

Hacia una nueva era en las contrataciones públicas: integrando los principios de valor por dinero e innovación en el marco legal peruano

JHOJAN MARQUIÑO TERRONES-JANCCO¹
VÍCTOR GIORDANO CASTILLO ANDIA²

RESUMEN

La expedición de la Ley General de Contrataciones Públicas de 2024 trajo consigo diversas modificaciones e incorporaciones para atender ciertos problemas públicos identificados por el legislador peruano en la anterior ley de contrataciones del Estado. Entre las modificaciones del nuevo régimen, se logra evidenciar la incorporación de los principios de valor por dinero e

1 Maestro en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Socio fundador y colíder del Área de Asuntos Públicos y Regulatorios de Terrones & Castillo Abogados Consultores, Lima, Perú. Correo-e: jterrones@tycabogados.pe. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-5224-5242>.

2 Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú. Socio fundador y colíder del Área de Asuntos Públicos y Regulatorios de Terrones & Castillo Abogados Consultores, Lima, Perú. Correo-e: gcastillo@tycabogados.pe Enlace Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9830-7200>. Fecha de recepción: 5 de marzo de 2025. Fecha de modificación: 12 de mayo de 2025. Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2025. Para citar el artículo: Marquiño Terrones-Jancco, Jhojan, y Castillo Andia, Víctor Giordano, "Hacia una nueva era en las contrataciones públicas: integrando los principios de valor por dinero e innovación en el marco legal peruano", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 34, 2025, pp. 43-73. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n34.03>.

innovación, lo que representa una oportunidad de llevar a cabo las fases de la contratación pública de manera eficiente y adoptar las mejores decisiones a favor del uso de recursos públicos, así como la adquisición de bienes y servicios, y la ejecución de obras a la vanguardia del avance tecnológico.

Palabras clave: contratación pública, principios generales del derecho, principio de valor por dinero, principio de innovación.

Towards a New Era in Public Procurement: Integrating the Principles of Value for Money and Innovation into the Peruvian Legal Framework

ABSTRACT

The enactment of the 2024 General Public Procurement Law introduced various modifications and additions aimed at addressing specific public issues identified by the Peruvian legislator in the previous State Procurement Law. Among the changes in the new regime is the incorporation of the principles of value for money and innovation, which presents an opportunity to carry out the phases of public procurement more efficiently and to make better decisions regarding the use of public resources, the acquisition of goods and services, and the execution of works at the forefront of technological advancement.

Keywords: Public Procurement, General Principles of Law, Value for Money Principle, Innovation Principle.

INTRODUCCIÓN

La contratación administrativa tiene como finalidad fundamental la satisfacción de necesidades públicas a través de la intervención de los particulares como colaboradores de la Administración pública mediante la celebración del respectivo acuerdo entre ellos, el mismo que se encuentra definido jurídicamente como un contrato administrativo³. En efecto, los contratos

3 Christian Napuri, "Un acercamiento a los principios que rigen la contratación administrativa", *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 7, 2009, p. 204.

administrativos son la materialización de un negocio o acto jurídico bilateral celebrado entre la Administración pública y un particular, los mismos que persiguen un fin público y se encuentran sometidos a normas de derecho público⁴.

Los "contratos públicos" serían aquellos en los que una de las partes es una Administración pública, por lo que se definirían por un criterio orgánico. Se trata de una expresión equivalente a la de contratos del Estado o contratos de la Administración, que han sido utilizadas por nuestra legislación en algunos casos⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe precisar que la contratación pública es una manifestación concreta de la contratación administrativa, la misma que se enmarca en normas de derecho público; y, por lo tanto, en los principios generales del derecho y principios de la función administrativa, los cuales deben de estar presentes durante todas las fases de la contratación estatal, como por ejemplo, el principio de transparencia, el cual es fundamental en el derecho global de la contratación pública, ya que garantiza la competencia leal y la igualdad de trato entre los licitadores⁶.

En línea de lo señalado, es importante destacar que las malas prácticas durante las fases de la contratación pública son las principales fuentes de corrupción y pérdidas económicas de los gobiernos⁷. Es por esto que el régimen de contratación estatal debe realizarse con sujeción no solo al principio de legalidad, sino también aplicando principios que permitan establecer estándares para un adecuado diseño y aplicación de los procedimientos de selección, así como una eficiente ejecución contractual, garantizando el correcto ejercicio de las facultades discrecionales que en materia de contrataciones la regulación ha conferido a las entidades de la Administración pública. Ello en un contexto donde la regulación incide de manera directa en las nuevas formas de relación entre el Estado, el sector privado y los ciudadanos, así como su vinculación con el mercado, por lo que se requiere el diseño de una arquitectura jurídico-institucional para la eficiente gobernanza del sistema de contrataciones⁸.

4 Roberto Dromi, *Derecho administrativo*, t. II, 8.ª ed., Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2000, p. 101.

5 Víctor Baca, "El concepto, clasificación y regulación de los contratos públicos en el derecho peruano", *Ius et Veritas*, n.º 48, 2014, p. 48.

6 Javier Miranzo-Díaz, "El principio de transparencia en el derecho global de la contratación pública", *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 18, 2019, p. 277.

7 Wendy Phillips, Nigel Caldwell y Guy Callender, "Public procurement: A pillar of good governance?", en *Public Procurement International Cases and Commentary*, Londres: Routledge, 2007, p. 140.

8 Carlos Castro y Luis Villavicencio, "El buen gobierno en las contrataciones del Estado: La metodología del Total Cost of Ownership como propuesta para mejorar la

De acuerdo a ello, las prestaciones de las contrataciones generan diversas relaciones entre los representantes Estado y particulares bajo técnicas que permiten la influencia de la corrupción, como fenómeno social que afecta la gestión de un estamento estatal administrativo⁹.

Cabe indicar que las contrataciones públicas representan parte importante del gasto de los países, considerando que estos instrumentos son de gran relevancia para alcanzar los intereses colectivos, pero muy vulnerables a los actos de corrupción que causan daño al desarrollo económico¹⁰. De igual forma, el contacto entre las entidades adjudicadoras y los operadores económicos con carácter previo a los procedimientos de adjudicación es un foco de numerosos problemas jurídicos relacionados con la igualdad de acceso a la licitación y no discriminación, el falseamiento de la competencia y la transparencia, debido al riesgo de captura del órgano de contratación. En algunos casos, esos contactos previos pueden estar vinculados a conductas corruptas. Sin embargo, en la práctica, muchos de esos contactos son necesarios para promover la celebración de contratos públicos más eficientes¹¹.

Hacer frente a un problema de tal magnitud requiere de una estrategia integral a mediano plazo, que incida en la construcción de una ciudadanía basada en valores. La corrupción en la contratación pública no es ajena al contexto social nacional en que se desenvuelve. Pero también es indispensable adoptar reformas institucionales y medidas de corto plazo que eviten que quienes buscan encontrar una ventaja personal en las compras públicas, tengan esa oportunidad¹².

En dicho sentido, el objetivo principal del artículo es analizar, desde una perspectiva jurídico-administrativa, la trascendencia de la Ley n.º 32069 –Ley General de Contrataciones Públicas– en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento, destacando la incorporación de los principios de valor por dinero e innovación como pilares normativos que pretenden revertir

determinación y aplicación de los factores de evaluación de ofertas", *Ius et Veritas*, n.º 62, 2021, p. 69. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.003> [consultado el 26 de diciembre de 2024].

- 9 Luis Alberto Huamán Ordóñez, "La certificación por niveles frente a la lucha contra la corrupción. El caso del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)", *Revista Oficial del Poder Judicial*, vol. 15, n.º 19, 2023, p. 189.
- 10 Samir Sallen Silva y Lucio Alves, "Entorno legal e adoção de blockchain como ferramenta para prevenir a corrupção em contratações públicas: reflexões sobre iniciativas europeias e os marcos normativos brasileiros", *Revista da CGU*, vol. 14, n.º 26, 2022, p. 190.
- 11 Silvia Díez Sastre, "Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico", *Anuario de Derecho Municipal*, n.º. 17, 2023, p. 49.
- 12 Christian Chocano Davis, "Herramientas para la integridad en la contratación pública peruana", *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 18, 2019, p. 37.

los problemas estructurales del régimen de contratación estatal. Esta nueva normativa busca optimizar la gestión pública en las fases del proceso de contratación (actos preparatorios, selección y ejecución), revalorizando el rol de la Administración pública como promotora del interés general mediante una contratación más eficiente, transparente, estratégica y adaptada a los retos tecnológicos actuales.

Asimismo, el artículo se propone demostrar que la positivización de estos nuevos principios rectores no constituye solo un cambio formal, sino una transformación sustantiva del enfoque tradicional de las compras públicas. Bajo este enfoque, se busca que las entidades públicas no solo cumplan con los procedimientos normativos, sino que orienten sus decisiones hacia la maximización del rendimiento de los recursos públicos y la generación de valor público sostenible, promoviendo la innovación como herramienta para la mejora continua del servicio público. En consecuencia, el trabajo sustenta que esta evolución normativa demanda una interpretación sistémica e integradora por parte de los operadores jurídicos, reforzando la necesidad de una arquitectura institucional coherente que asegure su efectiva implementación.

A partir de la promulgación de la Ley n.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo n.º 009-2025-EF, el presente artículo desarrolla un análisis crítico y sistemático de los fundamentos normativos y funcionales que sustentan esta reforma, con especial atención en la incorporación de los principios de valor por dinero e innovación.

En esa línea, se expone el contexto problemático que motivó la sustitución del régimen anterior, se evalúan las principales modificaciones introducidas en el nuevo marco normativo y se reflexiona sobre la orientación que estos nuevos principios imprimen a la función administrativa en materia de compras públicas. El propósito es ofrecer una lectura jurídica estructurada que no solo dé cuenta de los cambios normativos, sino que también evidencie los retos que su implementación plantea para una contratación pública eficiente, transparente y articulada con los fines del Estado peruano.

1. CUESTIÓN PREVIA: LA LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS COMO NUEVO MARCO NORMATIVO QUE RIGE EN EL SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO

Conforme se ha señalado, el 24 de junio de 2024 se publicó en el *Diario Oficial El Peruano* la Ley n.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas (en adelante, "Nueva Ley de Contrataciones"), la cual tiene por objeto establecer el marco normativo para efectivizar la contratación oportuna de bienes, servicios y obras, así como regular en el marco del Sistema Nacional

de Abastecimiento y la participación de los actores involucrados en el proceso de contratación pública.

Cabe tener presente que, conforme se establece en la 26.º disposición complementaria final de la Nueva Ley de Contrataciones, la referida norma entrará en vigor a los 90 días calendarios contados a partir del día siguiente a la publicación de su reglamento, con excepción de la 13.º, 16.º, 19.º y 28.º disposiciones complementarias finales, así como la única disposición complementaria modificatoria de la misma, que entran en vigor a partir del día siguiente de su publicación¹³.

De igual manera, se verifica que la única disposición complementaria derogatoria de la Nueva Ley de Contrataciones establece que, a partir de la vigencia de la referida norma, quedarán derogados los siguientes dispositivos y disposiciones legales:

- Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, salvo su 10.º disposición complementaria final, que se mantiene vigente en tanto no se apruebe el acuerdo del Consejo Directivo emitido al amparo de la presente ley. El acuerdo debe ser emitido en un plazo máximo de 60 días calendario contado a partir de la entrada en vigor de la Nueva Ley de Contrataciones.
- Decreto Legislativo n.º 1341, que modifica la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto Legislativo n.º 1444, que modifica la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto Legislativo n.º 1018, que crea la Central de Compras Públicas - Perú Compras.
- Segundo párrafo del artículo 8.2 del Decreto Legislativo n.º 1071 que norma el arbitraje.

1.1. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA PÚBLICO IDENTIFICADO QUE JUSTIFICA LA EMISIÓN DE LA NUEVA LEY DE CONTRATACIONES?

Conforme el dictamen conjunto recaído en los proyectos de ley respectivos¹⁴, en los últimos años la regulación de la gestión de la contratación pública ha sufrido constantes modificaciones. Así, los diferentes enfoques con los que se ha diseñado e implementado la regulación sobre la contratación pública

13 La Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, rige las contrataciones públicas hasta la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Contrataciones.

14 Congreso de la República del Perú, dictamen conjunto recaído en los Proyectos de Ley 5472/2022-PE, 5362/2022-CR, 6475/2023-CR y 7388/2023-CR, que aprueba la Ley de Contrataciones Públicas. pp. 31-32. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg2OTE2/pdf>.

de las entidades que la ejercen impactan de manera positiva o negativa en la calidad de uso de los recursos públicos, así como en el desarrollo de la economía peruana. De esa manera, se ha evidenciado que a pesar de los constantes esfuerzos por perfeccionar el subsistema de compras públicas se han detectado varios problemas que persisten e impiden que se logre un eficiente y eficaz proceso de contratación pública.

Según el legislador, se ha identificado como factores claves que han contribuido a esta problemática: la exigencia de muchos y complejos requisitos; altos costos para participar en el procedimiento de selección; impedimentos irracionales que dificulta la participación; lentitud en los pagos; y riesgos altos de inversión debido a la presencia de nulidades, resoluciones u otras incidencias respecto al ciclo de vida de la contratación, los cuales, restringen la participación de proveedores.

En el caso del procedimiento de selección, estructuralmente estaremos frente a un complejo de actos del administrado (por ejemplo, la observación de las bases y la presentación de la oferta) y la Administración (por ejemplo, la convocatoria, la emisión de las bases, la aplicación de los factores de evaluación y la evaluación de las ofertas en base a estos últimos), vinculados por una finalidad común de interés público: la adjudicación de un contrato público que busca satisfacer una necesidad de bienes, servicios u obras de la Administración en beneficio de la sociedad¹⁵.

Asimismo, se ha logrado identificar que la fase de contratación que mayor tiempo toma a las entidades en su ejecución es la relacionada a las actuaciones preparatorias, lo cual evidencia dificultades para definir requerimientos. Esta problemática no solo afecta la elaboración de los requerimientos, sino que impacta en la contratación del bien, servicio o ejecución de obra, así como en el cumplimiento de los objetivos y necesidades institucionales, generando contingencias en el desarrollo y ejecución del procedimiento de selección.

De igual forma, el legislador ha evidenciado que la aplicación de este enfoque de gestión de riesgos se aplica únicamente en la ejecución de obras públicas, mas no así en todas las fases del proceso de contratación y menos en todas las modalidades de procedimientos de selección, lo que constituye una brecha que impacta en: (1) alto nivel de deficiencias en la elaboración de los términos de referencia, (2) deficiencias en el diseño de una estrategia de contratación eficiente y (3) deficiencias en la identificación anticipada de actos de corrupción o que atenten contra la integridad. Se ha identificado que se carece de un enfoque integral del proceso de contratación pública que incluya mecanismos de transparencia, fortalecimiento de los sistemas de

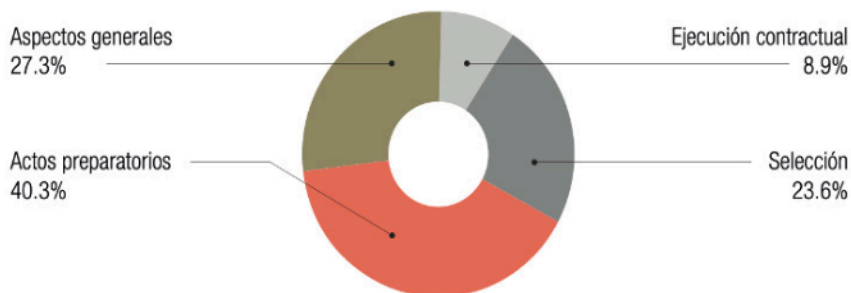
15 Néstor Shimabukuro y Óscar Alejos, "La naturaleza del procedimiento de selección de contratistas y el carácter común de la Ley del Procedimiento Administrativo General", *Ius et Veritas*, n.º 56, 2018, p. 65.

control y supervisión, así como mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas de los funcionarios y servidores que intervienen en el proceso de contratación pública.

A su vez, existen responsables de los procesos de contrataciones públicas que desconocen la normativa y dinámica de los procesos de contratación. Dicho problema tiene su fuente en la alta rotación de funcionarios y servidores, se pierde la oportunidad de que se fomente la especialización y una línea de carrera dentro de las entidades contratantes. Normalizar la desconfianza en los funcionarios y servidores públicos involucrados en el proceso de contratación pública se ha convertido en una constante. La incidencia, casi exclusivamente, en sus responsabilidades y en el endurecimiento de las sanciones por sus actuaciones (muchas veces en mérito a situaciones mediáticas o situaciones aisladas) han contribuido en la ralentización y temor en la toma de decisiones. En virtud de lo señalado, con la Nueva Ley de Contrataciones se busca brindar reglas que permitan contar con más postores, pero que estos sean calificados e idóneos para el cumplimiento de los fines de la compra pública.

Se ha identificado que otra de las problemáticas que afecta la buena gestión, desarrollo y ejecución del proceso de contratación pública es la forma como se desarrollan las diferentes etapas o fases del proceso de contratación, lo que genera retrasos y aprobación de adendas, problemas en la ejecución de contratos, entre otras consecuencias. Al respecto, la Contraloría General de la República ha evaluado distintas situaciones adversas dentro de las fases de contratación, las cuales, se ven reflejadas en la figura 1.

FIGURA 1. SITUACIONES ADVERSAS IDENTIFICADAS
EN LAS FASES DE CONTRATACIÓN



FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Fuente: Contraloría General de la República del Perú, *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022): Una mirada desde el control gubernamental*, 2023, p. 82.

Como se aprecia en el gráfico precedente, la mayor incidencia de situaciones adversas identificadas se encuentran en la fase de actos preparatorios, con un 40,3 %, seguido del 23,6 % que corresponde a la fase de selección, mientras que el 8,9 % corresponde a la fase de ejecución contractual; adicionalmente, para el presente estudio se agrupó en el rubro aspectos generales, que tiene una incidencia de 27,3 %, y refiere en muchos casos a aspectos transversales a más de una fase, teniendo entre ellos por ejemplo: información no registrada en el Seace, ausencia de equipamiento y mecanismos de seguridad en obras, desactualización del cuaderno de obras, normativa interna de contrataciones desfasada por parte de las entidades y contratación con proveedores sancionados, entre otros¹⁶. En ese orden de ideas, resulta relevante precisar las principales modificaciones e incorporaciones recogidas en la Nueva Ley de Contrataciones producto de la identificación de los problemas públicos señalados con anterioridad.

1.2. PRINCIPALES MODIFICACIONES E INCORPORACIONES

Con la publicación de la Nueva Ley de Contrataciones se han modificado e incorporado distintos aspectos dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento peruano, por tanto, es pertinente indicar aquellos que los autores consideran como los más relevantes:

a. *Estructura normativa de la Nueva Ley de Contrataciones.* La Nueva Ley de Contrataciones se estructura en seis títulos, bajo el siguiente detalle: (1) disposiciones generales, (2) identificación de los actores involucrados, (3) modalidades y herramientas orientadas a la contratación pública eficiente, (4) el proceso de contratación pública, (5) los mecanismos de solución de controversias y (6) el régimen de infracciones y sanciones. Adicionalmente, se incluyen disposiciones complementarias de carácter final, modificatorio, transitorio y derogatorio, que completan el marco normativo.

b. *Incorporación de nuevos enfoques metodológicos.* Se incorporan enfoques metodológicos actualizados como la gestión por resultados, la gestión de riesgos, la gobernanza y la profesionalización, dotando al marco normativo de un enfoque moderno y eficiente.

c. *Incorporación de nuevos principios rectores.* Conforme se señaló, la Nueva Ley de Contrataciones introduce nuevos principios rectores, tales como el principio de valor por dinero, el principio de innovación, el principio de

16 Contraloría General de la República del Perú, *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022): Una mirada desde el control gubernamental*, 2023. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4870766/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20en%20el%20Per%C3%BA%20%282018-2022%29.pdf?v=1689790040>.

legalidad, el principio de causalidad y el de presunción de veracidad, que no se encontraban contemplados en la Ley n.º 30225.

d. *Actores involucrados dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento.* La Nueva Ley de Contrataciones instituye al Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), que reemplaza al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), como el nuevo organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas que brinda asistencia técnica y orientación, y supervisa el cumplimiento de la normativa de contratación pública y el desarrollo de todo el proceso de contratación con sujeción a la presente citada ley, para contribuir a la eficiencia del Sistema Nacional de Abastecimiento. Asimismo, se contempla la creación del Tribunal de Contrataciones Públicas, que asume las funciones del actual Tribunal de Contrataciones del Estado. Aunque estos cambios son esencialmente nominales, es importante destacarlos debido a la potencial confusión que podrían generar en los actores de la contratación pública.

e. *Se reorganiza las categorías de los impedimentos para contratar con el Estado.* Uno de los aspectos más relevantes de la Nueva Ley de Contrataciones es la reorganización de los impedimentos para participar como postor, contratista o subcontratista. Dichos impedimentos se clasifican en cuatro categorías principales: (1) impedimentos de carácter personal (subdivididos en siete subtipos), (2) impedimentos por razones de parentesco (con cinco subtipos), (3) impedimentos aplicables a personas jurídicas o por representación (con siete supuestos) y (4) impedimentos derivados de sanciones administrativas, civiles y penales, o por inclusión en otros registros (con cinco subtipos).

f. *Proceso de contratación pública.* La Nueva Ley de Contrataciones regula de forma más específica las actuaciones preparatorias, el procedimiento de selección y la ejecución contractual. En particular, se destaca la incorporación del modelo *building information modeling* (BIM) como herramienta estratégica para la contratación en proyectos de obras, lo cual marca una tendencia hacia la modernización en la gestión de infraestructuras públicas, la cual se ha venido promoviendo en la ejecución de proyectos.

g. *Régimen de infracciones y sanciones.* El nuevo régimen sancionador presenta varias modificaciones sustanciales, de las cuales se destacan: (1) la eliminación de la infracción por presentación de cuestionamientos maliciosos o infundados al pliego de absolución de consultas u observaciones, (2) la reducción del monto de las sanciones pecuniarias y de los plazos de inhabilitación temporal, (3) la introducción de la opción para el administrado de optar por el pago de una multa en lugar de la inhabilitación en determinados casos y (4) la inclusión de eximentes y el régimen de caducidad, de conformidad con la Ley n.º 27444, Ley General de Procedimiento Administrativo General, corrigiendo las deficiencias legales de la normativa vigente.

h. *Responsabilidad objetiva y sanciones.* El principio de responsabilidad objetiva se mantiene como regla general, salvo en los casos en los que se pueda

justificar la conducta infractora. No obstante, se observa una aparente contradicción en el artículo 92.4 de la Nueva Ley de Contrataciones, que permite imponer sanciones inferiores al mínimo establecido (por ejemplo, en infracciones relacionadas con la presentación de información inexacta o falsa) si se demuestra que el proveedor actuó con diligencia. Dicho supuesto resulta problemático, ya que, en teoría, si la diligencia está acreditada, la consecuencia debería ser la exoneración de la sanción y no su reducción.

En atención a lo señalado, los autores consideran que el legislador identificó adecuadamente las deficiencias en la Ley n.º 30225 que han surgido a lo largo de estos años dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento; no obstante, es relevante que las soluciones recogidas en la Nueva Ley de Contrataciones también se incorporen en su reglamento, a efectos de concretar los objetivos y finalidades del referido sistema.

Asimismo, es importante destacar que la incorporación de los principios de valor por dinero e innovación resulta acertada, toda vez que constituyen un avance significativo en las compras públicas, considerando además que el Perú se encuentra en una etapa de transformación tecnológica constante. De acuerdo a ello, a continuación, se procederá a analizar los referidos principios, como parte de los principios rectores de la contratación pública.

2. LOS PRINCIPIOS DE VALOR POR DINERO E INNOVACIÓN COMO PARTE DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Previo a realizar un análisis jurídico de los principios rectores de la contratación pública, es importante precisar que dichos principios tienen su origen y se rigen bajo los principios generales del derecho, en tanto estos últimos aluden a la pluralidad de postulados o proposiciones con sentido y proyección normativa o deontológica que, por tales, constituyen parte del núcleo central del sistema jurídico. Insertados de manera expresa o tácita dentro de aquel, están destinados a asegurar la verificación preceptiva de los valores o postulados ético-políticos, así como las proporciones de carácter técnico-jurídico¹⁷.

Un sector importante de la doctrina considera que los principios generales también pueden ser considerados como normas, aun cuando en algunos casos los principios no sean expresos. Hay casos en los que los principios adoptan expresamente la estructura jurídica de normas; por ejemplo, cuando

17 Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional del Perú, recaída en el expediente n.º 047-2004-AI/TC.

el principio es incorporado a la disposición o texto normativo. En esa línea, se ha sostenido que los principios son una clase de norma¹⁸.

De esta manera, los principios del derecho, en general, desempeñan un rol sumamente importante en la organización del ordenamiento jurídico, puesto que permiten no solo interpretar las normas, sino además servir de base para la construcción jurídica y facilitar la labor del operador del derecho, al generar insumos para cubrir los vacíos del derecho positivo¹⁹.

Los principios que rigen la actuación de la Administración pública no solo constituyen principios imprescindibles de la propia función administrativa objetivamente considerada –que requiere ser llevada a cabo en forma intermitente para satisfacer el interés general o bien común– sino que además cumplen una triple función: de fundamento, interpretación e integración del ordenamiento jurídico garantizando la tutela administrativa efectiva, con la finalidad de que las diversas entidades de la Administración pública ejerzan la función administrativa de manera eficiente²⁰.

Así, para el ordenamiento jurídico administrativo, la incorporación positiva de principios entraña el reconocimiento de postulados medulares y rectores dirigidos a servir de guías para la acción administrativa. Aportados por la dogmática, los principios son asumidos positivamente por el legislador como la fórmula ineludible de explicitar los valores sociales, éticos y políticos fundantes de un conjunto de normas que como estándares permanentes deben ser concretados mediante la acción específica de los administrados y representantes de la Administración pública. De ahí que la inobservancia a un principio debe ser considerada como más grave que el incumplimiento de cualquier otra norma sustantiva o procedimental de los procedimientos, ya que el infractor no solo viola una regla jurídica sino uno de los valores que subyacen a todo el régimen jurídico de la materia²¹.

De este modo, el régimen de contratación estatal debe realizarse con sujeción no solo al principio de legalidad, sino también aplicando todos los principios que permitan establecer estándares mínimos y efectivos durante las fases de contratación (actos preparatorios, selección y ejecución contractual), garantizando el correcto ejercicio de las facultades discrecionales

18 Jerónimo Betegón, Marina Gascón, Juan Ramón de Páramo y Luis Prieto, *Lecciones de teoría del derecho*, Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 205.

19 Félix Morales Luna, "Principios jurídicos y sistemas normativos", *Foro Jurídico*, n.º 1, 2002, p. 155.

20 Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, t. I, Lima: Editorial Palestra, 2010, pp. 643-644.

21 Juan Carlos Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Nuevo Texto Único Ordenado, de la Ley n.º 27444*, 14.ª ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 73.

que en materia de contrataciones la regulación ha conferido a las entidades de la Administración pública²².

En referencia a ello, cabe tener en cuenta que en el desarrollo de las contrataciones públicas se ha utilizado distintas metodologías para que las mismas resulten eficientes. Como ejemplo de ello, se logra evidenciar a la metodología *total cost of ownership* (TCO) o coste total de propiedad, la cual fue desarrollada con mayor profundidad por Lisa Ellram en la década de los noventa, conceptualizando el TCO de forma más estructurada, pues propuso impulsar la adopción de un enfoque de compras estratégico, en el que se incluyera un mayor énfasis en la calidad de los materiales y servicios adquiridos, la racionalización de la base de suministro y el aumento de la competencia global, por nombrar solo algunos factores, todo a la luz del creciente reconocimiento de la importancia de los costos de compra y de vida útil de la adquisición²³. En este orden de ideas, Ellram define al TCO como aquel proceso en el que se debe tener en cuenta todos los costes que conlleva la compra y el posterior uso de componentes en toda la cadena de valor de determinada adquisición, y como consecuencia de ello, se amplía la noción de costo de compra al combinar los efectos del costo del ciclo de vida con el precio de adquisición²⁴.

En el siguiente apartado se realizará un análisis jurídico de los principios de valor por dinero e innovación, por cuanto, a criterio de los autores, dichos principios son innovadores y clarificadores para la correcta aplicación de la Nueva Ley de Contrataciones.

3. EL PRINCIPIO DE VALOR POR DINERO

En años recientes se ha desarrollado una nueva visión respecto a cómo evaluar el éxito en las compras públicas, toda vez que la decisión de compra basada solamente en el precio para medir la eficiencia, economía y eficacia de las compras públicas ha evolucionado hacia un enfoque multicriterio en el que, además del precio, son consideradas otras dimensiones tales como: el ciclo de vida, la sostenibilidad y el desempeño social de los bienes y servicios. Lo que se resumiría en la premisa "conseguir más y mejor, pagando

22 Carlos Castro y Luis Villavicencio, "El buen gobierno en las contrataciones del Estado", *op. cit.*, p. 69.

23 *Ibid.*, p. 73.

24 Lisa Ellram, "A Framework for Total Cost of Ownership", *The International Journal of Logistics Management*, vol. 4, n.º 2, 1993.

lo mismo", o lo que en el argot de la contratación estatal se conoce como "valor por dinero"²⁵.

El término "valor por dinero" proviene del concepto inglés "*value for money*", el cual fue recogido en 1982 por el gobierno de Reino Unido en la Local Government Financial Act, cuerpo normativo que se traduce como la Ley Financiera de las Corporaciones Locales. En dicha ley se definió al "*value for money*" como aquel concepto que representa la eficiencia, economía y efectividad en el gasto público de las autoridades locales. Otro sector sostiene que el término "valor por dinero" es usado para describir un compromiso explícito que asegure el mejor resultado posible en términos de precio y calidad que puede ser obtenido de entre dos o más alternativas de solución para un problema que implique el uso de recursos públicos²⁶.

La derogada Ley de Contrataciones con el Estado, aprobada mediante el Decreto Legislativo n.º 1017, publicado el 4 de junio de 2008, en su artículo 2 dispuso como objeto establecer las normas orientadas a maximizar el valor del dinero del contribuyente en las contrataciones que realicen las entidades del sector público, de manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad. En efecto, el objeto consiste en maximizar el valor del dinero o de conseguir el mejor valor por la inversión realizada.

Por su parte, la Ley n.º 30225 contempla como finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten en las contrataciones del Estado y a promover la actuación bajo el enfoque de "gestión por resultados", a fin de que la contratación pública se realice de manera oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitiendo el cumplimiento de los fines públicos. En ese sentido, el principio de valor por dinero es fundamental ya que orienta todo proceso de contratación estatal y se encuentra contenido implícitamente en el principio de eficacia y eficiencia de la Ley n.º 30225^[27].

En virtud a lo señalado, el legislador ha visto pertinente incorporar por primera vez el citado principio de manera enunciativa en el artículo 5.c de la Nueva Ley de Contrataciones, el cual dispone que las entidades contratantes

25 Leslie Harper, Ana Paiva y Ana Calderón, "¿Es el valor por el dinero un principio, una filosofía o un objetivo de las compras públicas?", 2017. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/> [consultado el 28 de diciembre de 2024].

26 Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. *Determinación del valor por dinero. Guía metodológica del comparador público-privado para esquemas de participación público-privada en Uruguay*, 2012. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-07/Valor%20por%20Dinero.pdf> [consultado el 4 de enero de 2025].

27 Juan Antonio Carrillo, "La compra pública de innovación: Retos y oportunidades para el desarrollo de la I+d+i desde la demanda pública", *Ius et Veritas*, n.º 62, 2021, p. 42.

se encuentran en la obligación de maximizar el valor de lo que obtienen en cada contratación, en términos de eficiencia, eficacia y economía, lo cual implica que se contrate a quien asegure el cumplimiento de la finalidad pública de la contratación, considerando la calidad, la sostenibilidad de la oferta y la evaluación de los costos y plazos, entre otros aspectos vinculados a la naturaleza de lo que se contrate, y que no procure únicamente el menor precio.

Sobre este punto, los autores consideran acertada la incorporación del principio de valor por dinero en la Nueva Ley de Contrataciones, toda vez que resulta importante conceptualizar el citado principio, a fin de que los actores de la contratación pública tengan presente su aplicación de forma transversal en todas las etapas del proceso, y no solo se procure el menor precio, sino se busque la eficiencia, eficacia y economía al momento de contratar.

4. EL PRINCIPIO DE INNOVACIÓN

Como se señaló anteriormente, el legislador ha previsto incorporar dentro de los principios que rigen las contrataciones con el Estado al de innovación, el cual cobra relevancia ante los constantes cambios y retos que trae consigo la implementación de políticas públicas que fomentan la ciencia, tecnología e innovación, por lo que resulta crucial su incorporación.

Así, la Nueva Ley de Contrataciones recoge el principio de valor por dinero en su artículo 5.n, el cual dispone que las entidades contratantes deben promover la innovación a través de la contratación de bienes, servicios u obras, ya sea para la creación de bienes y servicios que no existen en el mercado o la optimización de aquellos existentes. Así, la innovación se constituye en un medio generador de soluciones para la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Este principio busca optimizar el uso de los recursos públicos, apalancar sectores, promover la competitividad y mejorar la prestación de servicios públicos en las citadas materias, que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

No obstante, es importante saber el origen del principio de innovación a nivel internacional y su implicancia dentro de los sistemas de contratación pública, considerando, además, los beneficios y perjuicios evidenciados durante su aplicación, a efectos de identificar oportunidades de mejora y escenarios que puedan ser desarrollados en los dispositivos normativos peruanos.

En materia de contratación pública, la innovación se incorporó de manera efectiva en las directivas europeas de contratos públicos aprobadas el 26 de

febrero de 2014^[28], como una nueva política pública, al mismo nivel que la social y medioambiental, y que debe promoverse a través de los instrumentos contractuales. Se establece expresamente que los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación, por considerarla uno de los principales motores del crecimiento futuro²⁹.

En línea de lo señalado, según la *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*, se han desarrollado proyectos piloto que permiten validar los procedimientos y obtener lecciones aprendidas y buenas prácticas que posibilitan establecer las bases del sistema y pasar a la implementación³⁰. En el siguiente gráfico se puede advertir el nivel de implementación de compra pública de innovación (CPI) en Iberoamérica (figura 2).

FIGURA 2. MAPA DEL NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE CPI EN IBEROAMÉRICA



Fuente: Sandra Sinde, *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*, op. cit., p. 12.

28 Se trata de las directivas n.º 2014/23/UE y 2014/24/UE.

29 Véase el considerando n.º 47 de la Directiva 2014/24/UE (Ley 4613/2014), p. 8. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>.

30 Sandra Sinde, *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2023, p. 8. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/guia-practica-para-la-implementacion-de-proyectos-de-compra-publica-de-innovacion> [consultado el 10 de enero de 2025].

La CPI es una novedosa medida de fomento orientada a que las entidades de la Administración pública adquieran productos y servicios que aún no existen en el mercado, o que mejoren los existentes, para cubrir sus necesidades con las soluciones tecnológicas e innovadoras que se adaptan de forma más eficiente y sostenible a las necesidades públicas³¹.

Con la innovación, por ejemplo, como se pone de manifiesto en la *Guidance for Public Authorities on Public Procurement of Innovation*, se podrían alcanzar nuevos modos de almacenar o compartir información, pudiéndose mejorar la eficiencia de la Administración pública. Algunas innovaciones ahorrarán costes inmediatamente a las autoridades públicas, mientras que otras necesitarán una inversión inicial para obtener ganancias a largo plazo. En un tiempo de menores presupuestos públicos, la innovación puede facilitar la creación de infraestructura y la provisión de servicios vitales³².

Esta modalidad de contratación pública tiene un doble propósito. Por un lado, busca incentivar la innovación y la investigación empresarial a través de la demanda pública, reconociendo la innovación como un elemento clave para aumentar la competitividad; y por otro, optimizar la prestación de los servicios públicos, elevando tanto su calidad como el nivel de satisfacción de los usuarios. Con esta finalidad dual, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como la Unión Europea, han promovido durante años la CPI como un mecanismo eficaz para estimular la innovación en el mercado³³.

Respecto a la comparación del modelo tradicional de intervención de contrataciones públicas, frente al modelo de compra pública innovadora, cabe tener presente la diferencia en su aplicación como se puede advertir en el siguiente gráfico (figura 3).

Por su parte, el legislador hace énfasis en que la inclusión de este principio es fundamental en la medida que habilita a las entidades contratantes a aplicar la innovación para impulsar la generación de soluciones y crear o desarrollar bienes, servicios u obras o adquirir los resultados innovadores que no existen en el mercado a fin de satisfacer las necesidades que surjan en el marco del cumplimiento de las funciones de la entidad contratante, así como para el cumplimiento de los fines públicos que permitan el desarrollo integral de la comunidad siempre que cumplan los requisitos de rendimiento y costos máximos acordados por las partes³⁴.

31 Juan Antonio Carrillo, "La compra pública de innovación", *op. cit.*, p. 39.

32 *Ibid.*, p. 39.

33 Sandra Sinde, *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*, *op. cit.*, p. 8.

34 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *La contratación pública en el Perú: Reforzando capacidad y coordinación*, París: OCDE, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>.

FIGURA 3. CPI VERSUS EL MODELO TRADICIONAL DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Nota: I+D+i: investigación, desarrollo e innovación.

Fuente: Sandra Sinde, *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*, op. cit., p. 82.

Los autores consideran acertada la incorporación del principio de innovación en la Nueva Ley de Contrataciones debido al avance tecnológico que se puede evidenciar en cuanto a la contrataciones de bienes, servicios y ejecución de obras, más aún, teniendo en cuenta que la OCDE recomendó al Perú considerar la posibilidad de desarrollar una política de contratación en materia de innovación, identificando varias categorías que permitan la compra preferencial de productos de nueva tecnología e introduzca más flexibilidad en el proceso de licitación, para fomentar el desarrollo de soluciones innovadoras³⁵.

Asimismo, dicho organismo internacional ha señalado que la demanda de nuevos productos o servicios es la principal razón para utilizar la contratación pública en materia de innovación. La segunda razón más citada por los países miembros es la mejora del rendimiento de los productos o servicios existentes, logrando reducir costos o aumentar la eficiencia.

Es de vital importancia, conforme señala el profesor Nin Sánchez³⁶, matizar que el concepto de "compra pública de innovación" viene traducido del inglés *public procurement of innovation*. De esta manera, no se debe confundir compra pública innovadora, tratándose de la innovación de los procedimientos

35 Congreso de la República del Perú, dictamen conjunto recaído en los Proyectos de Ley 5472/2022-PE, 5362/2022-CR, 6475/2023-CR y 7388/2023-CR, op. cit., p. 31-32.

36 Sergi Nin Sánchez, *La asociación para la innovación*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016, p. 15.

de contratación (p. e. la contratación en formato electrónico), con la compra pública de innovación, teniendo esta última el objetivo de generalizar en los contratos públicos aspectos que promuevan la adquisición por parte del sector público de bienes y servicios que han incorporado elementos de innovación tecnológica, social o medioambiental, o que los han introducido en sus procesos de producción³⁷.

Por su parte, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ha elaborado el documento "La compra pública como catalizador del ecosistema de *govtech*"³⁸, mediante el cual se analiza de manera práctica cómo las CPI pueden convertirse en un instrumento de política pública de innovación para promover ecosistemas *govtech*³⁹. Asimismo, dicho organismo internacional ha evaluado el nivel de desarrollo de la CPI en Perú⁴⁰, señalando como principales actores al Gobierno del Perú, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Economía y Finanzas, el OSCE e Innóvate Perú, dando como resultado lo presentado en la figura 4.

Al respecto, las principales conclusiones a las que arriba el Banco de Desarrollo de América Latina son las siguientes:

a. *Aspectos positivos:*

- Perú obtiene una valoración por encima del promedio en el criterio de gobernanza/articulación de entidades. La contratación pública en Perú cuenta con un organismo gobernante (MEF), un organismo supervisor (OSCE) y un organismo ejecutor (Perú Compras).

b. *Aspectos negativos:*

- En el resto de los criterios, Perú obtiene una valoración por debajo del promedio. Su más baja puntuación se ve reflejada en la madurez de la oferta tecnológica y pilotos de CPI. Perú se encuentra rezagado

37 *Ibid.*

38 Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), "La compra pública como catalizador del ecosistema de *govtech*", 2022. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1872>.

39 El *govtech* se entiende como el ecosistema en el que los gobiernos colaboran el sector público innovador, con principal foco en los *startups*, que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proveer productos y servicios al sector público. Carlos Santiso e Idoia Ortiz, *Govtech y el futuro del gobierno*, 2020, p. 14. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1645/Govtech%20y%20el%20futuro%20gobierno.pdf>.

40 Enrique Zapata y Sandra Sinde, *La compra pública como catalizador del ecosistema *govtech**, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2022, p. 99. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1872> [consultado el 10 de enero de 2025].

FIGURA 4. NIVEL DE DESARROLLO CPI EN PERÚ



Fuente: Enrique Zapata y Sandra Sinde, *La compra pública como catalizador del ecosistema govtech*, op. cit., p. 99.

en gastos de I+D a nivel regional con un 0,11 % del PIB. Además, la vinculación entre las empresas e institutos de investigación es muy poco común.

- Actualmente, existe un bajo número de *startups*. Sin embargo, programas como Innovate Perú y Startup Perú podrán potenciar el desarrollo del sector tecnológico en Perú.

En ese sentido, habiendo verificado el desarrollo del principio de innovación a través de distintos dispositivos normativos internacionales, así como políticas y documentos emitidos por organismos a nivel mundial, se espera que dichas medidas sean adoptadas en nuestro ordenamiento jurídico; con mayor precisión, en el reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones que se encuentra en elaboración y en dispositivos legales complementarios.

Para ello, será necesario tener en cuenta los tipos de CPI en función del grado de innovación del que se parte y al que se quiere llegar, y también de si se hace referencia exclusivamente a generar investigación y desarrollo (I+D) o se avanza hacia la compra de los resultados que se derivan de ella.

De acuerdo a ello, se pueden distinguir los siguientes tipos de CPI, los cuales parten de una definición conceptual más que de una definición legal⁴¹.

Los tipos de CPI en mención son los siguientes:

- *Compra pública precomercial (CPP)*. Contratación de servicios de I+D en la que la entidad pública no se reserva los resultados de I+D para su uso exclusivo, sino que comparte con los proveedores de oferta tecnológica los riesgos y beneficios de la I+D necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superen las disponibles en el mercado.
- *Compra pública de tecnología innovadora (CPTI)*. Compra pública de un bien o servicio que no existe en el momento de la compra, pero que puede desarrollarse en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos de la entidad pública.
- *Asociación para la innovación (API)*. Permite en un único proceso que una entidad pública invierta y se asocie con una entidad solucionadora para investigar y avanzar una tecnología hasta llegar a disponer de un prototipo y, en caso de que los resultados sean satisfactorios, adquirirlo según las condiciones acordadas.

Ahora bien, el 22 de enero de 2025 se publicó en la edición extraordinaria del *Diario Oficial El Peruano*, el Decreto Supremo n.º 009-2025-EF, que aprueba el reglamento de la Ley n.º 32069, Ley General de Contratación Públicas (en adelante “Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones”).

Al respecto, el Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones desarrolla algunos apartados relacionados a la innovación, como es el caso de los procedimientos de selección no competitivos (contratación directa), en donde se ha dispuesto la contratación de bienes o servicios con fines de investigación, desarrollo e innovación.

En virtud de ello, el artículo 100.g del Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones señala que, para efectos de la configuración del supuesto de contratación directa antes señalado, la entidad contratante debe verificar las siguientes condiciones:

- Que se trate de bienes y servicios directamente utilizados en las actividades de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), en el ejercicio de sus funciones.

41 Sandra Sinde, *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*, op. cit., pp. 13-14.

- Que la entidad contratante se encuentre en el nivel de ejecución del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Sinacti).
- Que cuente con la certificación emitida por Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Pronacti) cuando el bien o servicio es contratado para actividades de I+D+i dentro de un proyecto de I+D+i, considerado como tal por la normativa de la materia, de un fondo concursable otorgado por estos y durante el periodo de ejecución del proyecto de I+D+i subvencionado, o por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Concytec) cuando el bien o servicio es contratado para actividades de I+D+i aprobado y en etapa de ejecución por la entidad contratante. La certificación es una autorización emitida por Concytec o Pronacti a solicitud de la entidad contratante que ejecuta el proyecto que tiene vigencia durante su periodo de ejecución.

Por su parte, el capítulo VI del Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones, denominado "Compras públicas de innovación", desarrolla la definición de esta modalidad, las actuaciones preparatorias, la fase de selección y los responsables, así como el control y monitoreo de esta modalidad de contratación, entre otros.

Sobre el particular, la norma bajo análisis señala que la CPI parte de la identificación de una necesidad que requiere ser atendida, cuya solución no existe en el mercado o que requiere de adaptaciones, ajustes o mejoras que implican la incorporación de elementos innovadores, para lo cual, la entidad contratante, a través de un proceso de I+D, busca la adquisición de una solución innovadora orientada a la obtención de bienes, servicios u obras.

Asimismo, a razón de la aprobación del Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones, las entidades contratantes pueden emplear las modalidades de procedimientos de selección de CPP (compra pública precomercial) o API (asociación para la innovación), de acuerdo con lo siguiente:

- La CPP es la contratación de un bien o servicio que incluye como prestación la investigación y desarrollo (I +D) con el fin de obtener una solución que no esté disponible en el mercado o requiera de adaptaciones, ajustes o mejoras, con la finalidad de obtener prototipos o primeros productos de prueba que respondan a la necesidad de la entidad contratante. La CPP puede establecer hitos conforme a la secuencia de los procesos de I+D que contemple la entidad contratante. La validación en un entorno real depende de la naturaleza y complejidad de la solución y de la decisión del área usuaria. En la CPP, se otorga la buena pro a uno o más proveedores.
- La API es la contratación del servicio de I+D y la posterior contratación de la solución innovadora, que no esté disponible en el mercado

o requiera de adaptaciones, ajustes o mejoras. La API tiene dos fases: en la primera se realiza la selección, contratación y ejecución del servicio de I+D con uno o más proveedores adjudicados en la API; y en la segunda se realiza la contratación de la solución innovadora resultante de la primera fase. Para ello, se suscribe el contrato con uno de los proveedores que participaron en la primera parte y que haya obtenido el mejor resultado de acuerdo con los objetivos, niveles de rendimiento y costos determinados en las bases del procedimiento de selección.

Se considera pertinente que el Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones haya incluido los alcances de las CPI.

Cabe tener en cuenta que la elaboración de los pliegos requerirá de grandes técnicos conocedores de la materia; el diseño del baremo a aplicar será una obra de ingeniería jurídica, incluyendo aspectos sociales, laborales, medioambientales y de innovación, sin que ello llegue a distorsionar la competencia y a su vez sirva para hallar la mejor oferta⁴².

No obstante, será necesario que la OECE tenga en cuenta el desarrollo normativo en la innovación de las compras públicas que se ha venido dando en los países de la región y sus efectos, los cuales, en muchas ocasiones, han representado serias limitaciones para la concreción de proyectos innovadores que coadyuven con los fines de las entidades públicas. Un ejemplo de ello, se puede verificar en el país de Colombia, en donde se aprobó el 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, aprobado por el presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en particular las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020^[43].

42 Sebastián Menéndez, "Una visión general de la nueva Ley de Contratos del Sector Público", *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, vol. 1, n.º 21, 2018, p. 97.

43 Artículo 36, Ley 2069 de 2020, por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia: "Promoción de las Compras Públicas de Tecnología e Innovación. Las entidades estatales, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, procuraran generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas, que permitan generar mejores servicios a los ciudadanos, fomentar el desarrollo tecnológico del Estado, y promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.

Al respecto, el objetivo fundamental de este decreto consiste en establecer mejoras en la prestación de los servicios a través de herramientas tecnológicas y mecanismos de innovación. Asimismo, según lo establecido en el artículo 36.2 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.

Según Lesmes y Velásquez⁴⁴, 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.

Asimismo, cabe señalar que el Informe Nacional de Competitividad 2022-2023, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad de Colombia⁴⁵, ha dispuesto que la actualización del Decreto 591 de 1991, por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas, en cuanto a la definición de las "actividades científicas y tecnológicas", sería de gran utilidad para: (1) realizar contratación pública directa para actividades de CTI, (2) fomentar la compra pública innovadora (CPI) y (3) importar equipos para CTI. Esto se debe a que, al no tener definidas con precisión las actividades científicas y tecnológicas para la contratación pública, se ha utilizado la figura en algunos casos para lo que no es, o en su defecto existe un temor para usarla por posibles investigaciones futuras de los entes de control.

"De igual manera, las entidades estatales podrán aprovechar los laboratorios de innovación pública del Gobierno Nacional, para adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos que presenta la ejecución de las políticas públicas, el ejercicio propio de sus funciones, y la atención de servicios a los ciudadanos".

44 Daniel Lesmes y Juan Velásquez, "Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: Un estudio de la implementación del Decreto 442 de 2022", *Revista Electrónica de Derecho y Ciencia Política*, n.º 3, 2024, p. 26. Disponible en: <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/facderccpp/article/view/6075>.

45 Consejo Privado de Competitividad, *Informe Nacional de Competitividad 2022-2023*, 2023, p. 485. Disponible en: <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Nacional-de-Competitividad-2022-2023.pdf>.

Respecto a este punto, señala el informe en cuestión, es imprescindible considerar la forma como se define el riesgo asociado a la inversión en CTI. Es necesario que los entes de control comprendan que hay un riesgo inherente, y cuando no se llega al resultado planteado inicialmente esto no se traduce en detrimento patrimonial. Si este raciocinio persiste, difícilmente se van a lograr mayores tasas de inversión, pues existe una aversión al riesgo muy alta. Por tanto, actualizar esta limitante jurídica podría facilitar diferentes procesos relacionados con la contratación directa por actividad de CTI debido a la mayor tranquilidad y seguridad jurídica para poderla utilizar.

De hecho, revisar los marcos legales en Colombia que sostienen las políticas públicas de CTI puede generar un entorno de seguridad jurídica para que más empresas inviertan en investigación y desarrollo. Incluso, la Misión de Sabios –en 2020– había identificado la necesidad de reducir barreras normativas que dificultan el desarrollo de los proyectos, así como de promover la eficiencia en lugar de prevenir lo que no está correcto o los delitos. Simplificar y también optimizar la normatividad en Colombia es parte de todo el andamiaje para potenciar la productividad a través de la CTI e impulsar la competitividad del país.

Asimismo, el país de Argentina cuenta con el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional vigente, aprobado por el Decreto n.º 1.023/2001. Asimismo, la normativa argentina en materia de compras públicas (Decreto n.º 893/2012) estipula un mecanismo para actuar como catalizador de innovaciones. De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)⁴⁶, a nivel nacional, dicho país cuenta con una subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto que pertenece al Ministerio de Modernización, donde buscan involucrar a diferentes actores y diferentes niveles de gobierno para trabajar juntos en la creación de nuevas soluciones para la sociedad. Se desarrollaron los siguientes programas: laboratorios de innovación como el Laboratorio de Gobierno (LABgobar) y una academia de diseño de políticas públicas, gobierno abierto y datos públicos. A nivel local existen varios laboratorios de innovación pública, el Buenos Aires LAB (2017) que busca impulsar políticas de Gobierno Abierto en la Administración pública, el de Santalab (2016), LABgcba (2013), LabHacker de la Cámara de Diputados (2013) y NQNLab (2017), entre otros.

Asimismo, según data recogida por el CAF⁴⁷, dicho país cuenta con una alta tasa de investigadores dedicados a I+D en comparación con otros países en Latinoamérica. Entre 2003 y 2017, la inversión en I+D pasó del 0,46 % al 0,69 % del PIB y existen 1.023 firmas con actividades de I+D (2015). El

46 Banco de Desarrollo de América Latina, "La compra pública como catalizador del ecosistema govtech", *op. cit.*, p.104

47 *Ibid.*, p. 106.

gasto en I+D se destina a "Producción y tecnología industrial" con un 22,2 %, seguido por "Producción y tecnología agrícola" (19 %) y "Protección y mejora de la salud" (13,1 %). En Argentina, el sector público es el que más patenta. Entre 2007 y 2016 presentó 286 patentes PCT, de las cuales 73 corresponden al Conicet, lo que muestra debilidad del sector privado. De acuerdo con el índice mundial de innovación, Argentina ha subido en el *ranking* de innovación desde 2011, ocupando el puesto 80 entre 126 países en 2018.

De acuerdo a ello, la referida entidad concluye que en Argentina la barrera más común que impide participar en procesos de CPI es la falta de información y difusión. Facilitar la comercialización y la internacionalización, a la vez de obtener primeros clientes de referencia son las principales ventajas identificadas de participar en CPI. Los procedimientos más utilizados para ofrecer servicios al sector público es el contrato público.

En virtud de lo señalado, se encuentra acertado que tanto la Nueva Ley de Contrataciones y su reglamento han incorporado métodos eficientes para la concreción de los distintos tipos de CPI, los cuales, deberán definir la ruta de la innovación en las compras públicas de las entidades que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación y de las normas que se emitan a razón de su vigencia, considerando las experiencias internacionales de nuestra región.

Cabe destacar que nuestro país optó por crear el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital como un mecanismo para cocrear, producir, innovar, prototipar y diseñar plataformas digitales, soluciones tecnológicas y servicios digitales con las entidades públicas; así como para fomentar el desarrollo del talento digital y de una sociedad digital, con la colaboración de la academia, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos. Hasta 2019, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital tenía como alcance normativo y de implementación el ámbito público. La creación de Laboratorio de Gobierno permitió la conexión entre el sector público y el sector privado para el desarrollo y despliegue de iniciativas de servicios digitales, concursos de innovación abierta e impulso del talento digital⁴⁸. Pese a ello, será necesario que el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) apruebe dispositivos normativos que determinen con mayor precisión el desarrollo de la innovación en las compras públicas, a efectos de brindar mayor predictibilidad a las empresas que desarrollan elementos innovadores para la concreción de los fines de las entidades de la Administración pública en el Perú.

48 Marushka Chocobar Reyes, "Política Nacional de Transformación Digital: Aspectos centrales para la equidad digital", *Ius et Veritas*, n.º. 65, 2022, p. 47.

CONCLUSIONES

Las malas prácticas durante las fases de la contratación pública son las principales fuentes de corrupción y pérdidas económicas de los gobiernos; por lo que el régimen de contratación estatal debe realizarse con sujeción no solo al principio de legalidad, sino también aplicando la integridad de principios, a fin de establecer estándares mínimos para un adecuado diseño y aplicación de los procedimientos de selección, así como una eficiente ejecución contractual. A pesar de los constantes esfuerzos por perfeccionar el subsistema de compras públicas se han detectado varios problemas que persisten e impiden que se logre un eficiente y eficaz proceso de contratación pública, siendo los más relevantes: (1) los bajos niveles de competencia de proveedores en los procedimientos de selección, (2) procedimientos de selección complejos y demoras en la ejecución de los contratos, (3) precaria gestión de riesgos en la contratación pública, (4) mecanismos insuficientes para fomentar la integridad y transparencia en el proceso de contratación pública, (5) responsables de los procesos de contrataciones públicas que desconocen la normativa y dinámica de los procesos de contratación, y (6) normas desalentadoras de inversión con tendencia al castigo.

Tomando en consideración la identificación de dichos problemas, la Nueva Ley de Contrataciones ha modificado e incorporado distintos aspectos dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento peruano, siendo las más relevantes: (1) la incorporación de nuevos enfoques metodológicos, (2) la incorporación de nuevos principios rectores, (3) la reorganización de las categorías de los impedimentos para contratar con el Estado y (4) las modificaciones sustanciales en el régimen sancionador.

Los principios de legalidad, presunción de veracidad y causalidad, que también fueron incorporados en la Nueva Ley de Contrataciones, se vienen aplicando supletoriamente a partir de lo dispuesto en la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Resulta acertada la incorporación del principio de valor por dinero en la Nueva Ley de Contrataciones, toda vez que resulta importante conceptualizar el citado principio, a fin de que los actores de la contratación pública tengan presente su aplicación de forma transversal en todas las etapas del proceso, y no solo se procure el menor precio, sino se busque la eficiencia, eficacia y economía al momento de contratar.

A su vez, la incorporación del principio de innovación en la Nueva Ley de Contrataciones genera efectos positivos, debido al avance tecnológico que se puede evidenciar en cuanto a las contrataciones de bienes, servicios y ejecución de obras, más aún, teniendo en cuenta que la OCDE recomendó al Perú considerar la posibilidad de desarrollar una política de contratación en materia de innovación, identificando varias categorías que permitan la compra preferencial de productos de nueva tecnología e introduzca más flexibilidad

en el proceso de licitación, para fomentar el desarrollo de soluciones innovadoras. Se espera que con la incorporación de métodos eficientes para la concreción de los distintos tipos de CPI previstos en el Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones, se logre definir la ruta de la innovación en las compras públicas de las entidades peruanas que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación y de las normas que se emitan a razón de su vigencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Baca, Víctor. "El concepto, clasificación y regulación de los contratos públicos en el derecho peruano". *Ius et Veritas*, n.º 48, 2014.
- Betegon, Jerónimo, Marina Gascón, Juan Ramón de Páramo y Luis Prieto. *Lecciones de teoría del derecho*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo*, t. I. Lima: Editorial Palestra, 2010.
- Carrillo, 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*, n.º 62, 2021.
- Castro, Carlos, y Luis Villavicencio. "El buen gobierno en las contrataciones del Estado: La metodología del Total Cost of Ownership como propuesta para mejorar la determinación y aplicación de los factores de evaluación de ofertas". *Ius et Veritas*, n.º 62, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.003> [consultado el 26 de diciembre de 2024].
- Chocobar Reyes, Marushka. "Política Nacional de Transformación Digital: Aspectos centrales para la equidad digital". *Ius et Veritas*, n.º 65, 2022.
- Chocano Davis, Christian. "Herramientas para la integridad en la contratación pública peruana". *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 18, 2019.
- Díez Sastre, Silvia. "Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico". *Anuario de Derecho Municipal*, n.º. 17, 2023.
- Dromi, Roberto. *Derecho administrativo*, t. II, 8.ª ed. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2000.
- Ellram, Lisa. "A Framework for Total Cost of Ownership". *The International Journal of Logistics Management*, vol. 4, n.º 2, 1993.

- Harper, Leslie, Ana Paiva y Ana Calderón. "¿Es el valor por el dinero un principio, una filosofía o un objetivo de las compras públicas?", 2017. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/> [consultado el 28 de diciembre de 2024].
- Huamán Ordóñez, Luis Alberto. "La certificación por niveles frente a la lucha contra la corrupción. El caso del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)". *Revista Oficial del Poder Judicial*, vol. 15, n.º 19, 2023.
- Lesmes, Daniel, y Juan Velásquez. "Emprendimiento e innovación en el sistema de compras públicas del Estado colombiano: Un estudio de la implementación del Decreto 442 de 2022". *Revista Electrónica de Derecho y Ciencia Política*, n.º 03, 2024. Disponible en: <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/facderccpp/article/view/6075>.
- Menéndez, Sebastián. "Una visión general de la nueva Ley de Contratos del Sector Público". *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, vol. 1, n.º 21, 2018.
- Miranzo-Díaz, Javier. "El principio de transparencia en el derecho global de la contratación pública". *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 18, 2019.
- Morales Luna, Félix. "Principios jurídicos y sistemas normativos". *Foro Jurídico*, n.º 1, 2002.
- Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Nuevo Texto Único Ordenado, de la Ley n.º 27444*, 14.ª ed. Lima: Gaceta Jurídica.
- Napuri, Christian. "Un acercamiento a los principios que rigen la contratación administrativa". *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 7, 2009.
- Nin Sánchez, Sergi. *La asociación para la innovación*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016.
- Phillips, Wendy, Nigel Caldwell y Guy Callender. "Public procurement: A pillar of good governance?". En *Public Procurement International Cases and Commentary*. Londres: Routledge, 2007.
- Santiso, Carlos, y Idoia Ortiz. *Govtech y el futuro del gobierno 2020*, 2020. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1645/Govtech%20y%20el%20futuro%20gobierno.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Silva, Samir Sallen, y Lucio Alves. "Entorno legal e adoção de blockchain como ferramenta para prevenir a corrupção em contratações públicas: reflexões sobre iniciativas europeias e os marcos normativos brasileiros". *Revista da CGU*, vol. 14, n.º 26, 2022.

Sinde, Sandra. *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2023. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/guia-practica-para-la-implementacion-de-proyectos-de-compra-publica-de-innovacion> [consultado el 10 de enero de 2025].

Shimabukuro, Néstor, y Óscar Alejos. "La naturaleza del procedimiento de selección de contratistas y el carácter común de la Ley del Procedimiento Administrativo General". *Ius et Veritas*, n.º 56, 2018.

Zapata, Enrique, y Sandra Sinde. *La compra pública como catalizador del ecosistema govtech*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2022. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1872> [consultado el 10 de enero de 2025].

OTROS DOCUMENTOS

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). "La compra pública como catalizador del ecosistema de govtech", 2022. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1872>

Congreso de la República del Perú. Dictamen conjunto recaído en los Proyectos de Ley 5472/2022-PE, 5362/2022-CR, 6475/2023-CR y 7388/2023-CR, que aprueba la Ley de Contrataciones Públicas, 2022. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg2OTE2/pdf>

Consejo Privado de Competitividad. *Informe Nacional de Competitividad 2022-2023*, 2023. Disponible en: <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Nacional-de-Competitividad-2022-2023.pdf>.

Contraloría General de la República del Perú. *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022): Una mirada desde el control gubernamental*, 2023. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4870766/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20en%20el%20Per%C3%BA%202018-2022%29.pdf.pdf?v=1689790040>

European Commission y Procurement of Innovation Platform. *Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation*, 2014. Disponible en: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/w/guidance-for-public-authorities-on-public-procurement-of-innovation>.

Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. *Determinación del valor por dinero. Guía metodológica del comparador público-privado para esquemas de participación público-privada en Uruguay*, 2012. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-07/Valor%20por%20Dinero.pdf> [consultado el 4 de enero de 2025].

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. *Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano*, 2009. Disponible en: http://www.osce.gob.pe/consu/code/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). *La contratación pública en el Perú: Reforzando capacidad y coordinación*. París: OCDE, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>.

