades estatales

Tabla 1

Entidades receptoras de Derechos de Petición con sus respectivas remisiones a otras entidades⁸

Entidad	¿Respondió?	¿Remitió?	¿A quién remitió?
Departamento Nacional de Planeación	SÍ	NO	N/A
Veeduría Distrital	SÍ	NO	N/A
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	SÍ	Parcialmente	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia
Ministerio de Educación Nacional	SÍ	NO	N/A
Cámara de Comercio de Bogotá	SÍ	Parcialmente	Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

⁸ El artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) establece que: “Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.”

Nota. Recopilación de respuestas de las entidades estatales a los derechos de petición.

3.2.1.1. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

En respuesta del 11 de mayo de 2023 al radicado No. P20230509004973, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente emitió un “concepto” sobre las peticiones, según ellos, reiteradas. Cabe anotar que diferentes entidades a las que se les fueron presentadas las preguntas terminaron remitiendo las mismas a Colombia Compra Eficiente. Por ello, la entidad asumió que fue una petición reiterada.

Ahora bien, en mérito de la respuesta, la entidad informa que esta es la misma al documento enviado del 19 de abril de 2023. Allí, se mencionó que el proceso de publicación y difusión del Decreto 442 de 2022 se realiza por medio del SECOP II.⁹ Se señaló también que la entidad realizó una socialización del Decreto, de la cual, no se allegó mayor información a la fecha en que tuvo lugar. Finalmente, la última pregunta fue remitida al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En mérito de esta respuesta, llama la atención que la principal entidad del Estado que debe tener conocimiento sobre el funcionamiento y aplicación del Decreto 442 de 2022 no posee una respuesta clara, completa y de fondo sobre el particular. Esto denota una falencia por parte de la entidad, en cuanto a que no hay una respuesta suficiente sobre los mecanismos y herramientas utilizados para aplicación y pedagogía del mencionado Decreto en materia de innovación en el sistema de compras públicas.

3.2.1.2. Departamento Nacional de Planeación

En respuesta del 5 de abril de 2023 al radicado número 2023600026097200001, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) emitió su concepto sobre tres peticiones que se formularon: i) sobre la difusión del Decreto 442 de 2022; ii) sobre la socialización ciudadana del Decreto 442 de 2022; y iii) sobre los comentarios o quejas recibidos sobre el Decreto en cuestión.

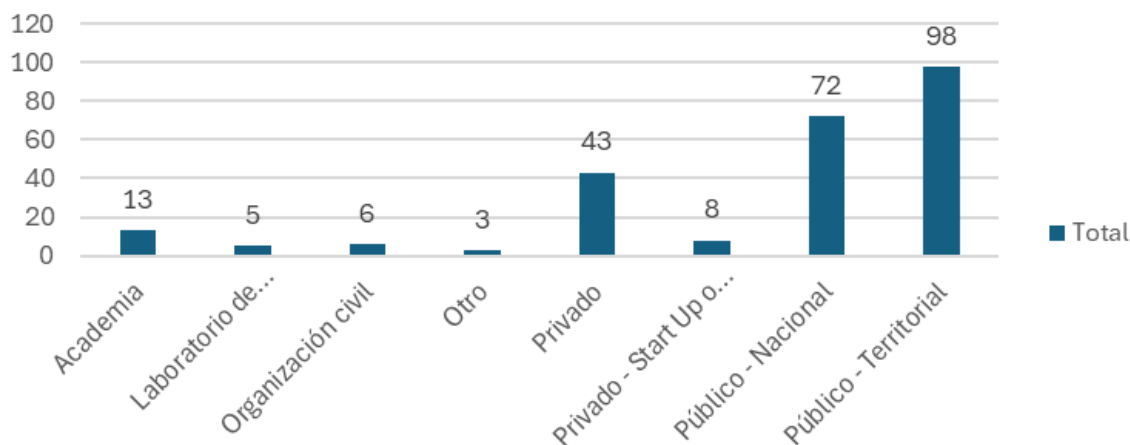
De lo anterior, la respuesta central es que el DNP no participó en la expedición del Decreto, sin embargo, se ha encargado de difundirlo por medio de su página oficial. Además, se han realizado varias mesas de coordinación con otras entidades del Estado a fin de socializar los modelos de contratación a través de medios tecnológicos. Por consiguiente, la entidad señala que se han creado guías y lineamientos para la contratación pública usando medios innovadores y tecnológicos para los interesados, que fueron compartidas en su respuesta a la petición.

⁹ El SECOP es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, por donde las entidades realizan la publicación de sus ofertas de contratos abiertos en el mercado colombiano. Actualmente, se cuenta con el SECOP I y II, de las cuales la primera, se encarga de publicitar los negocios que el Estado tiene y desea contratar; mientras que el segundo, es la plataforma diseñada para gestionar todo el proceso de contratación.

Adicionalmente, expuso que la difusión de estas guías se ha dado por medio de eventos públicos de los cuales los entes territoriales han sido los más interesados en entender los lineamientos del sistema de compras públicas usando medios tecnológicos y de innovación. Llama la atención que hasta la fecha 5 de abril de 2023 no se habían recibido más derechos de petición sobre el particular, más allá del aquí expuesto¹⁰.

Figura 2

Asistencia al evento del 06 de diciembre de 2022 sobre la difusión del Decreto 422 de 2022 (Dirección Nacional de Planeación - DNP)



Nota. Asistencia al evento de difusión del Decreto 422 de 2022 llevado a cabo el 6 de diciembre de 2022 por parte del DNP (rad. n.º 2023600026097200001, 2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, llama la atención que el DNP posee una amplia gama de estrategias para facilitar la implementación de procesos contractuales innovadores. Aun cuando la entidad no participó en la expedición del Decreto 442 de 2022, es consciente de la importancia de difundirlo y emplearlo como lineamiento dentro del sistema de compras públicas. Si bien no se ha empleado explícitamente cómo un proceso de contratación propende al emprendimiento, sí se puede decir que la entidad posee lineamientos claros en sus dependencias sobre cómo emplear el marco jurídico del Decreto en cuestión, así como de fomentar su difusión y brindar capacitación a los interesados.

3.2.1.3. Laboratorio de Innovación Pública de la Veeduría Distrital de Bogotá D.C.

En respuesta del 19 de abril de 2023 al Radicado No.: 20233000033951, el Laboratorio de Innovación Pública de la Veeduría Distrital de Bogotá D.C. expone que su misión

¹⁰ El evento puede ser consultado en el siguiente link: https://www.youtube.com/watch?v=Pfq778xhT8I&ab_channel=DNPColombia

institucional es *“contribuir al proceso de control preventivo, a partir del cual coadyuvamos a las entidades públicas en la co-creación de soluciones ágiles a problemas públicos que puedan vincular en la ideación conjunta a servidores públicos y a la ciudadanía”* (p. 1), resaltándolo como un aspecto de identificación de soluciones innovadoras en el sector público de la capital colombiana.

En ese sentido, la entidad señala en su respuesta que hay tres elementos claves en el proceso de innovación: i) la Empatía; ii) la Intuición; y iii) la Acción. A partir de ello, se propende por entender los contextos sociales, las motivaciones y los valores de las personas en el medio social. En estas actividades se busca que haya promoción de la innovación con los ciudadanos, creación de innovación, actividades digitales y la creación de conocimiento. Siendo así, estos laboratorios están orientados a buscar soluciones prácticas en las localidades de la ciudad.

Por esto, los entes involucrados directamente son las personas y las entidades locales de la ciudad. También se han fomentado espacios de coordinación entre los servidores y los ciudadanos. Justamente por ello, los asuntos de emprendimiento e innovación han sido socializados directamente con las personas que participan en estos espacios. También existe una página web que se encarga de dar a conocer las últimas novedades de los laboratorios.

En suma, el Laboratorio de Innovación de Bogotá posee considerables elementos de difusión y enseñanza de la innovación y el emprendimiento. Por ello, consideramos que es una estrategia óptima para propender estos aspectos de encuentro entre la ciudadanía y el Distrito para identificar soluciones innovadoras para resolver asuntos de la vida diaria y en colectivo de la sociedad.

3.2.1.4. Ministerio de Educación Nacional

En respuesta del 20 de abril de 2023 al radicado 2023-EE-092262, el Ministerio de Educación Nacional (en adelante, MinEducación) envió su concepto respecto a: i) la difusión pedagógica del Decreto 442 de 2022; ii) los planes de socialización del Decreto 442 de 2022 en establecimientos educativos; iii) los lineamientos y planes de la entidad en materia de emprendimiento e innovación en instituciones de educación básica, superior y técnica; y iv) los convenios de cooperación interadministrativos¹¹ que busquen establecer lineamientos sobre emprendimiento e innovación.

Sobre el primer punto, el MinEducación establece que el Decreto fue socializado en las jornadas de actualización normativa, pero que el Ministerio no posee la obligación de diseñar planes de socialización de los mismos, sino que, la entidad competente para ello es Colombia Compra Eficiente, según el Decreto Ley 4170 de 2011, normativa que crea y determina las

¹¹ Los convenios interadministrativos son modalidades de contratos celebrados entre entes de la administración que tienen por objeto la cooperación por un objetivo común sin modificar su estructura interna en asuntos presupuestales y de orden interno (Decreto 1082 de 2015).

funciones de esta corporación. Es decir, las jornadas de actualización normativa son los únicos medios por los cuales MinEducación coopera con otras entidades para la difusión de nuevos lineamientos contractuales de la administración.

Adicionalmente, la entidad remitió todos los lineamientos que poseen en materia de emprendimiento e innovación que, de forma general, establecen definiciones y aplicación de los mismos en entornos diseñados para ello, como por ejemplo, los planes STEAM+¹² para instituciones de educación básica y media. Respecto a instituciones de educación superior, informa, no se poseen lineamientos en función de la autonomía e independencia que la Constitución les confiere¹³.

Respecto de los convenios interadministrativos que se mencionaron, MinEducación denota que existen planes sobre la difusión de información en materia de innovación y emprendimiento para aquellas entidades interesadas en ello. Además, se poseen lineamientos y cuerpos técnicos que buscan establecer guías para el fomento del emprendimiento en entidades de educación técnica.

El concepto del MinEducación señala que existen políticas públicas que buscan delimitar y regular lo que por emprendimiento e innovación se entiende. Además, la entidad posee planes diseñados para que estos conceptos sean tratados y enseñados en instituciones de educación. Llama la atención también que no hay una relación directa entre estos conceptos y la forma en que pueden ayudar al sistema de compras públicas, bien sea porque consideran que no es su obligación, o porque no hay claridad sobre cómo aplicarlos de forma articulada con los particulares.

3.2.1.5. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

En respuesta del 27 de abril de 2023 al radicado No. 20234020160572 el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante, MinCiencias) se pronunció sobre la última pregunta formulada a Colombia Compra Eficiente, que versa sobre los mecanismos de divulgación del Decreto 442 de 2022. En esta, se menciona que el mecanismo de divulgación es el SECOP II; misma respuesta que Colombia Compra Eficiente. A su vez, se enlistó a los laboratorios de innovación que están suscritos ante el MinCiencias en Colombia, de los cuales 6 de 9 están en Bogotá.

Esta respuesta de remisión simplemente repitió lo mismo que ya resuelto por Colombia Compra Eficiente, aunque se agregó el listado de laboratorios. Por lo tanto, esta respuesta no

¹² A pesar de que la entidad no explica lo que significa STEAM+, la Universidad Europea (2023) expone que: “La educación STEAM es un enfoque pedagógico que integra las disciplinas de ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas en el proceso de enseñanza y aprendizaje. En realidad, “STEAM” es un acrónimo en inglés que deriva de estas áreas del conocimiento (Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics).”

¹³ Dice el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley (...)”.

es suficiente en función de las competencias de este Ministerio, pero ayuda a entender que estos conceptos de emprendimiento e innovación no están en la lista de prioridades de esta cartera.

3.2.1.6. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Se intentó presentar un derecho de petición a esta entidad, sin embargo, la página virtual no posee una sección para hacerlo a nombre de personas naturales. Por tal motivo, no se pudo realizar la radicación del respectivo derecho de petición sobre la investigación. Esto, denota un serio problema de índole constitucional en mérito de que el derecho a la información es un derecho fundamental. Según diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, como la sentencia C-818 de 2011, se establece que uno de los elementos del núcleo esencial¹⁴ del derecho de petición reside tan sólo en la posibilidad de presentar peticiones ante las autoridades, aspecto que queda completamente anulado ante este Ministerio.

3.2.2 Entidades privadas

Tabla 2

Derechos de petición enviados a las Startups escogidas

<i>Startup</i>	<i>¿Respondió?</i>
Habi	NO
Ayenda	NO
Agrapp	NO
LinkedAI	NO
Merqueo	NO
Frubana	NO
Platzi	NO

Nota. Recopilación de respuestas de los startups a los derechos de petición.

¹⁴ El núcleo esencial de un derecho consiste en aquellos elementos que componen íntegramente el contenido del derecho y, al faltar uno, puede representar una violación a este. En el caso del derecho de petición, su núcleo esencial está compuesto por (i) una pronta y oportuna respuesta por parte de la autoridad, (ii) que el contenido de la respuesta sea claro, completo, de fondo, preciso y congruente, y (iii) que sea puesta en conocimiento del peticionario (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-818-11, 2011).

Tabla 3

Derechos de petición enviados a empresas tradicionales del mercado

Empresas tradicionales del mercado	¿Respondió?
Alpina	NO
Domino's	NO
Samsung	NO
Starbucks	NO
HACEB	NO
Carvajal S.A.	NO
Terpel	NO

Nota. Recopilación de respuestas de las empresas tradicionales del mercado los derechos de petición.

A partir de lo anterior, puede evidenciarse que de los 14 derechos de petición enviados a particulares, ninguno fue contestado.

Sin embargo, cabe señalar que el ordenamiento jurídico colombiano, tanto vía legal por medio de la Ley 1755 de 2015 y la jurisprudencial a través de la Sentencia C-818 de 2011, señala que el derecho de petición en contra de particulares únicamente procede en tres ocasiones: (i) cuando el particular preste un servicio público o ejerza funciones de autoridad, (ii) cuando el derecho de petición se utiliza como mecanismo para lograr la protección de otro derecho fundamental de forma inmediata, y (iii) cuando se esté en un estado de subordinación o indefensión ante un particular. Asimismo, la Sentencia T-238 de 2018 hace hincapié en la posibilidad de solicitar información semiprivada a través del derecho de petición ante particulares, considerando que el particular sólo está obligado a entregar esta información cuando se encuentre bajo una orden administrativa o judicial (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión).

Con base en lo expuesto previamente, puede considerarse que las entidades privadas a las que se presentaron los derechos de petición no estaban legalmente obligadas a brindar una

respuesta, ya que la petición realizada no se encontraba enmarcada en ninguna de las situaciones contempladas legal o jurisprudencialmente para que procediera una mandatoriedad de los privados para compartirnos su información. En ese sentido, este aspecto evidencia un obstáculo para realizar investigaciones sobre entidades privadas en Colombia.

3.3. El rol del Decreto 442 de 2022

El contexto del emprendimiento y la innovación en Colombia ha llevado a que el Estado busque diferentes soluciones para poder generar un ambiente propicio para que empresas e individuos puedan desarrollar estas actividades. Una de sus primeras actuaciones fue la expedición de la Ley 590 de 2000, que establecía un régimen de mayor favorabilidad y tratamiento de las Mipymes. Posteriormente, promulgó la Ley 1014 de 2006, que es la norma que fomenta el emprendimiento.

Sobre esta, resulta particular la definición que adopta sobre emprendimiento y emprendedor. Por un lado, la primera es definida como “una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza” (art. 1º) y le atribuye algunas de las características anteriormente desarrolladas, como la toma de riesgos. De tal manera, se señala que la ambigüedad con la que se entiende generar ‘riqueza’ puede ser problemática, puesto que o podría considerarse que riqueza se restringe meramente al ámbito económico, o que sea un concepto bastante laxo, pues riqueza es todo tipo de mejora en algo. Por otro lado, al emprendedor se le define como “una persona con la capacidad de innovar, entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva” (art. 1º). Una vez más, un significado impreciso que puede llevar a confusiones, debido a que por pretender definir emprendedor, se concluye definiendo el innovar, pero restringiendo la capacidad de este verbo, pues debe ser de una forma ‘efectiva’ e incluso ‘ética’, aplicando una categoría moral que se encuentra fuera de contexto. Esto resulta completamente contrario a lo propuesto por autores como Patarroyo o Hidalgo, quienes consideran que para el desarrollo de un emprendimiento innovador es necesaria la toma de riesgos.

En el marco de este contexto conceptualmente ambiguo se intentó dar pie al desarrollo del emprendimiento en Colombia. No obstante, como señaló para ese entonces el profesor Rafael Vesga en su artículo:

Colombia aparece como un país que es fuerte en cuanto a tamaño de su economía, es bastante sólido en su actividad empresarial y es particularmente activo en su tasa de creación de empresas. Sin embargo, definitivamente se rezaga en las clasificaciones [internacionales de medición]¹⁵ tan pronto como el foco de análisis se desplaza hacia los temas relacionados con la innovación. (p. 11)

¹⁵ Por fuera del texto original, se introduce para dar una mejor contextualización al respecto.

Siendo así, más de 10 años después de la entrada en vigencia de la Ley 1014 y de las observaciones del profesor Vesga, un nuevo gobierno¹⁶, ungido por las banderas del emprendimiento y de la Economía Naranja¹⁷, decidió proponer una nueva Ley que permitiera establecer un novedoso régimen que desarrollara y favoreciera un diferente contexto de emprendimiento en el país. Así mismo, otro de los objetivos de esta Ley era responder a problemáticas que no pudieron resolver o simplemente omitieron las Leyes 590 de 2000 y 1014 de 2006, como lo era la restrictividad de los mecanismos de selección para contratar con el Estado frente a las Mipymes (Congreso de la República, Gaceta 1337, 2020). Entonces, surge la Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

Dentro de las conciliaciones de los textos finales, en la Cámara de Representantes se recalcó la importancia de incluir, entre otras cosas, un artículo que pudiera poner al Estado al día en materia de tecnología e innovación (Congreso de la República, Gaceta 1490, 2020) (Congreso de la República, Gaceta 1543, 2020). Fruto de la discusión, se dio origen al artículo 36 de la Ley 2069, que invita a las entidades estatales a comprar e invertir en materia de tecnología e innovación para: (i) implementar tecnología, herramientas tecnológicas e innovación en el marco del desarrollo de sus funciones; (ii) mejorar la calidad del servicio prestado a la ciudadanía; (iii) aumentar la capacidad tecnológica del Estado, y (iv) invitar a empresas y emprendedores a la utilización de herramientas de innovación y tecnología en sus negocios.

En este orden de ideas, el legislador le solicitó al gobierno nacional reglamentar esta materia y, como resultado, se dio origen al Decreto 442 de 2022. El objetivo fundamental de este Decreto consiste en propender por mejoras en la prestación de los servicios a través de herramientas tecnológicas y mecanismos de innovación. Adicionalmente, según lo establecido en el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley 2069, las entidades estatales deben promover el uso de los laboratorios de innovación pública a fin de estudiar distintas problemáticas sociales con el fin de llegar a soluciones innovadoras. Por ello, el Decreto se centra en los conceptos de emprendimiento e innovación.

Ahora bien, en este sentido el Decreto contempla como base la definición de innovación según el Manual de Oslo. Esta considera que “se entiende como un producto o proceso nuevo o mejorado, o una combinación de estos, que difiere significativamente de los productos o procesos existentes y que ha sido puesto a disposición de los usuarios potenciales” (Decreto 442 de 2022, 2022, p. 1).

¹⁶ Refiérase al gobierno de Iván Duque Márquez, presidente de la República de Colombia entre 2018-2022.

¹⁷ Según el El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (antes Ministerio de Cultura) (s.f.) La Economía Naranja se entiende como: “La economía naranja es un modelo de desarrollo que se basa en la creación, producción y distribución de bienes y servicios culturales y creativos. Este modelo considera que la diversidad cultural y la creatividad son pilares de transformación social y económica”.

En consonancia a lo anterior, para la administración, la compra pública de tecnología e innovación debe entenderse como “base tecnológica para dar respuesta a desafíos públicos respecto de los cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si las hay, estas requieren ajustes o mejoras” (Decreto 442 de 2022, 2022). En mérito de ello, se denota que la administración ha empleado los conceptos de innovación como se han entendido de forma clásica; un proceso de mejora de lo ya existente con un objetivo de solucionar una problemática determinada.

Adicionalmente, se propone un procedimiento que deberán seguir las entidades estatales interesadas en contratar en materia de tecnología e innovación: primero, deben abrir un proceso de convocatoria de soluciones innovadoras, publicando la serie de condiciones sobre las cuales le gustaría que se aplicara el proceso de innovación, publicándose en el SECOP y en los medios en los que usualmente realiza la difusión de sus convocatorias; segundo, se establece un diálogo técnico entre entidad y proponente (distinguir de oferente, pues para este momento no se considera que formalmente haya oferta para las entidades estatales), en el cual la entidad conoce cuál sería la posible solución que le brinda el particular respecto de su problema; tercero, y finalmente, la entidad puede contratar a alguno de los particulares participantes según lineamientos que se espera que Colombia Compra Eficiente desarrolle, que a fecha de mayo de 2024 aún no han sido publicados con claridad.

4. Discusión

En función de los derechos de petición, la investigación propia, un análisis de los conceptos de emprendimiento e innovación, y el contenido del Decreto 442 de 2022, se ha formulado la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto la implementación del Decreto 442 de 2022 resulta atractiva para entidades del ámbito público y privado para contratar con el Estado en materia de tecnología e innovación por medio del Sistema de Compras Públicas? De tal forma, los derechos de petición fueron la principal base de sustento de la respuesta. Con ello, se puede establecer que no existe una adecuada implementación de las políticas públicas de contratación estatal en ámbitos de ciencia y tecnología, así como una precaria difusión pedagógica sobre estas nuevas normativas.

La metodología de esta investigación fue diseñada de tal manera que se pudiera hacer un análisis no solo desde una revisión bibliográfica, sino que también pudiera interpelarse de primera mano a las entidades, que parecieran tener una mayor injerencia en materia de innovación y el emprendimiento en el marco del sistema de compras públicas. En ese sentido, el derecho de petición, establecido en el artículo 23 de la Constitución Política, es un recurso investigativo idóneo que permite que se puedan realizar consultas con carácter definitivo sobre la actividad pública y la labor de las corporaciones públicas de acuerdo con los lineamientos del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y la Ley 1755 de 2015 que lo convierten en un derecho fundamental, y mecanismo de control de la actividad estatal.

Con base en lo anterior, de las mayores expectativas generadas a partir de esta investigación era la de conocer las diferentes perspectivas que tenían ciertas entidades públicas en el campo de la innovación y emprendimiento en el sistema de contratación del Estado colombiano dentro de sus competencias y que, se considera, tienen una relación directa por su objeto con estos temas. Resulta interesante contrastar la conceptualización académica esbozada por Hidalgo (2014), Patarroyo (s.f.) o Vesga (2008) respecto de los esfuerzos realizados por el Estado para ‘actualizar’ al país en esta materia, que devienen en la falta de establecimiento de lineamientos claros y una limitada coordinación entre entidades públicas, cuya principal consecuencia se ve materializada en una pobre y desubicada implementación de nuevas políticas en el campo de la innovación, como lo es el Decreto 442. En ese sentido, es pertinente esbozar algunas de las respuestas que fueron brindadas por las entidades a los interrogantes planteados.

En primer lugar, Colombia Compra Eficiente remitió múltiples veces las preguntas a otras entidades, lo cual podría cuestionarse: si ellos son los responsables de esta materia en el territorio nacional, ¿por qué no poseen competencia para contextualizar la implementación del Decreto 442 de 2022? Esto surge de la respuesta remitida el día 11 de mayo del 2023; allí, la entidad menciona que no es posible dar un “concepto” desconociendo las preguntas formuladas o remitiéndose a otras entidades. También, puede anotarse la respuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá, la cual fue remitida y no se resolvió en su totalidad. De ello, no se puede establecer de qué forma se ha implementado la contratación con privados, a lo cual, se le debe agregar que de los 14 derechos de petición enviados a particulares, ninguno fue respondido.

En segundo lugar, las entidades estatales que han trabajado los conceptos de emprendimiento e innovación desde hace considerable tiempo, ya poseen lineamientos y directrices para aplicar estos conceptos en diversas dependencias. Por ejemplo, el Ministerio de Educación Nacional ya ha planteado algunos lineamientos sobre cómo se deben enseñar ciertos asuntos escolares con aplicación a módulos de emprendimiento estructurales. Así mismo, el Laboratorio de Innovación Pública, en cabeza de la Veeduría Distrital de Bogotá, ha exhortado a distintas entidades del ámbito local a estudiar problemáticas sociales por medio de metodologías de interacción con la ciudadanía que pretenden llegar a soluciones innovadoras.

En esta investigación se evidencia que no existen los suficientes incentivos, ni mecanismos de difusión del Decreto 442 de 2022, de tal forma que lo haga atractivo para que los privados contraten en materia de tecnología e innovación con el Estado. Así mismo, el procedimiento propuesto para quienes se dedican al emprendimiento innovador consideramos no resulta conveniente, pues la entidad primero realiza el diálogo técnico con todos los participantes para luego escoger, y esto puede ser contraproducente para quienes se dedican a la innovación, pues las ideas que ellos han propuesto para resolver el problema -oportunidad- pueden ser tomadas en cuenta por la entidad estatal sin que ésta se comprometa de manera alguna a contratar con este en un futuro. Quedan en vilo entonces, sobre este punto, materias como lo son el respeto por los derechos de autor.

Adicionalmente, llama la atención que, respecto a las preguntas sobre mecanismos de difusión del Decreto, las entidades mencionaron que esto no era una obligación de ellas. Nuevamente, el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación fueron las únicas entidades que poseen algunos lineamientos para dar a conocer los Decretos nacionales en general, pero sorprende que la entidad que supone debe impulsar con mayor vigor estos procedimientos -Colombia Compra Eficiente- no brinda respuestas claras, completas y de fondo. Entonces, que empresas e individuos lleguen al conocimiento de esta normativa o, incluso, de las convocatorias en materia de tecnología e innovación resulta sumamente difícil. Por lo tanto, la articulación de los tres agentes propuestos por Vesga sigue siendo casi nula, y la situación bastante similar a como la planteaba el profesor en 2008.

Ahora bien, un posible sesgo que advierte esta investigación es la favorabilidad que tienen las entidades sobre sí mismas en sus respuestas, esto, debido a que por ser parte de la institucionalidad, defienden sus aparentes resultados. Siendo así, se genera el posible sesgo en cuanto no pudo hacerse un contrapeso o contraste más allá del ámbito académico, ya que no se contó con las respuestas de sujetos pertenecientes al ámbito de lo privado.

5. Conclusiones

De acuerdo a lo presentado y desarrollado anteriormente, la investigación permite concluir que la implementación del Decreto 442 de 2022 no ha sido del todo exitosa. Esto, dado que aún persiste una imprecisión conceptual respecto al emprendimiento, la innovación y el emprendimiento innovador en el ordenamiento jurídico colombiano. A partir de ello, su vago y genérico uso por parte de la Administración se traduce en que no haya una buena articulación entre el Estado -nivel macro- y las empresas e individuos -nivel micro-, evitando así un mejor desarrollo de un ambiente que propicie el emprendimiento. También, las respuestas a los derechos de petición evidencian que las entidades estatales no poseen mecanismos de coordinación claros sobre la forma de operar e implementar el Decreto, en consonancia con los sistemas de contratación pública creados por la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2015. De tal suerte, los conceptos englobados en el Decreto 442 de 2022 no pueden materializarse apropiadamente; sin embargo, lo anterior no parece del todo extraño cuando ni siquiera existe una definición administrativa oficial o legal para lo que es el ‘sistema de compras públicas’.

Adicionalmente, los medios de difusión y pedagogía sobre el Decreto 442 no han sido lo suficientemente claros, lo que se traduce en que no haya posibilidad de que las convocatorias lleguen a los posibles interesados y, del mismo modo, no se conozca a ciencia cierta si puede existir alguna motivación por parte de estos en contratar en materia de tecnología e innovación con el Estado. Asimismo, se denota el persistente centralismo en el que se encuentra inmersa Colombia respecto de esta materia, pues no hay que pormenorizar la respuesta del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la que señala que 6 de los 9 laboratorios de innovación pública estaban localizados en Bogotá a mediados de 2023. Resulta entonces pertinente hacer un llamado al estudio de la implementación de estas

políticas no solo en el ámbito nacional, cuyas cifras pueden verse arrastradas por el pujante impulso que lleva la capital colombiana frente a la situación económica del resto del país, sino en el ámbito regional y local, contextos en los que el acceso a la tecnología ha sido más complejo y, por lo tanto, puede que temáticas como el emprendimiento y la innovación a través de medios tecnológicos no sean las más priorizadas o cuenten con el mayor interés por parte de la población.

Ahora bien, al desarrollo de esta investigación también se reconoce que el acceso a la opinión de los particulares es sumamente difícil, pues algunos de ellos no disponían de medios de comunicación idóneos para establecer una comunicación bilateral -pues, sus formas de contacto se centraban en prestar un servicio y no en responder dudas-, o a pesar de contar con los mecanismos, no fue posible conocer su postura frente a esta situación, debido a que no se encuentran obligados legalmente para responder a las inquietudes planteadas. Siendo así, en el contexto colombiano, la investigación que se realice sobre agentes particulares debe realizarse por medio de otras metodologías diferentes al uso del derecho de petición, pues este no resulta ser el más idóneo para conocer la perspectiva de estos.

Para finalizar, el hacer de Colombia un lugar que propicie el emprendimiento requiere de una verdadera articulación entre los niveles macro y micro, en los cuales el primero conoce los intereses del segundo para poder proponer políticas públicas en materia económica en el marco del emprendimiento innovador, que se desarrollan a través de leyes y normativas con una coherencia y rigurosidad conceptual sobre la materia. Se recalca, de nuevo, la postura del profesor Vesga en cuanto a que, por un lado, urge la intervención de la academia para establecer propósitos claros en materia de política pública; y que, por otro lado, de no tomarse las medidas adecuadas que corrijan pertinentemente el rumbo de la normativa emprendedora en Colombia, el país seguirá estancado considerando que tiene potencial económico, pero que no sabe cómo explotarlo adecuadamente, tal cual como lo señaló el académico en 2008.

6. Referencias

Acs, Z; Armington, C. (2006). *Entrepreneurship, Geography, and American Economic Growth*. Cambridge University Press.

Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-. (12 de abril de 2023). Remisión parcial por competencia de la consulta No. P20230403003010.

Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-. (19 de abril de 2023). Respuesta a Petición con radicado No. P20230403003010.

Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-. (11 de mayo de 2023). Respuesta a la consulta reiterada No. P20230509004973.

Daniel Lesmes Cantillo y Juan Velásquez Alarcón/Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: un estudio de la implementación del decreto 442 de 2022

Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-. (s.f.). Sistema de compra pública. *Colombia Compra*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/glosario/sistema-de-compra-publica#:~:text=Es%20la%20estructura%20organizada%20para,mercado%20y%20sus%20actores%2C%20las>

Arango Alzate, B., Bedoya Villa, M. A. & Toro Jaramillo, I. D. (2016). Emprendimiento corporativo e innovación: Una revisión y futuras líneas de investigación. *Revista espacios*, 38 (17), (p. 20). Recuperado de: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/17381720.html>

Araya Pizarro, S., Poblete Ibaceta, M. & Varas Madrid, C. (2018). Ética y emprendimiento: Una reflexión sobre los valores del emprendedor del siglo XXI. *Revista Dos Puntas*, X (17), 175 - 194. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Sebastian-Araya-Pizarro/publication/331608712_Etica_y_Emprendimiento_Una_reflexion_sobre_lo_s_valores_del_emprendedor_del_siglo_XXI/links/5c82dd2a299bf1268d4865b4/Etica-y-Emprendimiento-Una-reflexion-sobre-los-valores-del-emprendedor-del-siglo-XXI.pdf

Cámara de Comercio de Bogotá. (17 de abril de 2023). Su comunicación fue recibida en esta entidad el día 03 de abril de 2023 y radicada con el número CRE030151315.

Cámara de Comercio de Bogotá. (17 de abril de 2023). Comunicación recibida en esta entidad el día 03 de abril de 2023 y radicada con el número CRE030151315.

Caparoso, J. (4 de noviembre de 2022). Las 100 mejores *startups* de Colombia 2022. *Forbes Colombia*. Recuperado de: <https://forbes.co/2022/11/04/editors-picks/las-100-mejores-startups-de-colombia-2022>

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Código] (2022) 19a ed. Legis.

Congreso de la República. (28 de octubre de 1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094

Congreso de la República. (10 de julio de 2000). Ley que dicta disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas [Ley 590 de 2000]. DO: 44.078

Congreso de la República. (26 de enero de 2006). Ley de fomento a la cultura del emprendimiento [Ley 1014 de 2006]. DO: 46.164

Daniel Lesmes Cantillo y Juan Velásquez Alarcón/Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: un estudio de la implementación del decreto 442 de 2022

Congreso de la República. (30 de junio de 2015). Ley por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1755 de 2015]. DO: 49.559

Congreso de la República. (18 de noviembre de 2020). Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley número 122 de 2020 Cámara / 161 de 2020 Senado, *Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. [Gaceta del Congreso N° 1337].

Congreso de la República. (14 de diciembre de 2020). Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de Ley número 122 de 2020 Cámara / 161 de 2020 Senado, *Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. [Gaceta del Congreso N° 1543].

Congreso de la República. (21 de diciembre de 2020). Informe de conciliación al proyecto de Ley número 122 de 2020 Cámara / 161 de 2020 Senado, *Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. [Gaceta del Congreso N° 1490].

Congreso de la República. (31 de diciembre de 2020). Ley que impulsa el emprendimiento en Colombia [Ley 2060 de 2020]. DO: 51.544.

Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991). Edición digital. Secretaría del Senado. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de noviembre de 2011) Sentencia C-818 de 2018 de 2011. [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. (26 de junio de 2018) Sentencia T-238 de 2018. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]

Departamento Nacional de Planeación (5 de abril de 2023). Respuesta derecho de petición radicado 2023600026097200001.

Departamento Nacional de Planeación. (28 de marzo de 2022). 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*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184707>

Drucker, P. (2013). The Discipline of Innovation. In HBR's 10 Must Reads - On Innovation (pp. 143-156). Boston: Harvard Business School Publishing.

Daniel Lesmes Cantillo y Juan Velásquez Alarcón/Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: un estudio de la implementación del decreto 442 de 2022

Ejemplos de STEAM en educación. (2023, junio 16). Universidad Europea. <https://universidadeuropea.com/blog/steam-educacion-ejemplos/>

García González, A. & Bòria Reverter, S. (2006). Creación de empresas: presente y futuro. En García González, A. & Bòria Reverter, S., *Los nuevos emprendedores. Creación de empresas en el siglo XXI* (pp. 15-38). Barcelona: Publicacions I Edicions de la Universitat de Barcelona.

GFC Global. (s.f.). Emprendimiento: ¿Qué es una *startup*? Recuperado de: <https://edu.gcfglobal.org/es/emprendimiento/que-es-una-startup/1/#>

Gutiérrez-Solana, F. (2013). Conocimiento, creatividad, emprendimiento e innovación. *Tribuna Complutense*. Recuperado de: <http://www.cise.es/wp-content/uploads/Tribuna-complutense.pdf>

Hidalgo Proaño, L. F. (2014). La Cultura del Emprendimiento y su Formación. *Revistas Alternativas*, 15 (1), 46 - 50. Recuperado por: <https://editorial.ucsg.edu.ec/ojs-alternativas/index.php/alternativas-ucsg/article/view/8/8>

Innpulsa Colombia. (2021). Ley de emprendimiento en Colombia. Construcción de una política pública en materia de emprendimiento. *Analítica, mayo 2021*. Recuperado de: <https://www.innpulsa colombia.com/sites/default/files/documentos-recursos-pdf/Boletin%20Analitica.pdf>

MinCultura. (s.f.) *ABC Economía Naranja*. Recuperado de: https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/atencion-al-ciudadano/ABC_ECONOMI%CC%81A_NARANJA_.pdf

Ministerio de Ciencia, tecnología e innovación. (27 de abril de 2023). Respuesta a Remisión parcial por competencia de la consulta No. P20230403003010 – Radicado Minciencias 20234020160572

Ministerio de Educación Nacional. (20 de abril de 2023). Radicado No. 2023-EE-092262.

Patarroyo, C. G. (s.f.). *¿Cómo entender el emprendimiento social? Algunas reflexiones con fin pedagógico*.

Portafolio. (18 de agosto de 2022). Colombia, el mejor país en América Latina para emprender. *Portafolio*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/negocios/emprendimiento/colombia-el-mejor-pais-en-america-latina-para-emprender-569753>

Daniel Lesmes Cantillo y Juan Velásquez Alarcón/Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: un estudio de la implementación del decreto 442 de 2022

Presidencia de la República de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4170 de 2011. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura.* Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1543094>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.* Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019920>

Real Academia Española. (2023). Innovación. *Diccionario de la Real Academia Española.* Recuperado de: <https://dle.rae.es/innovaci%C3%B3n>

Universidad Europea. (16 de junio de 2023). Ejemplos de STEAM en educación. *Universidad Europea.* Recuperado de: <https://universidadeuropea.com/blog/steam-educacion-ejemplos/#:~:text=La%20educaci%C3%B3n%20STEAM%20es%20un,Engineering%2C%20Arts%20and%20Mathematics>

Veeduría Distrital de Bogotá. (19 de abril de 2023). Respuesta al Radicado VD 20232200030342 Petición de información – Laboratorio de Innovación LABCAPITAL.

Vesga Fajardo, R. (2008). Emprendimiento e innovación en Colombia, ¿qué nos está haciendo falta? *Facultad de Administración, Universidad de Los Andes.* Recuperado de: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/55063459/Emprendimiento_e_innovacion-libre.pdf?1511218884=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEMPRENDIMIENTO_E_INNOVACION_EN_COLOMBIA.pdf&Expires=1685331951&Signature=KfamKUjAf~1b-qN0GXIVrcUa1GNzRhZV7f0277xDU5QXRjMVWctqULUm328dyct8JJ4Z1A9phPmVXBBUoUNaspkoEuKGzsoYK4qtwNzPtWAGnpyu5KXIYrhgadbGIutP5bmfxyjMtVMbpHgX7bVnXPOP2syW9eCN4VQZ8W0UFXEeXeA8OENy64p1ptwVn2VnKLz7EP6rDqFY7yh6oIdnqtKbrL18P805SSDiooGav-M-zaoQQY48eh7E~K8ye75sNXuw3ltDI2GsHSygvRNINpT1Yo5R4XV2aoJt0JUa2zxI26frgHSNQrA2Kxbp1~1xUJiLsLUq10TbTKftJQN6SA_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA