Exposición de motivos - Proyecto de Ley No_____

"Por el cual se dictan disposiciones para la Compra Pública para la Innovación"

Introducción

La contratación pública es una herramienta esencial para el cumplimiento de los fines del Estado, al constituir el principal medio para garantizar la prestación continua, eficiente y de calidad de bienes, obras y servicios a la ciudadanía. Además, representa un instrumento clave para fortalecer la institucionalidad, generar valor público y construir confianza entre los distintos actores involucrados. Más allá de su función operativa, la contratación pública también cumple un rol estratégico en la promoción de objetivos complementarios de política pública, tales como el impulso al desarrollo científico, tecnológico y la innovación.

En este contexto, la Compra Pública para la Innovación (CPI) se posiciona como una herramienta que permite a las Entidades Estatales adquirir soluciones innovadoras para atender de manera más efectiva sus necesidades y mejorar el cumplimiento de su misión. La CPI facilita la creación o desarrollo de productos, servicios o procesos nuevos, así como la mejora sustancial de los existentes, transformando la forma en que se prestan los servicios públicos a los ciudadanos.

Asimismo, la CPI representa una oportunidad para dinamizar, transformar e impulsar el ecosistema de innovación conformado por empresas, emprendedores, startups, ciudadanos y entidades públicas. Esto se logra mediante la promoción de actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), que generan nuevas oportunidades de empleo, estimulan el emprendimiento y abren paso a la creación de nuevos mercados en el país.

Evaluaciones de impacto en el ámbito internacional han demostrado los efectos positivos de la CPI sobre la inversión en I+D. Una evaluación de impacto, aplicada en 2016 para países de la OCDE, mostró que las empresas que han participado en CPI incrementan su gasto en investigación y desarrollo (I+D) en un 0,2% y el número de patentes en un 0,5%; además, sus beneficios aumentan entre un 0,3% y un 0,4% en el año siguiente a su participación, en comparación con sus ganancias previas; es más, en Estados Unidos se encontró que por cada dólar que el Gobierno invierte en CPI en industrias de alta intensidad tecnológica, la inversión privada en I+D aumenta aproximadamente en USD 0,21.[1]

Las evaluaciones realizadas sobre la implementación de la Compra Pública para la Innovación (CPI) en Colombia han evidenciado efectos positivos. En 2023, con el

[1] Evaluación de impacto de experiencias de Compra Pública para la Innovación. El caso de Colombia. BID (2023).

BORRADOR

apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se realizó una evaluación de impacto utilizando datos de la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) del DANE y aplicando la metodología de matching, específicamente el pareamiento por puntaje de propensión (Propensity Score Matching —PSM—).

Entre los principales hallazgos, se identificó un impacto positivo general de la CPI en las empresas participantes, particularmente en variables relacionadas con la introducción de innovaciones en productos, procesos, organización y mercadotecnia.

Adicionalmente, el análisis estadístico reveló que las empresas que han participado en procesos que involucran CPI, según los registros de la EDIT, presentan características distintivas. En términos generales, se trata de empresas de mayor tamaño, con una participación más activa en sectores intensivos en tecnología y conocimiento, mayor disponibilidad de insumos para actividades de I+D, y una mayor propensión a emprender iniciativas de investigación y desarrollo. Asimismo, estas empresas se destacan por fortalecer la colaboración con otros actores del ecosistema y por registrar un mayor número de títulos de propiedad intelectual a su nombre

De esta manera, la Compra Pública para la Innovación se ha consolidado como una herramienta estratégica para fomentar soluciones innovadoras desde el sector público. Su implementación no solo responde a las necesidades del Estado, sino que también fortalece la innovación pública, articula la política de modernización del Estado con las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, y potencia las capacidades del sector privado.

De acuerdo con el CONPES 4129 de 2023, el incipiente desarrollo del sector de servicios basados en innovación y conocimiento ha contribuido a la generación de una economía altamente dependiente del sector minero-energético evidenciando una desindustrialización fallida o negativa[2]. En este contexto, el CONPES establece la Política Nacional de Reindustrialización, entendida esta como el proceso de transformación que debe surtir el sector productivo en Colombia, tanto de bienes como de servicios, con el fin de enfrentar los retos del cambio climático, el acelerado cambio tecnológico y el entorno geopolítico cambiante.

Esta Política Nacional de Reindustrialización pretende generar condiciones – normativas, institucionales y programáticas – que permitan generar mayor valor agregado en el aparato productivo colombiano, ampliar la base industrial del país, enfrentar el cambio climático, lograr procesos de inclusión de todas las unidades productivas, indistinto de su tamaño, e incorporar nuevos sectores potenciales para el proceso de reindustrialización. Dentro de las fuentes de crecimiento que la política contempla se encuentra la aceleración transversal de la transformación digital y la innovación, factores apalancadores para el despliegue de las apuestas estratégicas de la reindustrialización, que resultan claves para dotar a las unidades productivas y

[2] Documento CONPES 4129 de 2023.

BORRADOR

a los trabajadores con capacidades propias de los ecosistemas más sólidos a nivel global. En particular, el CONPES 4129 de 2023 señala expresamente que el impulso de la Compra Pública para la Innovación es un reto fundamental para mejorar la eficiencia, efectividad y la confianza en el sistema de compras y contrataciones públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"[3], en sintonía con la Política de Reindustrialización, propende por la estimulación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, que permita resolver los grandes desafíos sociales, económicos y ambientales del país. Particularmente, en lo concerniente al marco regulatorio para investigar e innovar que rige en materia de contratación estatal, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo disponen que el país actualizará la normatividad para el desarrollo de actividades de Ciencia, Tecnología e Investigación – CTI – y se desarrollará una estrategia para impulsar las Compras Públicas de Innovación. Adicionalmente, las bases señalan que se alinearán y visibilizarán los incentivos a investigadores para fomentar transferencia de conocimiento y tecnología a la sociedad y el sector productivo y se realizarán ajustes normativos para estimular la apropiación de recursos externos adicionales en institutos públicos de investigación y desarrollo[4].

Para alcanzar los retos expuestos, el Documento CONPES 4129 de 2023 determinó que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente debe elaborar entre 2024 y 2026 una propuesta normativa de Compra Pública para la Innovación que facilite su uso como mecanismo para incrementar la inversión pública en I+D+i y que comprenda un enfoque en la mitigación de la aversión existente por parte de los servidores públicos hacia los mecanismos de Compra Pública para la Innovación. Esta acción hace parte de la Línea 5.5 de la política de reindustrialización, cuyo objetivo es aumentar la participación de las unidades productivas en la contratación y compras públicas[5].

En este sentido, el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo establecer un marco normativo unificado para la implementación de la Compra Pública para la Innovación (CPI) en Colombia, con el fin de fortalecer e incentivar su adopción por parte de las entidades públicas bajo criterios técnicos claros y detallados. La iniciativa actualiza la normativa vigente y plantea una propuesta integral que responde a los desafíos que enfrenta la implementación efectiva de la CPI en el país. Busca dotar tanto al sector productivo como a las entidades contratantes de herramientas normativas que faciliten la promoción de la innovación, fomenten la colaboración entre los diferentes sectores y estimulen el desarrollo de nuevas soluciones tecnológicas.

Asimismo, se espera que esta propuesta contribuya al fortalecimiento de la transferencia de conocimiento y tecnología hacia el sector industrial, generando impactos positivos en el crecimiento sostenible y el progreso económico de Colombia.

[3] Ley 2294 del 2023
[4] Bases del PND 2022-2026, pág. 174.
[5] Documento CONPES 4129 de 2023, pág. 129.

BORRADOR

1. Antecedentes de la Compra Pública para la Innovación en Colombia

1.1 Contexto Normativo

La Compra Pública para la Innovación, conocida por sus siglas como CPI, es un concepto que ha recibido diferentes denominaciones, tales como, Compra Pública para la Innovación[6], Compra Pública de Tecnología e Innovación[7], Compra Pública Innovadora o Compra Pública para la Innovación[8]. Esta diversidad en la terminología, entre otros aspectos, ha generado confusiones en su interpretación y aplicación, afectando la comprensión de su alcance, objetivos y mecanismos de implementación. No obstante, a pesar de estas variaciones en la denominación, el concepto subyacente es el mismo, se trata de una herramienta de contratación en la que el sector público actúa como demandante de soluciones innovadoras. Por esta razón, el presente proyecto adopta un término para denominar el mecanismo, propendiendo por la unificación y la claridad conceptual en el desarrollo e implementación de la Compra Pública para la Innovación.

Específicamente, en lo que concierne al contexto normativo, la Compra Pública para la Innovación carece de un desarrollo unificado y explícito en el ordenamiento jurídico colombiano. Lo más cercano es la regulación relacionada con el fomento de actividades científicas y tecnológicas, la cual prevé un listado de este tipo de actividades y señala los mecanismos a través de los cuales las Entidades pueden contratar este tipo de procesos. Lo característico de este régimen es la prevalencia de mecanismos de contratación directa o de excepciones puntuales a la Ley 80 de 1993. Este régimen está compuesto de las siguientes normas:

i) El Decreto Ley 393 de 1991, prevé dos formas de asociación para que las entidades ejecuten actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías: a) crear personas jurídicas civiles, comerciales y sin ánimo de lucro y b) celebrar convenios especiales de cooperación.

ii) El Decreto Ley 591 de 1991, enlista las actividades científicas y tecnológicas. Aunque su propósito principal era regular las modalidades específicas de contratos de fomento de esas actividades, con la derogatoria del artículo 7 que señalaba diez (10) tipos de contratos, actualmente se encuentran vigentes tres (3) tipologías: a) contratos de financiamiento, b) contratos de administración de proyectos y c) convenios especiales de cooperación

[6] Guía de Compra Pública para la Innovación Guía G-GCPI-01 y Guía de IBO 2023
[7] Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación-Guía CCE-EICP-GI-19 y Artículo 36 de la Ley 2069
[8] Guía práctica para la implementación de proyectos de Compra Pública para la Innovación. Disponible en https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Guia-practica-para-la-implementacion-de-proyectos-de-compra-publica-de-innovacion.pdf

BORRADOR

iii) La Ley 1286 de 2009 y el Documento CONPES 3582 de 2009, los cuales definen cuáles son las actividades y los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

iv) La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, numeral 4, literal e), señala como causal de contratación directa "Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas".

Así las cosas, para contratar las actividades de ciencia, tecnología e innovación las normas prevén tipos de contratos cuya aplicación depende de las características del objeto que se ejecutará. De esta manera, la contratación para el fomento o desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología debe realizarse de forma directa mediante las tipologías de contratos y convenios antes señalados. Como se observa, el ámbito de aplicación de este régimen es insuficiente para abarcar el alcance que pretenden las Compras Públicas para la Innovación.

En búsqueda de un fortalecimiento del marco normativo de las compras públicas de tecnología e innovación, el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento) estableció el deber de las Entidades Estatales de fomentar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas, 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.

En el marco de los objetivos trazados por el Congreso de la República, esta norma fue reglamentada por el Decreto 442 de 2022 que estableció la importancia de incentivar que las Entidades Estatales adelanten Compras Públicas de Tecnología e Innovación, fortaleciendo la etapa de planeación y con base en el estudio del sector, en la cual se busca establecer si para satisfacer adecuadamente las necesidades de la entidad se requieren nuevas soluciones que no se encuentran disponibles en el mercado, o si las existentes requieren ajustes o mejoras para la satisfacción de sus necesidades.

De esta manera, la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022 buscaron fortalecer la etapa precontractual, específicamente, en lo relativo a la planeación, entendida como una herramienta de gerencia pública, que exige, entre otras cosas, estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar un análisis del sector y del mercado. Para estos efectos, el Decreto regula un procedimiento para que las Entidades Estatales establezcan un diálogo con potenciales proveedores, que se realiza desde etapas previas a la configuración o establecimiento de una modalidad de selección, con el fin de facilitar la planeación de procesos contractuales que involucran la Compra Pública de Tecnología e Innovación. Sin embargo, estas normas no desarrollan ni contemplan nuevas modalidades o procedimientos de selección a los establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP.

BORRADOR

Algunos aspectos relacionados con la Compra Pública para la Innovación aún no cuentan con un marco normativo que responda adecuadamente a las necesidades actuales de las entidades estatales. En atención a esta situación, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, en ejercicio de las funciones conferidas por el Decreto Ley 4170 de 2011, expidió el 17 de abril de 2017 la "Guía de Compra Pública para la Innovación", un documento orientador que busca promover buenas prácticas contractuales en esta materia.

Posteriormente, el 15 de julio de 2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2021 y el Decreto 442 de 2022, la Agencia emitió la "Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación", como instrumento para fomentar los procesos de contratación de soluciones innovadoras previstos en dicha normativa. Sin embargo, el alcance de estas herramientas se enmarca en instrumentos no vinculantes o de "soft law", cuya naturaleza orientadora limita su capacidad normativa, y cuya finalidad ha sido principalmente aclarar la manera en que las entidades pueden desarrollar este tipo de procesos contractuales.

En línea con lo anterior, el CONPES 4129 de 2023 señala que, a pesar de los avances reglamentarios y de política pública, "la compra pública para la innovación sigue siendo un instrumento de uso bajo o nulo (CPC,2022)". En concreto, el Informe Nacional de Competitividad del 2022-2023 indica que "la ausencia en los avances reglamentarios impide fortalecer los ecosistemas de innovación en Colombia, generar demanda pública por bienes y servicios innovadores al interior del país y fortalecer la cultura de creación e inversión en Ciencia, Tecnología y Desarrollo en el territorio nacional[9]"

En este contexto, el marco normativo vigente resulta insuficiente para alcanzar los objetivos planteados tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la Política de Reindustrialización. Por un lado, los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991, así como la Ley 1286 de 2009 —normas que regulan las actividades de ciencia, tecnología e innovación—, si bien tienen relación con la Compra Pública para la Innovación, no abordan de forma integral la complejidad ni la amplitud de las necesidades del sector público en materia de adquisición de soluciones innovadoras. Esta limitación ha constituido una barrera para la aplicación efectiva de la CPI en el país.

Por otro lado, el marco normativo previsto en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 442 de 2022 se enfoca específicamente en la promoción de la Compra Pública de Tecnología e Innovación, con un énfasis particular en fortalecer la planeación de los procesos y las modalidades existentes. No obstante, dicha normativa omite un desarrollo sustancial de los aspectos esenciales que deberían regir los procesos de Compra Pública para la Innovación, limitando su implementación integral y efectiva dentro de las entidades estatales.

1.2 Contexto en la implementación de la CPI en Colombia

[9] Documento CONPES 4129 de 2023, pág. 110.

BORRADOR

El marco normativo expuesto ha tenido impacto negativo en la posibilidad de que las entidades puedan desarrollar la Compra Pública para la Innovación (CPI). Muestra de esto es que, aunque el Estado ha adoptado distintas medidas para la implementación de esta herramienta[10], al menos desde la última década, se evidencia que existe una baja aplicación de la CPI en Colombia[11].

Pilotos o experiencias específicas de CPI se han evidenciado en cabeza de diversas entidades, como es el caso de los procesos adelantados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el DNP, la Agencia Nacional de Superación de Pobreza Extrema (ANSPE) en 2015; por el Instituto Nacional de Cancerología (INC), junto con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Universidad Nacional de Colombia entre 2016 y 2018; el Ministerio de Transporte en 2020; la Alcaldía de Medellín entre 2021 y 2022; y la empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá e 2022. Sin embargo, el análisis de estos casos evidencia que las experiencias en Colombia únicamente han progresado hasta las etapas de planeación y que en general existen pocos casos que evidencien el desarrollo exitoso de pilotos[12].

Lo anterior, a pesar de las medidas de política pública que han sido adoptadas desde 2014 para avanzar en la implementación de la CPI en Colombia[13]. De esta manera, la experiencia nacional evidencia que el marco normativo existente ha resultado insuficiente para promover la Compra Pública para la Innovación en la práctica.

2. Barreras en la implementación la CPI en Colombia

La implementación de la Compra Pública para la Innovación (CPI) en Colombia ha enfrentado diversas dificultades debido a una serie de barreras de tipo legal, procedimental, operativas, organizacionales y culturales. Estas dificultades han sido

[10] Se destaca la inclusión expresa de la CPI en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, así como el desarrollo Guías y documentos modelo por la Agencia Nacional de Contratación -Pública Colombia Compra Eficiente- disponibles en: https://www.colombiacompra.gov.co/compra-publica-innovadora/introduccion/politica-compra-publica-para-la-innovacion.

[11] Durante el 2024, desde el DNP, iNNpulsa y con el apoyo de la Cooperación Suiza, a través del programa Colombia + Competitiva se desarrolló la consultoría para "*Elaborar una propuesta de fortalecimiento del instrumento de Compra Pública Innovadora (CPI) que tenga en cuenta experiencias pasadas de su aplicación en Colombia, buenas prácticas internacionales, el análisis de capacidades del sector privado y el apoyo a la estructuración de un reto CPI*". La consultoría incluyó la documentación de casos, la realización de 6 grupos focales con entidades públicas y solucionadores en Bogotá, Medellín, Cali y Manizales; encuestas y aproximadamente dieciocho (18) entrevistas con representantes del sector público y solucionadores a nivel nacional, sumado a ocho (8) entrevistas con expertos internacionales de países como España, Costa Rica, Uruguay y Brasil.

[12] CPI en Colombia: Motor para la innovación y el crecimiento empresarial. Publicado por Chalela, Blanco, Bedoya y Betancur (2025) describe los casos nacionales de CPI en Colombia. Disponible en https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/cpi-en-colombia-motor-para-la-innovacion-y-crecimiento-empresarial.aspx

[13] La necesidad de avanzar en la implementación de las Compra Pública para la Innovación se evidencia expresamente como un objetivo de política pública desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Precisamente desde el 2014, la Agencia Nacional de Contratación -Pública Colombia Compra Eficiente- ha adelantado procesos de consultoría para producir un marco para la implementación de estos procesos a partir de la expedición de guías y de documentos modelo que han buscado dar lineamientos que faciliten el desarrollo de los procesos frente a la dispersión y la ausencia de claridad normativa.

BORRADOR

obstáculos significativos que requieren ser abordados para garantizar que la CPI sea aprovechada en su máximo potencial, impulsando el desarrollo económico y la modernización del sector público. Por esta razón, el presente proyecto de ley busca establecer un marco regulatorio que promueva el uso de la Compra Pública de Tecnología e Innovación como un mecanismo estratégico para incrementar la inversión pública en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), y superar la aversión institucional que persiste frente a estos instrumentos. De este modo, se pretende fomentar su incorporación efectiva en los procesos de adquisición de bienes, obras y servicios por parte de las Entidades Estatales.

Por su importancia, es necesario realizar una descripción de las barreras que se han detectado en la implementación de la Compra Pública para la Innovación y que han dificultado su aplicación en la práctica.

2.1 Desconocimiento de la CPI

Existe una frecuente confusión entre los procesos específicos de CPI y el régimen general para la contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación en Colombia. La situación se acentúa por la falta de consenso en torno a la denominación misma del instrumento, ya que es conocido como Compra Pública Innovadora, Compra Pública para la Innovación, Compra Pública de Innovacióny Compra Pública de Tecnología e Innovación. Esta diversidad en la terminología ha generado confusiones en su interpretación y aplicación, afectando la comprensión de su alcance, objetivos y mecanismos de implementación[14].

En concordancia con lo expuesto, la denominación del instrumento contemplado en la Ley 2069 de 2020 como "Compras Públicas de Tecnología e Innovación" ha generado confusión tanto en los compradores públicos como en los potenciales solucionadores, al referirse a la Compra Pública para la Innovación (CPI) con una nomenclatura distinta a la que tradicionalmente se ha utilizado en los documentos de política pública.

Adicionalmente, el texto del artículo introduce un concepto que ha contribuido a dicha ambigüedad, al señalar que se debe "procurar generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas (...)". Esta descripción no se encuentra plenamente alineada con las definiciones y enfoques sobre CPI establecidos en documentos técnicos y normativos previos, lo que ha derivado en incertidumbre respecto a su interpretación y aplicación práctica por parte de las entidades estatales[15]. De acuerdo con una encuesta realizada través del Portal Innovamos a cerca de 150 MiPymes interesadas en la oferta pública de innovación, el 54% manifestaron no estar familiarizado con la

[14] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[15] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025

BORRADOR

CPI; entre quienes sí conocen el concepto (46%), solo el 8% reportó haber participado en procesos de CPI[16].

2.2 Barreras jurídicas

Como se mencionó previamente, para adquirir y contratar Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) las entidades públicas pueden hacer uso del régimen especial de contratación de Ciencia, Tecnología e Innovación de que tratan los Decreto Ley 393 de 1991 y Decreto Ley 591 de 1991; o acudir a las disposiciones del régimen general del Estatuto General de Contratación de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

Parte de esta mixtura responde a que en la Ley 29 de 1990 se facultó de manera extraordinaria al Gobierno para regular las modalidades específicas de los "contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas"[17] y, en desarrollo de estas facultades especiales, se expidieron los Decretos Ley 393 y 591 de febrero de 1991 que crearon un régimen especial o Ley especial para la contratación de las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, con tres tipologías contractuales[18] y un régimen de contratación directa por las normas del derecho privado. Postulado que fue ratificado en el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009[19].

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993 y con el objetivo de desarrollar el propósito de la Ley[20], fue necesario eliminar los regímenes especiales de contratación existentes en su momento y por ello, mediante el artículo 81 de la Ley 80 de 1993 se derogó el Decreto Ley 591 de 1991 en los artículos en los que se hacía referencia a los contratos del derecho privado, exceptuando los contenidos en los artículos 8 (contratos de financiamiento), 9 (contratos de administración de proyectos), y 17 (convenios especial de cooperación), que se sujetan a sus normas especiales[21].

Se creó de esta manera un régimen mixto que combina disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y disposiciones del derecho privado que son propias del régimen especial de CTeI. Entendiendo que los contratos que se celebren para fomentar la CTeI en sus aspectos sustanciales están regulados por sus normas especiales, y en lo no regulado por las Leyes 80 de 1993 y 1150 de

BORRADOR

[16] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025

[17] Artículo 11 numerales 2 y 4.

[18] Tipologías contractuales: (1) convenio especial de cooperación –artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ley 393 de 1991 y 17 del Decreto Ley 591 de 1991-; (2) contratos de financiamiento – artículo 8 del Decreto Ley 591 de 1991-; (3) contratos para la administración de proyectos – artículo 9 del Decreto Ley 591 de 1991.

[19] Artículo 33. Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que le sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente.

[20] Ser el marco universal normativo de la actividad estatal en la contratación pública, cuya estructura "se caracteriza por definir y consagrar en forma sistematizada y ordenada las reglas y principios básicos que deben encaminar la realización y ejecución de todo contrato que celebre el Estado". Exposición de Motivos Ley 80 de 1993.

[21] Es importante precisar que los contratos de financiamiento y los de administración de proyectos están sujetos a las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y a sus normas reglamentarias, de manera que pueden celebrarse bajo la modalidad de contratación directa

2007. Esto, en la medida que tales contratos son actos jurídicos generadores de obligaciones donde una de las partes es una entidad pública[22].

En este sentido, alejado de la universalidad pretendida con la expedición de la Ley 80 de 1993, el comprador público en los procesos de contratación de CTeI (que es actualmente el más cercano a la CPI) debe navegar distintos regímenes contractuales y tipologías, que se derivan del uso simultáneo de la normativa de Ciencia, Tecnología e Innovación (Decretos Ley 591 y 393 de 1991) y de la normativa del sistema de compras públicas (Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007), lo que hace confuso y subjetivo el entendimiento de cuál es el marco normativo aplicable a la CPI y cómo deben las entidades adelantar este tipo de procesos. Esto no solo genera una barrera significativa para que las entidades opten por la CPI, sino que, además, produce inseguridad y una alta aversión al riesgo por parte de los compradores públicos ante potenciales hallazgos fiscales o disciplinarios derivados de una indebida contratación.

La normativa, bajo esta mixtura de regímenes, buscó pacíficamente promover el desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación mediante la compra y contratación estatal. Sin embargo, su aplicación para los compradores públicos resulta difícil y confusa. Además, en estricto sentido, solo las actividades científicas o tecnológicas descritas en la normativa se encuentran bajo el régimen especial de CTeI o son aplicables mediante causal de contratación directa del Estatuto General de Contratación. Las actividades, bienes o servicios que no se encuentran dentro de ese marco, pero que podrían estar enmarcadas en un proceso de CPI, deben contratarse actualmente adoptando las modalidades de contratación previstas en la normativa del Sistema de Compras Públicas. De modo que no existen procedimientos específicos que establezcan reglas claras y que atiendan a las necesidades propias de los procesos de CPI.

Ahora bien, como se ha mencionado, la Compra Pública para la Innovación (CPI) constituye una vía para la adquisición de bienes y servicios en el ámbito de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI). Por ello, estos procesos de contratación se encuentran actualmente sujetos tanto a la normativa aplicable al sector de CTeI como al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, los procesos de CPI deben ajustarse a las etapas de planeación, selección, ejecución y contratación previstas en dicho marco normativo, aun cuando estas incluyan pasos, hitos o fases que no se adecúan a las particularidades de un proceso orientado a la innovación o que dificultan la aplicación de metodologías idóneas para su desarrollo efectivo

La Ley 2069 de 2020, en su artículo 36, intentó dar mayor claridad ante este panorama normativo para la promoción de las Compras Públicas de Tecnología e

[22] En este mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de febrero de 2009. Expediente 16.653 MP. Dra. Ruth Stella Correa Palacio, manifestó: "los contratos que se celebren con el objeto de fomentar la ciencia y tecnología se encuentran sujetos a la Ley 80 de 1993, en todo aquello que no esté expresamente regulado en las normas especiales del Decreto Ley 591 de 1991 y del Decreto Ley 393 de 1991, que mantuvo vigentes dicho Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

BORRADOR

Innovación. Esta Ley tiene como propósito facilitar la compra y contratación de tecnología e innovación, y simplificar el acceso de las MiPymes y los emprendedores al mercado de las compras públicas, con unas disposiciones especiales, un decreto reglamentario y unos lineamientos adecuados para tal fin.

No obstante, dicha ley no ha sido suficiente para unificar y dar claridad al marco jurídico de la CPI ya que, como se mencionó anteriormente, el título y el contenido del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 hicieron referencia únicamente a una subcategoría de las Compras Públicas para la Innovación, esto es, a las Compras Públicas Comerciales (Compras Públicas de Tecnología e Innovación), dejando de lado las compras públicas pre-comerciales y otros tipos integrados, perdiéndose la oportunidad legal de elevar la Compra Pública para la Innovación a una modalidad de selección.

Si bien el literal e) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 contempla como causal de contratación directa los contratos orientados al desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, dicha modalidad no refleja en su totalidad las particularidades de la CPI, ni garantiza el componente competitivo que resulta esencial en este tipo de procesos.

Además, las modalidades de selección competitivas previstas en la Ley 1150 de 2007 no resultan idóneas para ser aplicadas en Compra Pública para la Innovación, ya que no contemplan las particularidades estructurales y procedimentales que este tipo de contratación exige. En particular, dichas modalidades no recogen elementos esenciales como la adecuación de los criterios evaluación a las capacidades técnicas, de experiencia, de investigación y criterios de calidad y precio que deben tener los solucionadores en procesos de innovación, ni permiten incorporar aspectos como el desarrollo por fases, los objetivos intermedios, el enfoque en especificaciones funcionales, o la posibilidad de negociar sucesivamente con los proponentes.

Lo anterior, se enfatiza más en el Decreto 442 de 2022 ya que en el artículo 2 se define la Compra Pública de Tecnología e Innovación como una herramienta de "política de innovación" a través de la cual las entidades públicas adquieren un producto o servicio de base tecnológica. Al referirse únicamente a la política de innovación, se olvida la política de compras públicas. Adicionalmente, al conectar la compra solo con productos de base tecnológica, se olvida que la Compra Pública de Innovación es un procedimiento orientado a potenciar y comprar a través de la contratación estatal la investigación y/o desarrollo que pueda dar respuesta a un reto o necesidad de una Entidad pública, y no únicamente a la compra de productos o servicios con estados avanzados de maduración tecnológica.

En línea con lo anterior, el artículo 3 del Decreto 442 de 2022, referente a la Convocatoria de Soluciones Innovadoras, exige a las Entidades que incluyan un documento de necesidades funcionales con los requisitos mínimos que debe cumplir la solución propuesta y el valor estimado del proceso de contratación. Sin embargo, el Decreto no contempló aspectos sustanciales de la CPI, como la necesidad de

BORRADOR

realizar la vigilancia tecnológica y el proceso de consulta al mercado, como parte de la etapa de planeación del proceso de contratación y que permiten definir aspectos críticos que inciden en la estrategia de contratación, en la convocatoria de soluciones innovadoras y en el diálogo técnico.

Adicionalmente, el decreto omitió referirse a la etapa precontractual de los procesos de CPI, de manera que no dio claridad frente a los requisitos y la forma en que la entidad debe adelantar estos procesos a partir de su apertura, incluyendo el contenido y publicación de los futuros pliegos de contratación o términos de referencia, los requisitos mínimos de rendimiento o funcionales que deben cumplir las soluciones, las condiciones para la redacción y suscripción del contrato con el solucionador, la determinación de la propiedad industrial para estos caso, entre otros aspectos necesarios.

Si bien se entiende que un proceso de CPI sigue las fases propias de un proceso de contratación estatal (fase precontractual, contractual y de ejecución), el desarrollo y las condiciones de estas etapas son particulares al proceso de CPI, en la medida en que (i) en la CPI se incluyen pasos que no existen en los procesos de contratación tradicionales, como por ejemplo la vigilancia tecnológica y el diálogo técnico competitivo; (ii) la naturaleza y el objeto de la CPI requiere condiciones específicas frente al desarrollo de estos procesos, por ejemplo, frente a la definición de los requisitos de calidad y precio, y (iii) el régimen actual implica una mixtura en la normativa, tanto en tipología como en régimen jurídico, que impide la implementación efectiva.

Dicho esto, la normativa actual, tanto en su desarrollo general como específico, no da la claridad suficiente sobre la forma en que las entidades deben realizar el proceso de CPI, lo que genera incertidumbre frente al procedimiento que deben llevar a cabo. Esta incertidumbre ocasiona que el servidor público prefiera aplicar otros métodos o mecanismos para suplir la necesidad de la entidad, y desincentiva la innovación desde la demanda.

De esta forma, aunque el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, reglamentado en el Decreto 422 de 2022, implicó un avance en la materia, es necesario tener en cuenta que su alcance se limita a la fase de Planeación. En este sentido, no abarcó otros aspectos que resultan de gran importancia en el marco de estas compras públicas, como la regulación de compras negociadas, diálogos técnicos o procedimientos para la vigilancia tecnológica, así como tampoco se establecieron incentivos adecuados para las Compras Públicas de tecnología e innovación.

De igual manera, no hay claridad sobre la modalidad de selección aplicable, el régimen de contratación y los tipos de contratos que se pueden desarrollar en el marco de las Compras Públicas de tecnología e Innovación, lo que genera incertidumbre en su implementación en los actores involucrados y conlleva a la abstención de contratación por parte de las Entidades Estatales.

2.3 Barreras procedimentales y operativas

BORRADOR

Como se ha señalado previamente, el Decreto 442 de 2022 establece que, con base en el estudio del sector, la entidad pública podrá determinar si existen soluciones disponibles en el mercado o si estas requieren ajustes. Sin embargo, no se regula la necesidad de que dicho estudio de mercado sea complementado con herramientas y metodologías como la vigilancia de mercado y tecnológica, fundamentales para identificar soluciones potenciales que cumplan con los requerimientos funcionales específicos necesarios para abordar el reto de la entidad[23].

Un estudio de mercado por sí solo puede ser útil para identificar productos y servicios que ya existen en el mercado y que cumplen con especificaciones puntuales. Sin embargo, en el contexto de un proceso de CPI, los casos internacionales y nacionales documentados por el DNP[24], han puesto de manifiesto que, la identificación de soluciones debe basarse en requerimientos funcionales o técnicos que van más allá de la oferta comercial disponible, lo que requiere una mirada más profunda a las innovaciones tecnológicas emergentes, los desarrollos en investigación y las soluciones disruptivas que pueden no estar aún en el mercado[25].

El estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) revela que la vigilancia tecnológica no está consolidada como una capacidad interna en las entidades públicas. En la mayoría de los casos documentados, cuando se realizaba dicha actividad, era ejecutada por personal externo a la entidad con las competencias necesarias. Esta carencia es fundamental, ya que la verificación de soluciones existentes durante la etapa de planeación es crucial para que las entidades puedan contar con los insumos necesarios que les permitan decidir si se debe realizar un proceso de Compra Pública para la Innovación (CPI) y determinar la modalidad más adecuada para ello.

Aunado a lo anterior, el Decreto 442 de 2022 no especifica las tipologías de la Compra Pública para la Innovación (CPI)[26], lo que puede generar procesos inconsistentes en la consulta al mercado, el diálogo técnico y los mecanismos de selección y contratación de proveedores. Según la experiencia de la implementación de CPI en otros países, las diferentes tipologías de CPI son fundamentales para delimitar el alcance del objeto a contratar. La falta de claridad sobre estas tipologías y sus implicaciones procedimentales puede dificultar la participación del sector privado, ya que los posibles proveedores no contarían con las directrices necesarias para

BORRADOR

[23] Guía práctica para la implementación de proyectos de Compra Pública de Innovación. BID 2023 Pág 35.
[24] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[25] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[26] La guía de lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación reconoce en Colombia dos tipologías de CPI: Compra Pública de Tecnología e Innovación (CPTI) y Compra Pública Pre-comercial (CPP). La literatura sobre CPI a nivel internacional, en especial de la Unión Europea, agrega a las tipologías de CPP y CPTI una llamada Asociación para la Innovación (API). Esta tipología también es reconocida en Chile y Costa Rica como Compra Pública Integrada o Compra Pública Innovadora Integrada respectivamente. No obstante, esta no es una tipología reconocida en Colombia ni en sus guías actuales.

entender los requisitos específicos de cada proceso, lo que a su vez puede reducir su interés y confianza en el proceso[27].

Por otro lado, el análisis de casos internacionales reveló que países como Brasil, Costa Rica, España, Uruguay y Chile han establecido comités asesores de la CPI, cuya labor incluye supervisar, asesorar y asegurar la alineación de la CPI con las prioridades nacionales. Además, estos comités desempeñan funciones clave como validadores del carácter innovador de las soluciones propuestas[28]. Sin embargo, en Colombia, actualmente no existe un comité que desempeñe labores de asesoría u orientación frente a la CPI lo que dificulta la correcta supervisión, implementación y validación de los procesos, limitando su eficacia y alineación con los objetivos estratégicos del país[29].

Finalmente, se resalta que una de las principales dificultades para evaluar el impacto de la CPI en Colombia se debe a la falta de información cuantitativa y cualitativa. Lo anterior se debe en parte a que SECOP no cuenta con un marcador específico para identificar los casos de CPI, lo que ha impedido identificar las adquisiciones realizadas por el régimen de ciencia, tecnología e innovación que han surtido procesos de CPI, lo cual impide una valoración adecuada de los efectos directos e indirectos de la CPI[30].

2.4 Barreras organizacionales y/o culturales

Los compradores públicos y los entes de control enfrentan retos relacionados con el desconocimiento del mecanismo de CPI, la falta de experiencia en la gestión de proyectos de innovación, y la carencia de un entendimiento profundo de las dinámicas de la propiedad intelectual que demandan estos procesos. Si bien hay guías y lineamientos normativos que explican cómo se pueden adelantar procesos de CPI, la mayoría de los servidores optan por aplicar los criterios, procesos o procedimiento que tengan mayor desarrollo legal por temor a la imposición de sanciones disciplinarias, fiscales y/o penales[31].

Lo anterior se presenta porque, no hay claridad de cuáles son los efectos o implicaciones técnicas y jurídicas cuándo del proceso de CPI se concluye con un contrato y el resultado no fue el esperado. Esto genera temor en el servidor público, ya que al tratarse de ejecución de recursos que no resultó en un producto material o inmaterial que beneficie a la entidad, ello puede implicar que los entes de control en ejercicio de sus funciones impongan algún tipo de sanción[32]. Lo anterior ocasiona temor de aplicar nuevos modelos, esquemas o procedimientos en la administración pública, especialmente en el ámbito contractual, no sólo por su complejidad sino

BORRADOR

[27] Guía práctica para la implementación de proyectos de Compra Pública de Innovación. BID 2023 Pág 35.
[28] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[29] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[30] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[31] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[32] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025

también por la responsabilidad que recae en el ordenador del gasto por sus decisiones[33].

Adicionalmente, una de las barreras más significativas para la implementación de la CPI en Colombia es la falta de incentivos adecuados para emprendedores y empresas innovadoras que podrían desarrollar soluciones a los retos del sector público. No existen mecanismos claros que les garanticen beneficios como reserva de mercado, cofinanciación de proyectos o acompañamiento técnico y financiero durante el desarrollo de soluciones innovadoras[34].

A diferencia de otros países que han implementado incentivos específicos para estimular la participación del sector privado en la CPI, en Colombia las empresas enfrentan barreras de acceso al financiamiento y una competencia desigual con grandes proveedores que tienen más experiencia en contratación pública. Como resultado, la CPI no logra atraer de manera efectiva a los actores más dinámicos del ecosistema de innovación, limitando su impacto en el desarrollo de soluciones novedosas y sostenibles[35].

Por todo lo anterior, la CPI en Colombia ha resultado más compleja de iniciar, avanzar y culminar con soluciones exitosas para los retos planteados por las Entidades Estatales.

3. Relevancia de la CPI a nivel internacional

El proyecto de Ley fue construido teniendo en cuenta las experiencias internacionales de países que han mostrado avances significativos en el fortalecimiento de la Compra Pública para la Innovación, a partir del desarrollo de marcos regulatorios específicos en esta materia para el desarrollo y adquisición exitosa de soluciones innovadoras[36].

Dentro de la experiencia internacional relevante, el proyecto considera el modelo adoptado por España, pues ha desarrollado una política de Compra Pública de Innovación (CPI) pionera, con un enfoque regional fortalecido por el marco normativo europeo y nacional. Se destaca la Ley 9 de 2017 de Contratos del Sector Público, la cual introduce mecanismos específicos para la CPI, como el Procedimiento de Diálogo Competitivo (PDC) y la Asociación para la Innovación, que incluye todo el proceso de I+D+i, así como la adquisición posterior de la solución. Además, el país ha impulsado proyectos piloto para fomentar la innovación, respaldados por una institucionalidad y gobernanza sólida que facilita la implementación y escalabilidad de la CPI[37].

BORRADOR

[33] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[34] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[35] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[36] Consultoría C+C; DNP & Connect, 2025
[37] En España, la gobernanza de la CPI está dirigida por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU), a través de su Subdirección General de Innovación, quienes definen la CPI como "*una actuación administrativa orientada a fomentar el desarrollo de soluciones innovadoras desde el lado de la demanda, a través del instrumento de la contratación pública*". Además, el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación ha promovido su implementación con

En el contexto latinoamericano se destaca la tendencia reciente que busca expedir normativa específica sobre CPI para avanzar en la implementación de la herramienta. Por ejemplo, Costa Rica ha creado un marco normativo para la CPI, con un enfoque específico en la implementación de soluciones innovadoras en sectores clave como el medio ambiente y la salud. La Ley 9986 de 2021, vigente desde el 1 de diciembre de 2022, estableció la Compra Pública Innovadora como una forma de adquisición independiente[38]. Por otro lado, el Decreto Ejecutivo 43808 de 2022[39] (decreto reglamentario de la Ley General de Contratación Pública) establece en su Sección II de Compra Pública Innovadora: i) los parámetros de innovación, ii) los tipos de CPI, reconociendo en éstos la compra pública innovadora pre-comercial, la compra pública innovadora integrada y la compra pública innovadora de soluciones finales previas a fase comercial, iii) los incentivos para la innovación, y vi) los criterios de evaluación, entre otros.

A partir del desarrollo normativo, ha sido posible avanzar en una política pública más fuerte que complemente el marco jurídico con guías prácticas para su implementación. Como parte de su estrategia de transformación digital, el enfoque está en crear un entorno regulatorio y de incentivos para atraer a empresas innovadoras que puedan contribuir a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los servicios públicos. Adicionalmente, establece una ruta formativa que busca consolidar competencias profesionales esenciales para la profesionalización de los funcionarios públicos en torno a la CPI. En conjunto, estas iniciativas han permitido a Costa Rica avanzar significativamente en la profesionalización de su gestión pública, estableciendo un modelo replicable para otras naciones que buscan fomentar la innovación.

De forma similar, Uruguay ha desarrollado una estructura sólida para gestionar la Compra Pública Innovadora. De acuerdo con el Decreto 191/2019, la CPI abarca los procesos "*que tengan por objetivo la adquisición de una solución que no exista a nivel del mercado nacional y/o adaptaciones, ajustes o mejoras que impliquen la incorporación de elementos innovadores. Se trata de contrataciones para las que el objeto a contratar se ha de definir en atención a requisitos funcionales o de*

BORRADOR

---

el apoyo de iniciativas como el Programa de Compra Pública para la Innovación del CDTI y la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) juega un rol central para el impulso de la CPI en España, al actuar como facilitador entre el sector público y las empresas tecnológicas. Otro instrumento clave para el desarrollo de la CPI en España está dado a través del Fondo de Innovación para el Desarrollo (FID), gestionado por el MICIU. Este fondo ofrece una variedad de incentivos, que incluyen subvenciones directas, cofinanciación de proyectos, y apoyo para la realización de pruebas piloto. Estos incentivos están destinados a facilitar la implementación de proyectos de CPI, desde la fase de desarrollo hasta la adopción final. Por otro lado, la CPI se ha impulsado a partir de la formulación de misiones para el desarrollo de grandes retos urbanos, a través de la estrategia de "las Misiones Valencia 2030". En esta línea, Valencia ha adoptado un enfoque basado en "misiones" para impulsar la innovación orientada a desafíos concretos, como la sostenibilidad, la salud y la inclusión social. Así mismo, al noroeste de España, en la comunidad autónoma de Galicia, se desarrolló el Servicio Gallego de Salud el cual ha implementado proyectos de CPI que abordan necesidades críticas en el sector salud.

[38] El Artículo 22 señala que es "una forma de adquirir bienes, obras o servicios nuevos o significativamente mejorados en aspectos tales como sus procesos de producción, de construcción o de nuevos métodos para su realización, que brinde una solución que satisfaga de una mejor forma el interés público"

[39] Disponible en: https://www.masterlex.com/descargas/PuntoJuridico/2022/Noviembre/DE_43808.pdf

desempeño". El mismo decreto define el alcance del concepto de innovación. De igual manera, establece modalidades específicas de CPI, tales como (i) la Compra Pública Pre-comercial, en cuya definición "*Se incluyen adaptaciones y mejoras a soluciones que ya se encuentran disponibles en mercados externos pero representan una innovación para el mercado nacional*"; y la (ii) Compra Pública Innovadora Integrada (CPII) como aquella que comprende la contratación tanto de la I+D como la adquisición de un volumen comercial de soluciones finales bajo la forma de bienes o servicios, de forma similar a la Asociación para la Innovación en España y la Compra Pública Innovadora Integrada en Costa Rica.

Adicionalmente, la normativa considera medidas de política necesarias para la implementación, como crear un Comité Asesor con el propósito de "supervisar la implementación del subprograma y recomendar ajustes al Poder Ejecutivo en caso de considerarlo necesario" [40]. Este comité tiene la responsabilidad de coordinar y evaluar las propuestas de Compra Pública Innovadora, asegurando que estén alineadas con las prioridades nacionales de desarrollo y que contribuyan a la creación de valor público a largo plazo, así como certificar el "Mérito Innovador" de la propuesta.

El proyecto también considera la actualización de la Ley de Compras Públicas de Chile realizada mediante la Ley 21634 de 2023[41], mediante la cual se incluyeron nuevos procedimientos de compra, incluyendo explícitamente las compras públicas de innovación, a pesar de que la Ley de 2003 ya contemplaba la incorporación de elementos de innovación en los procesos de contratación pública, promoviendo la adquisición de estas soluciones para responder a las necesidades del Estado. Entre los procedimientos de compras de innovación incluidos se destacan, entre otros, los contratos para la innovación[42] y el diálogo competitivo[43].

BORRADOR

[40] Además se destaca que La Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) es la entidad que define las políticas y directrices en materia de compras públicas, incluyendo la integración de la CPI dentro del marco normativo nacional. Sin embargo, los procedimientos y requisitos para desarrollo de la CPI se dan través del Subprograma de "Contratación para el Desarrollo Científico y Tecnológico y la Innovación", coordinado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), iniciativa basada en la Ley 18362 de 2008 y reglamentada por el Decreto 191/019 de 2019[40] que promueve la vinculación entre la innovación tecnológica y las necesidades del sector público, fomentando la participación de empresas en proyectos que generen avances en áreas estratégicas.

[41] Moderniza la Ley N° 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del estado.

[42] El **Contrato para la Innovación** es un procedimiento competitivo de contratación que tiene por objeto la adquisición de bienes o la contratación de servicios para la satisfacción de necesidades o resolución de problemas respecto de las cuales no existen productos o servicios adecuados o disponibles en el mercado. Este procedimiento incluye la contratación de servicios de investigación y desarrollo, los cuales podrán resultar en la adjudicación de uno de los productos o servicios en desarrollo, en la realización de un nuevo proceso de licitación para la contratación de uno de éstos por otro proveedor o sin adjudicación. El desarrollo de prototipos y otros gastos de investigación y desarrollo son costeados por la entidad licitante, aun cuando los proveedores beneficiarios de dicho costeo no sean los adjudicatarios finales del procedimiento de contratación.

[43] Por su parte, el Diálogo Competitivo de Innovación es el procedimiento competitivo de contratación que opera para satisfacer una necesidad pública compleja. Este procedimiento se ejecuta en fases sucesivas y permite la reducción progresiva de proveedores o soluciones examinadas así como delimitar progresivamente las condiciones específicas del bien o servicio.

Adicionalmente, se crea un Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad encargado de impulsar la política pública y evaluar la implementación de la CPI[44]. Como medida complementaria, la reforma también impone la obligación al Ministerio de Hacienda en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, de crear con una periodicidad bienal de la Política de Compra Pública de Innovación[45]. Estas medidas normativas han credo el marco jurídico y constitucional para que Chile incluya recientemente dentro de su agenda el lanzamiento del primer piloto sobre CPI, abordando la importancia de esta herramienta en el desarrollo de la economía del país[46].

Finalmente, Brasil se distingue por su fuerte impulso hacia la innovación, especialmente en áreas como infraestructura y sostenibilidad. La implementación de la CPI ha avanzado debido a un marco legal claro y específico. La Ley No. 10.973, conocida como la "Ley de Innovación", ha sido un componente fundamental en este progreso ya que permite a las entidades públicas contratar directamente a Instituciones Científicas y Tecnológicas (ICT), organizaciones sin fines de lucro o empresas especializadas en investigación y desarrollo tecnológico, para desarrollar soluciones innovadoras que involucren riesgos tecnológicos, siempre que estén respaldadas por justificaciones científicas y técnicas sólidas.

El marco regulatorio de contratación pública e innovación de Brasil incluye varios instrumentos jurídicos y buenas prácticas específicas como los lanzamientos y hackatones, el procedimiento de manifestación de interés[47], los ajustes colaborativos

BORRADOR

[44] El **Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad** este tiene como función principal asesorar al Estado y a la Dirección de Compras y Contratación Pública en las compras públicas de innovación, que involucran procesos de investigación y desarrollo, así como en la determinación de aquellas necesidades públicas que podrían ser satisfechas a través de bienes o servicios que incorporen innovación o criterios de sustentabilidad.

[45] Pese a todo no es posible establecer un diagnóstico de su eficacia frente a su propósito, debido que la misma, en lo que se refiere a los Contratos para la Innovación y el Diálogo Competitivo para la Innovación, tiene una vigencia diferida de 18 meses después de publicada la Ley (Ley publicada el 11 de diciembre de 2023).

[46]Caso Hospital de las Higueras, cuyo objetivo es lograr el traslado de los pacientes desde la Unidad de Emergencia a Servicios Clínicos con cama asignada con el fin de mejorar los tiempos de atención.

Procedimiento de manifestación de interés (PMI). Es un procedimiento auxiliar aplicable a la fase preparatoria de cualquier contrato regido por la Ley 14.133/2021. Es una alternativa para promover la innovación abierta a través del uso de propuesta no solicitadas, en las que el sector privado propone espontáneamente a la Administración estudios, investigaciones y proyectos de soluciones innovadoras, para que sirvan de apoyo técnico en los nuevos procesos de licitación. Los incentivos para que el privado participe son: (i) reembolso por el ganador de la licitación de los costos incurridos en el estudio; y la (ii) posibilidad de participar en la licitación.

[47] Procedimiento de manifestación de interés (PMI). Es un procedimiento auxiliar aplicable a la fase preparatoria de cualquier contrato regido por la Ley 14.133/2021. Es una alternativa para promover la innovación abierta a través del uso de propuesta no solicitadas, en las que el sector privado propone espontáneamente a la Administración estudios, investigaciones y proyectos de soluciones innovadoras, para que sirvan de apoyo técnico en los nuevos procesos de licitación. Los incentivos para que el privado participe son: (i) reembolso por el ganador de la licitación de los costos incurridos en el estudio; y la (ii) posibilidad de participar en la licitación.

en CTeI[48], el diálogo competitivo[49], la orden tecnológica[50], el contrato público de solución innovadora, el concurso, las contrataciones directas y las modalidades de licitación aplicadas a los contratos públicos de innovación. Adicionalmente, la Ley Complementaria Nº 182, conocida como el "Marco Legal de Startups", refuerza y amplía este enfoque, facilitando la compra de soluciones tecnológicas desarrolladas por startups y empresas emergentes.

Bajo este marco, permite que el proceso de licitación se enfoque en los resultados esperados y no solo en las soluciones técnicas previamente definidas, lo que abre la puerta a propuestas novedosas y no disponibles en el mercado, e incluso a la participación de un mayor número de empresas en la solución de problemas públicos. Este enfoque no solo mejora la competitividad, sino que también facilita la adopción de tecnologías emergentes en el sector público. La ley permite que la administración pública seleccione múltiples propuestas y negocie las condiciones económicas más ventajosas, garantizando que las soluciones adoptadas aporten un valor significativo y contribuyan a la modernización y eficiencia operativa de la administración pública. Este marco jurídico se complementa con un marco institucional robusto para cerrar la brecha de desconocimiento del instrumento en los funcionarios públicos[51].

En resumen, a partir del análisis de las experiencias en Costa Rica, España, Uruguay, Chile y Brasil se identificaron los siguientes factores diferenciadores que han sido efectivos para fortalecer el mecanismo de CPI:

- **Marco normativo específico para la CPI:** Es necesario definir regulaciones claras y específicas que faciliten la contratación de innovación, incluyendo tipos diferenciadas de CPI, mecanismos de evaluación y requisitos de participación.

BORRADOR

[48] Ajustes colaborativos en CTeI. Comprenden el Acuerdo de Colaboración y el Acuerdo para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación, son acuerdos suscritos entre Instituciones Científicas y Tecnológicas de Innovación e Instituciones públicas o privadas con el objetivo de efectuar actividades de investigación o el desarrollo conjunto de tecnología, producto, servicio o proceso. Estos convenios están dirigidos específicamente a las TIC.

[49] Diálogo Competitivo. Se establece su uso en los siguientes eventos: a) Cuando la Administración tiene como objetivo contratar un objeto que involucra las siguientes condiciones: (i)objetos que involucran innovación tecnológica o técnica, (ii) en los que la Administración no puede satisfacer sus necesidades sin la adaptación de soluciones disponibles en el mercado y (iii) cuando no sea posible definir las especificaciones técnicas con precisión; b) Cuando se trate de verificar la necesidad de identificar los medios y alternativas que puedan satisfacer sus requerimientos con énfasis en los siguientes aspectos: (i) la solución técnica más adecuada, (ii) los requisitos técnicos capaces de implementar la solución definida y (iii) la estructura jurídica o financiera del contrato.

[50] Orden Tecnológica. Es el principal instrumento de compra pública de innovación en Brasil, previsto en el artículo 20 de la Ley de Innovación (Ley N.° 10.973/2004). La orden tecnológica permite a la autoridad pública contratar directamente, renunciando a la necesidad de la licitación, para ejecutar actividades de I+D+i encaminadas a resolver un problema técnico específico de un producto, servicio o proceso innovador. En este mecanismo el riesgo es compartido entre las partes del contrato.

[51]Por medio de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil se ha liderado la formación en adquisiciones innovadoras. Mediante programas presenciales y virtuales, la ENAP ha desarrollado herramientas y plataformas que facilitan la implementación, promueven la colaboración interinstitucional, y fomentan una cultura de innovación en el sector público brasileño. Los Centros de Competencia de Innovación Social también son fundamentales en la gestión del conocimiento dentro del marco de la Compra Pública Innovadora. En el contexto de diversos países miembros de la Unión Europea, estos actúan como aglutinadores al centralizar y coordinar el conocimiento, las habilidades y las mejores prácticas necesarias para ejecutar proyectos de Compra de manera efectiva.

- **Creación de comités asesores de CPI:** Establecer órganos especializados que supervisen e impulsen las estrategias de CPI, garanticen la alineación con las prioridades nacionales y validen el carácter innovador de las soluciones propuestas.

- **Criterios claros de propiedad intelectual en la CPI:** Definir desde el marco legal criterios para el manejo de la propiedad intelectual en estos procesos, que equilibren los intereses del Estado y los solucionadores, asegurando que las entidades públicas puedan utilizar las innovaciones adquiridas, sin limitar la posibilidad de escalamiento y comercialización por parte de los desarrolladores

- **Desarrollo de capacidades en CPI:** Integrar la formación y capacitación en CPI con el fin de fortalecer sus habilidades en identificación de retos, evaluación de innovación y estructuración de procesos de contratación.

- **Incentivos para la implementación:** Como la posibilidad de implementar esquemas de financiamiento que permitan apoyar el desarrollo de soluciones innovadoras desde sus fases iniciales hasta su escalamiento comercial, reduciendo el riesgo para el sector privado y fomentando la participación de startups y empresas tecnológicas. Así como incentivos que faciliten la participación de empresas y emprendedores, como reserva de mercado, cofinanciación de proyectos, derechos de explotación comercial o modelos de contratación flexibles.

4. Objeto del Proyecto de Ley

De conformidad con lo expuesto, se evidencia que las actuales intervenciones de política pública y el marco normativo que rige la Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia no han generado las condiciones adecuadas para promover de manera efectiva la Compra Pública para la Innovación (CPI). En consecuencia, resulta fundamental establecer un marco jurídico claro, unificado y específico que permita consolidar la CPI como un instrumento estratégico para atender los grandes desafíos sociales, económicos y ambientales del país y sus territorios. Por tanto, es indispensable tomar medidas que permitan establecer lineamientos claros que incentiven la inversión en tecnología e innovación a través de las compras públicas, y que fomenten un entorno propicio para el desarrollo y la competitividad en este campo.

De este modo, el presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer un marco normativo que permita superar las barreras identificadas y optimizar la implementación de las Compras Públicas para la Innovación (CPI). En este contexto, se busca abordar las dificultades existentes, mejorar la eficiencia en su aplicación y garantizar que el mecanismo cumpla su propósito de manera efectiva, contribuyendo

BORRADOR

al desarrollo de la política de Reindustrialización establecida en el CONPES 4129 de 2023.

Por consiguiente, el objeto de este proyecto de ley se alinea con las líneas de acción del CONPES y establece el marco normativo aplicable a la Compra Pública para la Innovación en las Entidades del Estado. Su propósito es promover la adquisición de soluciones innovadoras que apoyen el cumplimiento de los fines estatales, fomentar la capacidad innovadora del sector productivo desde la demanda, impulsar el desarrollo de tecnologías, productos y servicios innovadores, y estimular la inversión pública en actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), contribuyendo así al crecimiento económico, la competitividad y el bienestar social.

5. Justificación del articulado

Con el propósito de establecer un marco normativo integral, coherente y claro en materia de Compras Públicas para la Innovación (CPI), el proyecto de ley incorpora un conjunto de disposiciones orientadas a superar las barreras jurídicas, procedimentales, operativas, organizacionales y culturales previamente identificadas, que han dificultado la implementación efectiva de las CPI en Colombia. A continuación se detalla cada uno de los capítulos y su contenido.

a. Ámbito de aplicación

La propuesta normativa establece el ámbito de aplicación específico para la CPI, que abarca todos los procesos de CPI adelantados por Entidades Estatales, sin importar su régimen de contratación. Esto significa que la normativa propuesta deberá ser empleada tanto por Entidades Estatales sometidas al EGCAP, como por aquellas entidades que cuentan con un régimen especial. Lo anterior, garantiza una aplicación uniforme de los principios y procedimientos de la CPI, lo cual fomenta la competencia en igualdad de condiciones entre empresas y solucionadores y fortalece el acceso abierto al mercado de la innovación. Además, al establecer reglas comunes para todas las entidades el artículo busca evitar que las entidades con regímenes contractuales especiales estructuren procesos de CPI de forma discrecional, lo que podría traducirse en adquisiciones direccionadas. De esta manera, la norma promueve la transparencia, la selección objetiva y el uso estratégico de la contratación pública como motor de innovación.

Asimismo, el artículo distingue entre los negocios jurídicos relacionados con el fomento a la investigación científica y el desarrollo tecnológico, que continuarán regulándose por lo dispuesto en leyes y decretos previos (Leyes 29 de 1990 y 1286 de 2009, y Decretos 591 y 393 de 1991). No obstante, cuando estos negocios involucren procesos de adquisición, investigación o desarrollo de soluciones innovadoras —es decir, cuando exista un componente de demanda pública de innovación—, se aplicarán las disposiciones de la nueva ley de CPI, otorgándole

BORRADOR

prevalencia en esos casos. Con este artículo se busca delimitar con claridad el ámbito de aplicación entre las actividades propias de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) y aquellas que corresponden a la CPI, superando así las barreras jurídicas derivadas de la confusión normativa entre ambos regímenes.

En concordancia, se determinan los límites de este mecanismo frente al marco jurídico existente para el fomento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación y otro tipo de actividades, por lo que se establece un artículo de actividades excluidas que menciona explícitamente aquellas en las que podría generarse confusión sobre el régimen jurídico aplicable.

La normativa también incorpora una definición expresa de la Compra Pública para la Innovación (CPI), con el propósito de precisar las actividades que comprende este tipo de contratación y delimitar su alcance dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, se establece que la CPI abarca la investigación, el desarrollo y/o la adquisición de productos, servicios o procesos que no están disponibles en el mercado en las condiciones requeridas por la Entidad Estatal. Asimismo, incluye aquellas adquisiciones en las que, si bien existen soluciones en el mercado, estas requieren adaptaciones o modificaciones sustanciales para satisfacer de manera efectiva las necesidades públicas, reconociendo así la diversidad de escenarios en los que puede operar la demanda pública de innovación.

Los artículos 5 y 6 del proyecto de ley tienen como finalidad establecer con claridad el régimen jurídico aplicable a la Compra Pública para la Innovación (CPI), señalando que se regirá preferentemente por lo dispuesto en esta ley. De esta manera, se consolida un marco normativo especializado y prioritario para la CPI, lo que contribuye a superar la dispersión normativa y la inseguridad jurídica que han limitado su implementación. Al mismo tiempo, se garantiza la coherencia del nuevo régimen con los principios constitucionales de la función pública y la gestión fiscal, así como con los principios generales de la contratación estatal. Se prevé la aplicación supletoria del EGCAP y de los manuales de contratación de entidades con régimen especial, siempre que no estos no se contradigan con la presente ley, y se reitera que los procesos de CPI estarán sujetos a las reglas sobre inhabilidades, incompatibilidades y publicidad, incluyendo la obligación de reportar en el SECOP, lo cual refuerza los estándares de transparencia y control en este tipo de contratación.

b. Planeación

En este capítulo se regulan aspectos particulares de la planeación aplicables a la CPI, con el fin de definir elementos críticos que inciden directamente en la contratación, en la estructuración de convocatorias orientadas a la búsqueda de soluciones innovadoras y el desarrollo del diálogo técnico. Para tal efecto, se disponen fases que deberán ser observadas por las Entidades Estatales cuando adelanten procesos de CPI, las cuales buscan superar las barreras jurídicas, procedimentales y operativas

BORRADOR

que han dificultado su adecuada implementación en el país, y asegurar una planificación rigurosa, estratégica y alineada con los objetivos de la CPI.

De este modo, se contempla en la planeación instrumentos clave como la vigilancia tecnológica, como una etapa previa a la consulta del mercado, que permite a las Entidades Estatales determinar la disponibilidad de la solución o de las funcionalidades requeridas. Los resultados de esta búsqueda apoyarán la determinación de continuar con el proceso de Compra Pública para la Innovación y a la determinación del tipo de CPI a desarrollar. En este sentido, si la solución se encuentra en el mercado se podrían emplear los mecanismos tradicionales de selección y contratación. Por su parte, puede que, en dicho ejercicio de búsqueda, se encuentre una solución parcial en el mercado, pero se requiere una adaptación significativa, o que no exista una solución disponible lo que podría determinar la necesidad de desarrollarla desde cero, lo que implicaría la contratación de actividades intensivas en investigación y desarrollo.

De esta forma, la vigilancia tecnológica se torna fundamental en el ejercicio de planeación de la CPI puesto que facilita la toma de decisiones respecto a la existencia o no de soluciones en el mercado, contribuye a mejorar la definición de los requerimientos funcionales y a sustentar la apertura de convocatorias dirigidas a la obtención de soluciones innovadoras viables y pertinentes.

En este contexto, también se establece la figura del diálogo competitivo, como una etapa estratégica dentro de la planeación de la CPI, posterior a la vigilancia tecnológica. A través de este mecanismo, las Entidades Estatales pueden interactuar con el mercado para conocer las soluciones innovadoras disponibles, precisar sus características funcionales y definir el camino más adecuado para satisfacer la necesidad pública identificada. Se precisa que este diálogo no genera obligación de contratar ni constituye ofertas vinculantes y, en caso de continuar con un proceso de CPI, los insumos del diálogo orientarán la selección de la modalidad contractual y la elaboración del documento definitivo de necesidades funcionales. Además, enfatiza en la necesidad de garantizar dentro de este mecanismo la transparencia, igualdad, libre competencia y confidencialidad, incluyendo la protección de derechos de propiedad intelectual, y faculta al Gobierno Nacional para definir incentivos que promuevan la participación en esta etapa.

Asimismo, como parte de la etapa de planeación se determina la necesidad de expedir una autorización expresa del jefe o representante legal con la finalidad de dar inicio formal al proceso de Compra Pública para la Innovación. Esta autorización reviste especial importancia en la medida en que garantiza un mayor nivel de responsabilidad y control institucional frente al inicio de un proceso de CPI y se asegura que la decisión de iniciar estos procesos no sea tomada de manera aislada o discrecional, sino con pleno conocimiento del impacto estratégico, jurídico y presupuestal que este conlleva. Dicha autorización deberá efectuarse con posterioridad a las fases de vigilancia tecnológica y dialogo competitivos, las cuales servirán de insumos técnicos

BORRADOR

para sustentarla. Con ello, se fortalece la toma de decisiones, se mitigan los riesgos asociados a la improvisación o falta de preparación, y se promueve una planificación más rigurosa, coherente y alineada con los principios de la contratación estatal y la gestión pública eficiente.

Finalmente, se establecen los tipos de CPI que pueden adelantar las Entidades Estatales, en función del grado de disponibilidad de soluciones en el mercado y del nivel de madurez tecnológica de las mismas. Para tales efectos, con base en la experiencia internacional, se distinguen tres (3) tipos de CPI: i) la Compra Pública Pre-comercial, orientada a soluciones inexistentes en el mercado y con alta intensidad en actividades de I+D+i; ii) la Compra Pública de Tecnología Innovadora, aplicable a soluciones parcialmente existentes que requieren adaptaciones sustanciales; y iii) la Compra Pública de Innovación Integrada, que combina la etapa de I+D+i con la adquisición o explotación comercial de la solución final.

La elección del tipo de CPI debe basarse en el análisis del nivel de madurez tecnológica de la posible solución innovadora y debe justificarse en los documentos del proceso. Además, faculta al Gobierno Nacional para reglamentar las tipologías definidas y las modalidades de selección aplicables, con el fin de asegurar criterios claros y homogéneos en su implementación.

Así, para efectos de este proyecto de Ley, la determinación de tipos de CPI resulta fundamental porque permite a las Entidades Estatales seleccionar el enfoque contractual más adecuado según el nivel de desarrollo tecnológico de la solución requerida y el grado de disponibilidad en el mercado. Esta diferenciación no solo brinda claridad jurídica y técnica sobre el tipo de procedimiento a aplicar, sino que también optimiza el uso de los recursos públicos. Además, establecer tipologías específicas permite que las entidades estructuren procesos con mecanismos diferenciados de asignación de riesgos, propiedad intelectual, etapas de desarrollo y adquisición. Esta clasificación también facilita la estandarización de criterios de evaluación y seguimiento, fomenta la transparencia, y promueve una mayor participación más informada y efectiva por parte de los solucionadores.

c. Modalidad de selección

La determinación de la modalidad de selección en la contratación estatal es un aspecto fundamental para garantizar la escogencia del contratista, asegurando que se elija la opción más adecuada en función de las reglas aplicables a cada modalidad de selección. La CPI presenta características particulares que la distinguen de los procesos contractuales actualmente vigentes, como la alta especificidad técnica, la necesidad de soluciones no existentes en el mercado, la inclusión de actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), el desarrollo de prototipos y la implementación de comercial de la solución. Estas condiciones especiales exigen un mecanismo de selección de proveedores que responda adecuadamente a dicha complejidad.

BORRADOR

En atención a lo anterior, en este proyecto de ley se establece un mecanismo específico de selección de contratistas para la CPI, que permita abarcar de manera integral todas las fases de los proyectos de innovación desde la identificación de la necesidad hasta la adquisición o implementación de la solución y superar las barreras jurídicas, procedimentales y operativas identificadas. Este procedimiento especial busca asegurar que las compras públicas se alineen con las estrategias de innovación del Estado, y fomenten la participación de solucionadores, bajo condiciones de transparencia, competencia y objetividad, permitiendo así la selección de la alternativa más adecuada para atender el reto público identificado por la Entidad Estatal.

Para tales efectos, este proyecto de ley contempla la selección de contratistas aplicable a la CPI, diferenciando los tipos de CPI (pre-comercial, de tecnología innovadora e integrada) y definiendo procedimientos competitivos que aseguren transparencia, pluralidad de oferentes y alineación con las etapas propias de los procesos de I+D+i. Asimismo, se autoriza la adopción de procesos por fases, con objetivos intermedios y más de un adjudicatario si es necesario, permitiendo a las entidades estructurar contrataciones adaptadas al desarrollo progresivo de soluciones innovadoras. En el caso de la Compra Pública de Innovación Integrada, se establecen reglas particulares que permiten negociaciones sucesivas con proponentes, definición flexible de condiciones contractuales y la posibilidad de reducción de solucionadores conforme al avance y cumplimiento de fases, sin que ello implique indemnizaciones.

De igual forma se contempla de forma excepcional la contratación directa, únicamente en dos supuestos: cuando se contrate la explotación comercial posterior de soluciones desarrolladas en un proceso previo de CPI, o cuando el diálogo competitivo y la vigilancia tecnológica concluyan que solo existe un posible solucionador en el mercado. En ningún caso las causales de contratación directa del EGCAP habilitan la aplicación directa de la CPI, salvo en lo expresamente previsto por el régimen especial.

Finalmente, se determinan los criterios de selección para garantizar la objetividad y pertinencia técnica de los procesos, limitando los requisitos habilitantes a los estrictamente necesarios y permitiendo ponderar elementos de calidad, precio y de experiencia en una sola modalidad. La determinación de criterios de selección específicos para la CPI tiene como finalidad asegurar la objetividad, transparencia y pertinencia técnica en la elección de los solucionadores, considerando la complejidad y particularidades de estos procesos. A diferencia de las modalidades vigentes, en la CPI se limita la exigencia de estos requisitos a lo estrictamente necesario, privilegiando capacidades directamente vinculadas con la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), como elementos esenciales en la CPI.

BORRADOR

Además, se introducen criterios de evaluación más concretos y adaptados a la finalidad del proceso, permitiendo ponderar no solo el precio, sino también la calidad técnica y la experiencia específica y del equipo de trabajo. Esta estructura busca fomentar la participación de actores como startups, centros de investigación o empresas de base tecnológica, que podrían quedar excluidos bajo los esquemas tradicionales.

Igualmente, se excluye la aplicación de incentivos, criterios diferenciales y de desempate establecidos en el régimen general de contratación pública, ya que podrían resultar inadecuados o distorsionar los objetivos de la CPI. En su lugar, se otorga al Gobierno Nacional la facultad de establecer, mediante reglamentación, criterios diferenciados más acordes con la naturaleza estratégica y técnica de estos procesos, incluyendo disposiciones para gestionar adecuadamente la información confidencial, los resultados del proceso de I+D+i y los derechos de propiedad intelectual, los cuales son aspectos críticos para proteger tanto el interés público como los incentivos de los solucionadores para participar.

d. Disposiciones transversales

Reconociendo la importancia de asegurar el proceso de contratación y la ejecución del contrato en el marco de la CPI, el proyecto de ley contempla la necesidad de exigir garantías tanto en la etapa precontractual como en la contractual. La CPI por su naturaleza experimental, progresiva y sujeta a incertidumbre tecnológica requieren mecanismos distintos a los actualmente vigentes para mitigar los riesgos contractuales. Para tales efectos, el Gobierno Nacional será el encargado de definir los criterios que orienten a las entidades estatales sobre el tipo de garantías, niveles de amparo y la posibilidad de dividirlas por fases o riesgos, teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato y en atención a los tipos de Compra Pública para la Innovación. Esto permite que las garantías se ajusten proporcionalmente al avance y complejidad del proceso de innovación, lo que contribuye a equilibrar la protección de los recursos públicos y la participación de diversos actores en los procesos de contratación estatal.

De igual forma, se introduce la gestión de riesgos como un eje esencial de la CPI, exigiendo que las entidades realicen una estimación y asignación de riesgos basada en el nivel de madurez tecnológica del proyecto. Este enfoque permite identificar de manera anticipada los factores críticos que podrían afectar el desarrollo del proyecto y diseñar mecanismos para su mitigación. Igualmente, se busca una distribución equilibrada que permita mitigar riesgos a medida que los proyectos avanzan, con la posibilidad de ajustar contractualmente dicha asignación conforme evolucione el desarrollo del proyecto. En tal sentido, la distribución de los riesgos no se plantea como un esquema rígido, sino adaptable a las particularidades de cada tipo de CPI, permitiendo a las partes ajustar la asignación de riesgos conforme el proyecto avance y se logre una mayor consolidación técnica de la solución. Así, se promueve una gestión contractual más flexible y eficiente, que incentiva la participación de

BORRADOR

solucionadores innovadores sin exponerlos a cargas desproporcionadas, al tiempo que protege los intereses públicos.

Por otro lado, en el marco de la CPI el control fiscal adquiere una dimensión estratégica orientada al seguimiento en el uso eficiente de los recursos públicos en proyectos que, por su esencia experimental y alto nivel de incertidumbre, presentan dinámicas distintas a las de los procesos contractuales tradicionales. Este enfoque reconoce que la CPI implica asumir riesgos informados y gestionar procesos en los cuales el resultado final no siempre se traduce en la adquisición de bienes, servicio u obras e inclusive en ocasiones el resultado de la investigación y desarrollo no es concluyente. En este contexto, el control fiscal se convierte en un aliado para garantizar la transparencia, el cumplimiento de los fines públicos y el impulso estratégico de la innovación.

En este sentido, en atención a lo dispuesto por el artículo 267 de la Constitución Política, el proyecto de ley plantea la aplicación del control preventivo y concomitante que permita a la Contraloría General de la República observar y comprender las particularidades de estos procesos desde etapas tempranas, como la planeación y formulación del reto de innovación. En este sentido, se incluye la facultad de las entidades estatales de solicitar a la CGR el control concomitante y preventivo en aquellos casos en que, de acuerdo con el análisis de riesgos efectuado por la Entidad, se considere necesaria dicha actuación, así como en los casos que tengan una alta connotación económica, social o ambiental y se identifiquen una probabilidad alta de riesgos relacionado con los recursos públicos para su ejecución. Esta participación no implica coadministración, pero sí contribuye a superar las barreras culturales y organizacionales que históricamente han desincentivado el uso de la CPI por temor a sanciones derivadas del desconocimiento normativo o técnico.

El control posterior, por su parte, se debe ejercer conforme a los principios de eficiencia, economía y equidad, valorando no solo el cumplimiento formal de los procedimientos, sino también los resultados e impactos de la inversión pública en términos de innovación y valoración de los costos beneficios. De esta forma, se busca que se evalúe el impacto real de los proyectos de CPI, considerando el objetivo y resultado de cada uno de los tipos de CPI. Además, se contempla el ejercicio del control fiscal posterior una vez que se hayan completado los trámites administrativos de legalización de los contratos, finalizadas las etapas correspondientes según los tipos de CPI y liquidado los contratos, de manera que se promueva una gestión adecuada de los recursos y se fomente la incorporación de soluciones innovadoras que optimicen el servicio público. Este esquema de control fiscal se ciñe a los parámetros constitucionales del artículo 276 de la CP, al determinar un control fiscal finalizada la etapa administrativa correspondiente.

Asimismo, se incluye la facultad de las entidades estatales de solicitar el acompañamiento preventivo de la Procuraduría General de la Nación desde las etapas

BORRADOR

de planeación y estructuración del proceso, en aquellos casos en que, de acuerdo con el análisis de riesgos efectuado por la entidad, se considere necesaria su intervención. Este acompañamiento tiene como finalidad garantizar el acceso oportuno a la información del proceso permitiendo así la formulación de recomendaciones, sugerencias u observaciones que contribuyan al fortalecimiento y transparencia de la gestión contractual.

Por su parte, se reconoce la importancia de regular de manera clara y específica la gestión de los derechos de propiedad intelectual, como un elemento esencial para proteger y fomentar la innovación financiada con recursos públicos. Esta disposición establece un régimen integral que abarca la titularidad, cesión, explotación y distribución de los beneficios derivados de los resultados obtenidos en los procesos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), con el objetivo de garantizar que dichos resultados puedan ser aprovechados estratégica y sosteniblemente por el Estado o por terceros autorizados.

La norma busca equilibrar los intereses del sector público y los solucionadores privados, permitiendo que las Entidades Estatales determinen desde el inicio del proceso si conservarán la titularidad de los derechos de propiedad intelectual generados o si podrán cederla, sin que ello implique detrimento patrimonial, siempre que se justifique su beneficio público. Asimismo, establece mecanismos para que, en los casos en que el titular de los derechos sea el ejecutor del proyecto, exista una compensación económica al Estado, ya sea mediante la participación en los beneficios obtenidos o a través de donaciones que fomenten la investigación y la innovación. Este enfoque promueve la transparencia, la equidad en el uso de recursos públicos, y asegura que los resultados de la CPI no se pierdan o se privaticen sin control, sino que se integren de forma efectiva al ecosistema de innovación y desarrollo nacional.

e. Mecanismos para incentivar la innovación en las compras públicas

En este proyecto de ley, se contempla la creación de un Comité interinstitucional encargado de diseñar, coordinar y actualizar la política pública de CPI. La inclusión de este Comité resulta fundamental para la implementación de la CPI puesto que permite orientar estratégicamente estos procesos, priorizar sectores, fortalecer capacidades, proponer incentivos y establecer metas e indicadores de impacto. También garantiza la articulación con las políticas nacionales de ciencia, tecnología, innovación y modernización del Estado.

Mediante este Comité se pueden identificar necesidades públicas que realmente requieran soluciones innovadoras, definir sectores estratégicos y priorizar proyectos con alto potencial de impacto. Esta priorización permite orientar mejor los recursos públicos y asegurar que las inversiones en CPI respondan a los problemas más relevantes del país. En este sentido, se determina que la política será adoptada con enfoque sectorial, para lo cual el Comité podrá determinar los sectores, áreas y

BORRADOR

entidades priorizadas, identificar retos de innovación, así como las medidas, indicadores y metas para promover su implementación.

Con la finalidad de asegurar un compromiso presupuestal especifico por parte de las Entidades Estatales con la CPI, se establece que la política podrá fijar porcentajes del presupuesto de inversión de las entidades de los sectores priorizados que sean ejecutados mediante procesos de Compra Pública para la Innovación, procurando su incremento escalonado y paulatino. Este artículo tiene como finalidad consolidar la CPI como una herramienta estratégica de inversión pública en innovación, respaldada por metas, indicadores y medidas que podrá definir el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, el marco normativo propuesto establece herramientas clave para garantizar la implementación efectiva de la CPI, entre las que destaca el rol de la ANCP – CCE de desarrollar lineamientos técnicos para la Compra Pública para la Innovación, realizar el seguimiento y la medición de impacto de estos procesos, así como implementar mecanismos dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP que permitan identificar y medir la CPI. La finalidad es contrarrestar los problemas asociados actualmente a esta funcionalidad y contar con información estandarizada y útil para evaluar el desempeño de estos procesos, lo cual es fundamental para la toma de decisiones basada en evidencia y la mejora continua de esta política pública.

En línea con lo anterior, se establece que la Agencia brindará acompañamiento técnico a las entidades líderes de cada sector responsables de aplicar la política de compras públicas para la innovación. Este acompañamiento es crucial para reducir las barreras técnicas y operativas que enfrentan muchas Entidades Públicas, facilitando así la estructuración de procesos contractuales alineados con los aspectos técnicos y jurídicos propios de la CPI.

De manera complementaria, se introduce la posibilidad de presentar variantes innovadoras en los procesos contractuales actualmente vigentes, incentivando a los proveedores a ofrecer soluciones novedosas incluso por fuera del marco jurídico de la CPI regulado en este proyecto de Ley. Esta medida busca ampliar el alcance de la innovación en el sector público y permite a las entidades explorar alternativas más eficientes, funcionales o sostenibles en los distintos procesos de contratación que desarrollen.

Por último, el proyecto de ley asegura la coherencia normativa y jurídica del nuevo régimen al establecer la entrada en vigencia inmediata de la Ley, y deroga expresamente disposiciones anteriores que resulten incompatibles, como el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y su decreto reglamentario. Esta derogatoria refuerza la intención de consolidar un marco legal unificado y específico que brinde seguridad jurídica a las entidades contratantes.

6. Impacto fiscal de la iniciativa

BORRADOR

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (…)"

Acorde con lo anterior, es pertinente señalar que la presente iniciativa no genera impacto fiscal que implique una modificación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto de la Nación, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación y tampoco implica erogación presupuestal. En relación con el artículo sobre destinación presupuestal especifica se precisa que este no genera ningún impacto fiscal en la medida en que cada Entidad Estatal, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, deberá fijar en sus instrumentos de planeación un porcentaje de su presupuesto de inversión que será ejecutado mediante la Compra Pública para la Innovación.

BORRADOR