**CCE-DES-FM-17**

**LEY DE EMPRENDIMIENTO – Finalidad**

La Ley 2069 de 2020 guarda congruencia con el «Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad» del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pues busca impulsar el nacimiento de nuevas empresas que incentiven la generación de empleo en el país. En tal sentido, su finalidad principal es generar la reactivación de la economía y fomentar la actividad emprendedora, y por ello, tiene como uno de sus propósitos propiciar un entorno para ayudar al crecimiento, consolidación y sostenibilidad de esas iniciativas, generando mayor desarrollo social, creación de las empresas y mejoras tanto en la productividad como en la competitividad. De esta manera, la ley en comento también concreta la «Política de formalización empresarial» del Documento CONPES 3956 del 8 de enero de 2019.

**LEY DE EMPRENDIMIENTO – Artículo 36 – Compra Pública de Tecnología e Innovación – Finalidad**

El desarrollo normativo sobre compra o contratación pública de tecnología e innovación no ha sido muy amplio dentro del ordenamiento jurídico colombiano, a pesar que se han regulado normas o cuerpos normativos sobre las actividades científicas y tecnológicas, como los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991, entre otros. En búsqueda de un fortalecimiento del marco normativo de la compra pública en tecnología e innovación, el Capítulo III del Título I de la Ley 2069 de 2020, en especial el artículo 36 contempló la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación, estableciendo que las entidades estatales, de conformidad con los lineamientos que establezca la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, procurarán generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas, que permitan generar mejores servicios a los ciudadanos, fomentar el desarrollo tecnológico del Estado e incentivar en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio. Así mismo, se promueve que las entidades públicas aprovechen los laboratorios de innovación pública del Gobierno, con el fin de adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos y desafíos que presenta la ejecución de las políticas públicas, un mejor ejercicio de funciones y una mejor atención de servicios a la ciudadanía.

El artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 busca incentivar la innovación, que según el Manual de Oslo, se entiende como un producto o proceso nuevo o mejorado, o una combinación de estos, que difiere significativamente de los productos o procesos existentes y que ha sido puesto a disposición de los usuarios potenciales. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado que la compra pública para la innovación es una herramienta de política pública, mediante la cual el Gobierno plantea retos de innovación al sector privado para resolver problemáticas públicas y mejorar el bienestar general de los ciudadanos, que permita utilizar el poder de compra del Estado para estimular a las empresas a innovar y ofrecer mejores servicios, fomentando así el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de los ecosistemas de innovación.

**COMPRA PÚBLICA DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – Decreto 442 de 2022 – Objetivos**

Bajo este contexto de promoción de la compra pública de tecnología e innovación, se expidió el Decreto 442 del 2022 «**Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo a la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación**»**. Este Decreto que reglamentó el artículo 36, estableció la importancia de** incentivar que las Entidades Estatales adelanten Compras Públicas de tecnología e innovación, haciendo un fortalecimiento de la etapa de planeación y con base en el estudio del sector, donde se establezcan nuevas soluciones en el mercado o si las que hay requieren ajustes o mejoras para la satisfacción de sus necesidades.

De tal manera, pretende fortalecerse la planeación contractual, la cual es entendida como una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar un análisis de mercado. Lo anterior con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. Una debida planeación debe conducir a una escogencia diligente de la mejor oferta para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales, buscando siempre la correcta ejecución del contrato.

Este Decreto se incorpora una reglamentación detallada del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, en el que además se incluye algunas disposiciones adicionales para la reglamentación efectiva de la citada Ley. Así pues, con el decreto reglamentario del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, pretende fortalecer la planeación contractual, por lo que se modifica la Subsección 6° de la Sección 1° del Capítulo 1° de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, siendo un componente necesario para promover la compra pública en tecnología e innovación.

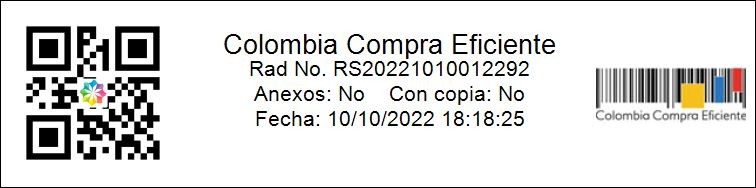
**COMPRA PÚBLICA DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – Guía de lineamientos – Alcance – Finalidad – Fortalecimiento de la etapa de planeación contractual**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- en ejercicio de la competencia otorgada por el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Artículo 2.2. 1.1.1.6.7. del Decreto 442 de 2022, expidió la «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación», en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Innpulsa, entre otras entidades del orden nacional. Dicha guía constituye una herramienta de apoyo y aprendizaje respecto de los conceptos y las condiciones que deben tener en cuenta las entidades estatales responsables de estructurar estos procedimientos, los proveedores interesados en desarrollar soluciones innovadoras para el Estado colombiano, los organismos de control, así como las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en monitorear la inversión y el gasto en la compra pública.

En tal sentido, esta guía busca brindar lineamientos que fortalezcan la etapa de planeación mediante una convocatoria de soluciones innovadoras, el diálogo técnico y las demás actividades que componen la implementación de la Contratación Pública en materia de tecnología e innovación. Este cuerpo normativo compone la estructura para que las Entidades Estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las empresas y emprendedores puedan encontrar, mejorar u optimizar soluciones tecnológicas en el mercado, constituyendo a su vez un ejemplo de buena práctica para las entidades de régimen exceptuado o especial en el Proceso de Compra Pública. De este modo, dicha guía tiene dos objetivos: i) incentivar la modernización de los servicios prestados por las Entidades Estatales a los ciudadanos, identificando y adoptando soluciones innovadoras por medio de la Compra Pública de Tecnología e Innovación; y ii) fomentar la innovación e inclusión de nuevas tecnologías a las empresas.

La Guía de Compra Pública de Tecnología e Innovación como ya se estableció está enmarcada en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 442 de 2022, siendo el reemplazo de la Guía de Compra Pública para la Innovación expedida también por la Agencia. La actual Guía de Lineamientos precisa que la Compra Pública de Tecnología e Innovación no es una transacción de compra y venta tradicional. Por el contrario, consiste en lanzar al mercado una convocatoria con la finalidad de suplir una necesidad de la Entidad Estatal para que sea resuelta con la adquisición de productos o servicios innovadores que no existen en ese momento en el mercado o de existir deben mejorarse

**CCE-DES-FM-17**



**Bogotá D.C.,**

Señora

**Carolina Ocampo Franco**

Cali-Valle del Cauca

**Concepto C – 639 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | LEY DE EMPRENDIMIENTO – Finalidad / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Artículo 36 – Compra Pública de Tecnología e Innovación – Finalidad / COMPRA PÚBLICA DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – Decreto 442 de 2022 – Objetivos / COMPRA PÚBLICA DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – Guía de lineamientos – Alcance – Finalidad- Fortalecimiento de la etapa de planeación contractual |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20220822008309 |
|  |  |

Estimada Señora Carolina:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública −Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 22 de agosto de 2022.

1. **Problema planteado**

Con respecto a las compras públicas de tecnología e innovación reguladas en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, se plantean los siguientes interrogantes:

1. ¿En Colombia ya existe una **política pública** formulada en relación a la Compra Pública para la Innovación?

Si bien en la página web de su organismo se encuentra un micrositio con información sobre la CPI; respecto a la política pública de CPI solo se encuentran dos documentos

relacionadas al proceso diseño de dicha política que datan del año 20181, sin embargo, no se encuentra documentación reciente ni tampoco un documento de política pública nacional sobre el tema en mención. En el caso de existir, por favor remitir documento.

2. ¿Dónde se pueden consultar los resultados y/o lecciones aprendidas del piloto de

CPI desarrollado entre CCE y el Instituto Nacional de Cancerología”?

En la página web de Colombia Compra Eficiente se encuentra un micrositio con información acerca de un proyecto piloto de Compra Pública con Innovación realizado de manera conjunta en el año 2018 entre dicho organismo y el INC2 ; en el cual, se lanzó una convocatoria para proponer “una solución tecnológica que permita la producción magistral de BTs, a un precio más bajo que el ofertado en el mercado actual”. No obstante, no se encuentran los resultados del mismo. Por favor remitir documento o link de consulta.

3. ¿Los documentos: “Guía para entender la Compra Pública para la Innovación”3 y

“G-GCPI-01 Guía de Compra Pública para la Innovación”4 continúan vigentes luego de la expedición de la “Guía de Lineamientos de Compra Pública **de Tecnología e** Innovación” en julio de este año?

A propósito de la expedición de la nueva **“Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación”** se elevan las siguientes preguntas:

1. En la guía se define la **Compra Pública de Tecnología e Innovación como: “**una

herramienta de política de innovación a través de la cual las Entidades Estatales **adquieren un producto o servicio de base tecnológica** para responder a desafíos públicos respectode los cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si las hay, estas requierenajustes o mejoras.” (…)

En la primera guía desarrollada por Colombia Compra Eficiente, se define la CPI como un mecanismo de selección de proveedores que impulsa la innovación a partir de las

necesidades (**obras, bienes y servicios**) de las Entidades Estatales, que no pueden ser satisfechas por las soluciones existentes en el mercado. Esta definición, además, es acorde a la definición de innovación que se encuentra en el Manual de Oslo, que sugiere que la innovación se extiende mucho más allá de la “innovación tecnológica”. Luego entonces, esta nueva definición que propone CCE parece limitarse a soluciones con base tecnológica. ¿Qué pasa si la solución requerida por la Entidad no tiene una base tecnológica? ¿Sólo se pueden adelantar **procesos de CPI** si la solución es de base tecnológica?

2. En la guía se define la **innovación pública como un “**Procesos (sic) para buscar

nuevas y mejores maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos.Para lograrlo, estos se enfocan en **abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre** al explorar y probar alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse.”

Las entidades públicas dentro de sus múltiples funciones y objetivos, tienen retos de

distintos niveles de complejidad, sin embargo todos, al ser propios de la función pública o de la prestación de servicios públicos, están orientados a ofrecer un bien, obra o servicio a la ciudadanía. En ese sentido, el Estado debería propender siempre por buscar nuevas y mejores soluciones incluso a retos cotidianos y aparentemente no complejos, pues estos pueden redundar en mejorar las condiciones de los ciudadanos y además fomentar la innovación en distintos ecosistemas, especialmente en las MIPYMES, que probablemente no estén preparadas para participar en retos de alta complejidad.

Atendiendo a la definición planteada en su nueva guía ¿Una entidad pública solo puede adelantar procesos de CPI si se busca atender desafíos de alta complejidad e

incertidumbre? ¿Cuál es el criterio para definir la complejidad del desafío? ¿Costo?

¿Tiempo?

3. ¿Es lo mismo la Compra Pública de Tecnología e Innovación que la Compra Pública

Innovadora o Compra Pública para la Innovación?

4. En las definiciones de la guía de lo “que no se entiende por innovación” se cita por

ejemplo “Cualquier producto o servicio tecnológico que se encuentre disponible en el

mercado y no requiera mejora o modificación” ¿ Que sucede cuando el producto o servicio existe en el mercado pero es novedoso o mejora el proceso interno de una entidad? ¿En este caso no puede ser considerado como innovador?

5. ¿Cuáles son los criterios para que una entidad pública identifique la necesidad de

una solución innovadora? ¿solo pueden ser de base tecnológica? ¿Cómo se determina el impacto técnico y económico que la solución debe tener en el mercado? (Punto 6.3.)

Hasta ahora, no es conocido que la CPI sea una práctica habitual de las entidades públicas, ello, tal vez por la falta de un marco normativo claro hasta ahora en la materia - especialmente en cuanto al procedimiento-; por la complejidad del procedimiento y por el personal especializado que se requiere para el acompañamiento en este tipo de procesos, muchas veces escaso; por lo tanto, en la guía expedida por el ente rector en conjunto se esperaba mayor orientación dirigida a los equipos estructuradores y/o aquellos que eventualmente conformen unidades de innovación o de vigilancia, en relación a criterios para escoger qué procesos implementar bajo el enfoque de CPI.

6. ¿El Estudio del Sector se realiza **antes** de recibir las soluciones en respuesta a una

convocatoria? ¿Cómo se proyecta si hasta ese momento la entidad pública sabe qué se va a contratar o cuál es el componente innovador que se va a incluir en el proceso de contratación?

7. ¿Cómo se publica la convocatoria de soluciones innovadoras en el SECOP ¿cómo

un SIP? O a través de qué "tipo de proceso" porque no es claro en qué momento se publica, si es cuando la entidad realiza la convocatoria, si es cuando se hace la solicitud de información a proveedores, que es anterior, pues esta se hace con el análisis del sector o si se debe publicar cuando se genera el proceso de contratación derivado de la convocatoria.

8. Si se parte de la base que para construir la necesidad a contratar, la Entidad debe

evaluar las ideas recibidas y con base en una o varias y el resultado del diálogo técnico

realizado con uno o varios participantes construye los documentos previos del proceso de contratación ¿Cómo se establecen los resultados de la convocatoria en los documentos del proceso sin que pueda interpretarse como un direccionamiento del proceso a alguno de los participantes de la convocatoria? ¿Cómo se refleja la evaluación de las ideas realizada por la Entidad o la escogencia de una u otra para incorporar en el proceso? ¿Si algún participante provee información que cataloga como confidencial, cómo se incluye esta información en los pliegos del proceso de CPI?

9. Cómo revisa una entidad pública el impacto económico y técnico **en el mercado** de

la Compra Pública de Tecnología e Innovación? ¿Esto se refiere, por ejemplo, a medir cómo le fue a la empresa que ejecutó el contrato o al sector de la economía al cual pertenece en general? o cómo le fue a la entidad con la ejecución del contrato?

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados[[1]](#footnote-1). En tal sentido, la Agencia –dentro de los límites de sus atribuciones–, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Para responder sus interrogantes, se analizarán los siguientes temas: i) Vigencia y ámbito de aplicación de la Ley 2069 de 2020: impacto sobre la contratación estatal: ii) Intervención del reglamento para la efectividad de la Ley 2069 de 2020 en el sistema de compras públicas; iii) Contexto, particularidades y alcance del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022; iv) Alcance de la Guía de Compra Pública de Tecnología e Innovación.

En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos C-514 del 26 de agosto de 2020, C-516 del 26 de agosto de 2020, C-535 del 26 de agosto de 2020, C-537 del 26 de agosto de 2020, C-538 del 26 de agosto de 2020, C-568 del 26 de agosto de 2020, C-572 del 27 de agosto de 2020, C-582 del 28 de agosto de 2020 y C-551 del 24 de septiembre de 2020, C-573 del 13 de octubre de 2021, C-661 del 29 de noviembre de 2021, C-001 del 17 de febrero de 2022, C-007 del 16 de febrero de 2022, entre otros, explicó la relación entre la ley y el reglamento, de manera que si bien, por regla general, la primera rige a partir de su promulgación, excepcionalmente esta requiere desarrollo reglamentario como una condición previa para su aplicación.

**2.1. Vigencia y ámbito de aplicación de la Ley 2069 de 2020: impacto sobre la contratación estatal**

El 31 de diciembre de 2020 se promulgó la Ley 2069, «Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia». De acuerdo con el artículo 84, «La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación […]», lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de que el gobierno nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le confiere el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, expida el decreto correspondiente que permita la cumplida ejecución de esta ley.

En cuanto a su contenido, es importante señalar que, como dispone el artículo 1, aquella «tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad». Esto, a partir de «[…] un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región». En desarrollo de esta finalidad, se establecen medidas de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas –MIPYMES–, mediante la racionalización y simplificación de los trámites y tarifas[[2]](#footnote-2), así como incentivos a favor de aquellas dentro del sistema de compras y contratación pública[[3]](#footnote-3). También se consagran mecanismos de acceso al financiamiento[[4]](#footnote-4), se unifican las fuentes de emprendimiento y de desarrollo empresarial, para fortalecer y promover los distintos sectores de la economía[[5]](#footnote-5) y se prevén medidas de educación para el emprendimiento y la innovación[[6]](#footnote-6).

La Ley 2069 de 2020 guarda congruencia con el «Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad» del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pues busca impulsar el nacimiento de nuevas empresas que incentiven la generación de empleo en el país. En tal sentido, su finalidad principal es generar la reactivación de la economía y fomentar la actividad emprendedora, y por ello, tiene como uno de sus propósitos propiciar un entorno para ayudar al crecimiento, consolidación y sostenibilidad de esas iniciativas, generando mayor desarrollo social, creación de las empresas y mejoras tanto en la productividad como en la competitividad. De esta manera, la ley en comento también concreta la «Política de formalización empresarial» del Documento CONPES 3956 del 8 de enero de 2019[[7]](#footnote-7).

Por ello, la ley impulsa medidas para: i) reducir cargas y trámites para los emprendedores del país, ii) facilitar su acceso al sistema de compras y contratación pública, iii) incentivar el crecimiento económico con la llegada de más actores al ecosistema de inversión y financiación, iv) focalizar esfuerzos, optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral del desarrollo productivo a través del fortalecimiento institucional, v) facilitar la apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana, así como vi) otorgar beneficios para emprendedores, especialmente, estableciendo un enfoque diferencial respecto a los miembros de las poblaciones más vulnerables, que les permita avanzar en su actividad y desarrollar sus iniciativas[[8]](#footnote-8).

Además, como se indicó, parte de la Ley 2069 contiene normas que modifican algunos aspectos de la contratación estatal para promover el emprendimiento. Concretamente, aquellas se encuentran en el Capítulo III –artículos 30 al 36–. En su orden, tales artículos consagran: i) reglas sobre la participación de las MIPYMES en el procedimiento de mínima cuantía, ii) criterios diferenciales para MIPYMES en el sistema de compras públicas, iii) criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, iv) promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de compras públicas, v) promoción del desarrollo en la contratación pública, vi) un nuevo régimen de factores de desempate y vi) la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación.

**2.2. Contexto, particularidades y alcance del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022**

El desarrollo normativo sobre compra o contratación pública de tecnología e innovación no ha sido muy amplio dentro del ordenamiento jurídico colombiano, a pesar de que se han expedido normas o cuerpos normativos relacionados con las actividades científicas y tecnológicas, como los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991, entre otros. En búsqueda de un fortalecimiento del marco normativo de la compra pública de tecnología e innovación, el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 contempló la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación[[9]](#footnote-9), estableciendo que las entidades estatales, de conformidad con los lineamientos que establezca la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, procurarán generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas, que permitan generar mejores servicios a los ciudadanos, fomentar el desarrollo tecnológico del Estado e incentivar en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio. Así mismo, se promueve que las entidades públicas aprovechen los laboratorios de innovación pública del Gobierno, con el fin de adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos y desafíos que presenta la ejecución de las políticas públicas, un mejor ejercicio de funciones y una mejor atención de servicios a la ciudadanía.

El artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 busca incentivar la innovación, que según el Manual de Oslo, se entiende como un producto o proceso nuevo o mejorado, o una combinación de estos, que difiere significativamente de los productos o procesos existentes y que ha sido puesto a disposición de los usuarios potenciales[[10]](#footnote-10). En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado que la compra pública para la innovación es una herramienta de política pública, mediante la cual el Gobierno plantea retos de innovación al sector privado para resolver problemáticas públicas y mejorar el bienestar general de los ciudadanos, que permita utilizar el poder de compra del Estado para estimular a las empresas a innovar y ofrecer mejores servicios, fomentando así el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de los ecosistemas de innovación[[11]](#footnote-11).

Estos propósitos de promover la compra pública de tecnología e innovación resultan acordes con lo establecido en la Línea C. «Promover una mentalidad y cultura afines a la Innovación» del «V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro» de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad», expedido mediante la Ley 1955 de 2019. De esta manera, el Gobierno nacional está comprometido con el fortalecimiento del ecosistema *Govtech*, entendido como un espacio de colaboración con empresas de base tecnológica proveedoras de productos y servicios que resuelven problemáticas públicas, que funciona como un motor de la economía, la transformación digital y la inclusión de Mipymes y *startups* en el mercado de las compras públicas.

Bajo este contexto de promoción de la compra pública de tecnología e innovación, se expidió el Decreto 442 del 2022 «**Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo a la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación**»**. Este Decreto, que reglamentó el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, 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, donde se busca establecer si para satisfacer adecuadamente las necesidades de la entidad se requieren nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si las que hay requieren ajustes o mejoras la satisfacción de sus necesidades.

De tal manera, pretende fortalecerse la planeación contractual, la cual es 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. Lo anterior con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. Una debida planeación debe conducir a una escogencia diligente de la mejor oferta para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales, buscando siempre la correcta ejecución del contrato.

Ahora bien, en el Decreto 442 de 2022 se incorpora una reglamentación detallada del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, en el que además se incluyen algunas disposiciones adicionales para la reglamentación efectiva de la citada Ley. Así pues, con el decreto reglamentario del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 se pretende fortalecer la planeación contractual, por lo que se modifica la Subsección 6° de la Sección 1° del Capítulo 1° de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, siendo un componente necesario para promover la compra pública de tecnología e innovación.

En efecto, el artículo 2° del Decreto adiciona los incisos 11 y 12 al Artículo **2.2.1.1.1.3.1. de la Subsección 3 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreta 1082 de 2015, la cual** establece definiciones fundamentales para entender la compra pública de tecnología e innovación. En primer lugar, dispone un concepto de «Compra pública de tecnología e innovación», que consiste en una herramienta de política de innovación a través de la cual las Entidades Estatales adquieren un producto o servicio de base tecnológica para responder a desafíos públicos respecto de los cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si hay, estas requieren ajustes o mejoras, por lo cual se demanda investigación o desarrollo tecnológico. En segundo lugar, se define la «Convocatoria de soluciones innovadoras», que consiste en el procedimiento mediante el cual una Entidad Estatal plantea un reto de innovación a personas naturales o jurídicas, entendido como un desafío para resolver una necesidad de compra que no tiene solución vigente en el mercado, de manera que cualquier interesado presente alternativas de solución innovadora al reto identificado.

El artículo 3° del Decreto adiciona **los artículos 2.2.1.1.1.6.5. a 2.2.1.1.1.6.7. a la Subsección 6 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.** En este sentido, en el artículo 2.2.1.1.1.6.5 del Decreto 1082 de 2015 promueve la convocatoria de soluciones innovadoras, por lo que dispone que las entidades estatales que adelanten compras públicas de tecnología e innovación, en la etapa de planeación y con base en el estudio del sector, determinarán si existen soluciones en el mercado, si estas requieren ajustes para la satisfacción de su necesidad o si no existe una solución y es necesario generar una completamente nueva. Si las entidades determinan que su necesidad puede ser atendida mediante una compra pública para la innovación, esto es, requiriendo nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si las que hay requieren ajustes o mejoras para la satisfacción de sus necesidades, realizará una convocatoria para buscar soluciones innovadoras para que cualquier interesado presente alternativas a la necesidad identificada. Sin embargo, la presentación de soluciones innovadoras no se constituye en una propuesta u oferta económica[[12]](#footnote-12).

En el artículo **2.2.1.1.1.6.6 se** establece el diálogo técnico, que consiste en la realización de reuniones individuales o conjuntas con quienes las allegaron, para conocer el detalle de las ideas, la oferta del mercado y obtener insumos que le permitan determinar el contenido de los documentos del proceso de contratación. Las reglas y características de este diálogo técnico deben garantizar la transparencia, generar confianza y promover la participación de una pluralidad de interesados. Los mecanismos de interacción con los interesados deben ser claros para todas las partes y la información de interés para los involucrados en el proceso debe estar disponible en su totalidad.

Por último, en el artículo **2.2.1.1.1.6.7 dispone que la Agencia Nacional de Contratación –Colombia Compra Eficiente debe establecer la guía de lineamientos para este tipo de compras, que podrá contemplar, entre otros, los siguientes aspectos**: (i) forma de identificar una idea innovadora, (ii) pautas respecto de las reglas del diálogo técnico, (iii) manera en que se hará el tratamiento de la información confidencial en el marco del diálogo técnico y (iv) forma de hacer seguimiento y control a la implementación de la idea innovadora en su eventual ejecución. El Decreto estableció que estos lineamientos se establecerían en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, debiendo expedirse en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la publicación del Decreto 442 de 2022. Por último, el artículo 4° del precitado Decreto dispone que rige a los seis (6) meses contados a partir del día siguiente de su expedición. De este modo, el próximo tópico desarrolla el alcance de la Guía de Compra Pública de Tecnología e Innovación.

**2.4. Alcance de la Guía de Compra Pública de Tecnología e Innovación**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en ejercicio de la competencia otorgada por el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Artículo 2.2. 1.1.1.6.7. del Decreto 1082 de 2015 –adicionado por el Decreto 442 de 2022–, expidió la «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación», en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Innpulsa, entre otras entidades del orden nacional. Dicha guía constituye una herramienta de apoyo y aprendizaje respecto de los conceptos y las condiciones que deben tener en cuenta las entidades estatales responsables de estructurar estos procedimientos, los proveedores interesados en desarrollar soluciones innovadoras para el Estado colombiano, los organismos de control, así como las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en monitorear la inversión y el gasto en la compra pública.

En tal sentido, esta guía busca brindar lineamientos que fortalezcan la etapa de planeación mediante una convocatoria de soluciones innovadoras, el diálogo técnico y las demás actividades que componen la implementación de la compra pública en materia de tecnología e innovación. Este cuerpo normativo compone la estructura para que las entidades estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las empresas y emprendedores puedan encontrar, mejorar u optimizar soluciones tecnológicas en el mercado, constituyendo a su vez un ejemplo de buena práctica para las entidades de régimen exceptuado o especial. De este modo, dicha guía tiene dos objetivos: i) incentivar la modernización de los servicios prestados por las entidades estatales a los ciudadanos, identificando y adoptando soluciones innovadoras por medio de la Compra Pública de Tecnología e Innovación; y ii) fomentar la innovación e inclusión de nuevas tecnologías a las empresas.

La Guía de Compra Pública de Tecnología e Innovación como ya se estableció, está enmarcada en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 442 de 2022, siendo el reemplazo de la Guía de Compra Pública para la Innovación expedida anteriormente también por la Agencia. De esta manera, la actual Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación del 15 de julio de 2022, que es la vigente, precisa que la Compra Pública de Tecnología e Innovación no es una transacción de compra y venta tradicional. Por el contrario, consiste en lanzar al mercado una convocatoria con la finalidad de suplir una necesidad de la entidad estatal para que sea resuelta con la adquisición de productos o servicios innovadores que no existen en ese momento en el mercado o de existir deben mejorarse. En esa orientación, tanto el Decreto 442 de 2022 como la Guía definen la Compra Pública de Tecnología e Innovación de la siguiente manera:

Es una herramienta de política de innovación a través de la cual las Entidades Estatales adquieren un producto o servicio de base tecnológica para responder a desafíos públicos respecto de los cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si las hay, estas requieren ajustes o mejoras. Este tipo de compras pueden requerir investigación y desarrollo tecnológico para la exploración de alternativas, el diseño de soluciones, el prototipado o la fabricación original de un volumen limitado de primeros productos o servicios a modo de serie de prueba; o extenderse hasta la producción o suministro de los bienes y servicios.

Si bien el Decreto 442 de 2022 y la Guía establecen en principio que este tipo de compras se fundan en que el producto o servicio es de base tecnológica, no significa que no puedan presentarse otro tipo de adquisiciones o servicios que respondan a un desafío público respecto de los cuales no exista una solución en el mercado, o si las hay, estas necesitan ajustes o mejoras. En otras palabras, la compra pública de tecnología e innovación tiene una preponderancia hacia la innovación desde el campo tecnológico, pero también admite otro tipo de contrataciones que solucionen o mejoren un producto dentro del mercado. Este argumento se relaciona con la definición de Innovación Pública que plantea la Guía, así: «Procesos para buscar nuevas y mejores maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. Para lograrlo, estos se enfocan en abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre al explorar y probar alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse».

Esta alta complejidad está vinculada a una serie de factores de tiempo, costos –económicos, ambientales, sociales,etc.–, impactos, entre otros, que cada entidad pública en su discrecionalidad debe definir para establecer la necesidad de adelantar el procedimiento precontractual de compra pública de tecnología e innovación, de acuerdo con sus necesidades. En todo caso, la entidad bajo criterios de oportunidad y conveniencia establece la necesidad de adelantar estas actuaciones adicionales en la etapa de planeación vinculadas a las compras públicas de tecnología e innovación.

En efecto, a partir de esta claridad y de acuerdo con la regulación establecida en el Decreto 442 de 2022, en la Guía se señala que las compras públicas de tecnología e innovación implican un procedimiento que fortalece la etapa de planeación contractual, es decir, no desarrolla ni contempla nuevas modalidades o procedimientos de selección a los establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por el contrario, desde etapas previas a la configuración o establecimiento de una modalidad de selección, se determina la importancia y necesidad de generar nuevas soluciones o mejoras a los productos o servicios ya existentes dentro del mercado de la compra pública. Así las cosas, a continuación se exponen las etapas contenidas en el numeral 6 de la precitada Guía, que ante todo son previos a la apertura de un procedimiento de selección, haciendo parte estas etapas de la fase de planeación:

i) Identificación de la necesidad de soluciones innovadoras. En el numeral 6.1 se señala que las Entidades Estatales deben fomentar la cultura de la innovación entre los servidores públicos, con el fin de que se desarrolle y se fortalezca. A partir del incentivo de esta cultura de de la innovación se espera que se identifiquen necesidades de innovación mediante la vigilancia de mercado, reconociendo oportunidades para adoptar nuevas tecnologías que contribuyan a la eficiencia, transparencia, agilidad, entre otros, con el objetivo de mejorar y modernizar la prestación del servicio a la ciudadanía y/o al usuario final. A partir de estas actuaciones, la entidad podrá analizar y priorizar las necesidades que puedan solucionarse mediante la Compra Pública de Tecnología e Innovación.

ii) Conformación de un equipo técnico. En el numeral 6.2. de la Guía, se dispone que la entidad estatal después de identificar que existe una potencial necesidad de una solución innovadora debe conformar un equipo técnico de trabajo multidisciplinario, donde debe hacerse el análisis requerido para determinar la pertinencia de adelantar la convocatoria de soluciones innovadoras en el marco de la compra pública de tecnología e innovación. Este equipo, que debe tener un enfoque multidisciplinario, tiene la responsabilidad de acompañar y soportar la gestión del proceso de compra durante todas sus fases, que debe conformarse como mínimo por roles, como el técnico generador de la necesidad, analista de mercado, estructurador jurídico, patrocinador, innovador y, por último, como una opción el especialista. Cabe precisar que en la Guía se detalla cada uno de estos roles. De igual manera, es importante tener en cuenta que las entidades estatales podrán buscar instancias de soporte en las entidades públicas rectoras, unidades de innovación y particulares líderes en temas relacionados con la materia, con el fin de complementar los conocimientos del equipo técnico y fortalecer el acompañamiento a los procesos de Compra Pública de Tecnología e Innovación.

iii) Determinación de la necesidad de una Solución Innovadora. En el numeral 6.3. se establece que con base en el Estudio del Sector y los resultados de la Vigilancia de Mercado adelantada por el equipo técnico, las entidades que pretendan adelantar Compras Públicas de Tecnología e Innovación determinan si frente a la necesidad de la entidad no se encuentran soluciones en el mercado o, si las hay, establecen si estas requieren ajustes o mejoras para satisfacer la necesidad identificada por la entidad compradora. La necesidad de una Solución Innovadora se identifica bajo las siguientes condiciones: i) construcción de una solución nueva, que pueda constituir un impacto técnico y económico en el mercado o ii) configuración de un nuevo desarrollo, proceso o enfoque de una solución inicial en el marco de la necesidad que presenta la entidad. En ambas condiciones debe analizarse por parte del equipo técnico multidisciplinario, quién debe identificar el nivel de maduración en el que se encuentra la posible Solución Innovadora. En caso de considerar la pertinencia de adelantar una Compra Pública de Tecnología e Innovación, el equipo técnico procede a estructurar un documento de necesidades funcionales, que debe contener como mínimo los requisitos establecidos en el artículo [2.2.1.1.1.6.5.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653#2.2.1.1.1.6.5) del Decreto 442 de 2022 que modifica el Decreto 1082 de 2015.

iv) Convocatoria de Soluciones Innovadoras. En el numeral 6.4. se señala que la Entidad Estatal debe elaborar, publicar y difundir el documento de necesidades funcionales con la asesoría y el acompañamiento del equipo técnico multidisciplinario. El documento debe determinar la necesidad de la entidad, definiendo el problema de la forma más clara y sencilla posible, y buscando maximizar la participación de los interesados en el Proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación. El documento de necesidades funcionales inicia con la Convocatoria de Soluciones Innovadoras, que está dirigido a personas naturales o jurídicas, con el propósito de que estas presenten de forma individual o conjunta posibles soluciones óptimas e innovadoras que puedan responder al Reto de Innovación de la entidad.

Este documento debe contener, como mínimo, la siguiente información, según lo prescrito en el artículo 2.2.1.1.1.6.5 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 442 del 28 de marzo de 2022: 1. La descripción desde el punto de vista funcional de la necesidad que la Entidad Estatal busca atender mediante el proceso de compra pública para la innovación. 2. Los requisitos mínimos que debe cumplir la solución propuesta en términos de la finalidad, sin hacer referencia a las posibles soluciones técnicas y/o tecnológicas que satisfagan su necesidad. 3. El cronograma que incluya el plazo para presentar soluciones innovadoras. El plazo mínimo para la recepción de las solicitudes de ideas innovadoras será el que fije discrecionalmente la Entidad Estatal en el cronograma, contado a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la convocatoria. 4. Las reglas para hacer el Diálogo Técnico, las cuales deberán garantizar la transparencia, generar confianza y promover la participación de una pluralidad de interesados. 5. El medio electrónico o físico, por medio del cual recibirá la idea o solución innovadora y se responderán las inquietudes de los interesados. 6. El tratamiento de la información confidencial, la propiedad intelectual, los secretos comerciales e industriales, y el uso y explotación económica de las soluciones innovadoras presentadas. 7. El uso que la Entidad Estatal le dará a la idea presentada, en caso de que eventualmente se abra el Proceso de Contratación. 8. El valor estimado del Proceso de Contratación, en el evento que se cuenta con este. Dicha convocatoria no reemplaza las que se desarrollan en los procedimientos de contratación, sino que se busca la promoción de la compra pública de tecnología e innovación mediante el fortalecimiento de la etapa de la planeación antes de la configuración del proceso o modalidad de contratación que se requiere, de acuerdo con las necesidades de la entidad.

v) Propuestas de soluciones innovadoras. En el numeral 6.5 se plantea que las propuestas de soluciones innovadoras que respondan a la convocatoria podrán presentarse por proveedores como instituciones de educación superior, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico, emprendedores, empresarios, startups, Mipymes o cualquier interesado que tenga la oportunidad de estudiar y analizar lo planteado por la entidad estatal. Las posibles soluciones presentadas a la entidad estatal constituyen un insumo para ajustar y complementar aspectos asociados a las condiciones del Proceso de Contratación, tales como las características de la solución que dará satisfacción a la necesidad identificada, las especificaciones del objeto contractual, el valor estimado del contrato, los riesgos potenciales y la forma de mitigarlos, entre otros. De igual modo, el análisis de la información recopilada realizado por el equipo técnico debe orientarse a los ajustes correspondientes al estudio del sector, la elaboración de los estudios previos y los demás documentos del Proceso de Contratación.

Es importante aclarar que los interesados que participen en la convocatoria de soluciones innovadoras no tienen un trato preferencial en las etapas posteriores a los diferentes procesos que se adelanten en el marco de la Compra Pública de Tecnología e Innovación, por cuanto ni la ley ni el reglamento establecen criterios o factores habilitantes diferenciales ni puntajes adicionales. Así mismo, aquellos que no hayan intervenido en la Convocatoria de Soluciones Innovadoras pueden participar en el Proceso de Contratación respectivo sin desventaja alguna, con el fin de garantizar el principio de concurrencia. Sin embargo, la entidad en su discrecionalidad de configurar cada una de sus necesidades y procesos puede establecer incentivos que en la guía se plantean y que ante todo promuevan la participación, sin que implique tratos preferenciales en el posterior desarrollo del proceso de contratación respectivo.

vi) Diálogo Técnico. En el numeral 6.6. se dispone que vencido el plazo para la presentación de soluciones innovadoras, según se establezca en el cronograma definido en la convocatoria, el equipo designado por la Entidad Estatal revisa si las soluciones presentadas cumplen con los criterios regulados en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.6.5 del Decreto 1082 de 2015 o la norma que lo modifique o adicione. La Entidad al usar el Diálogo Técnico conoce el detalle de las Soluciones Innovadoras de quienes atendieron dicha convocatoria. En esta etapa, las ideas que se presenten por los interesados no se consideran ofertas o propuestas económicas y, en consecuencia, no son objeto de puntuación o criterios de evaluación en la configuración de posteriores procesos de contratación.

La solución definitiva puede constituirse con la combinación de diferentes ideas y propuestas que se complementen entre sí, la cual –de conformidad con los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el inciso cuarto del artículo 2.2.1.1.1.6.6 ibidem– puede reflejarse eventualmente en otros Documentos del Proceso como los estudios previos y en un ajuste del análisis del sector. Es decir, se constituyen para la configuración y elaboración definitiva de documentos precontractuales dentro del proceso de contratación respectivo.

Esta configuración de este procedimiento precontractual y fortalecedor de la etapa de planeación, debe tener en cuenta, según la guía, principios como: i) la transparencia, cuyo cometido es la configuración de mecanismos y reglas de interacción y comunicación con los interesados, que deben caracterizarse por ser claros y que contengan información completa, oportuna y veraz: ii) confidencialidad, que consiste en que la Entidad, sus funcionarios, sus empleados, contratistas, agentes y asesores tienen el deber de garantizar la confidencialidad de la información conocida o a la que tengan acceso con ocasión de su participación en cualquiera de las etapas del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1581 de 2012 o las normas que las modifiquen, complementen o deroguen, de acuerdo con las diferentes causales de reserva de información prescritas en la ley; iii) protección de derechos, en las que se busca salvaguardar la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con las soluciones propuestas por los creadores de las ideas.

Bajo estas reglas y principios, se destaca que, si dentro de la idea de soluciones innovadoras alguno de los interesados incluye información que conforme con la ley colombiana tiene el carácter de información reservada o clasificada, debe expresar esta circunstancia con precisión en el momento de su presentación, identificando el documento o información que considere que goce de reserva, citando expresamente la disposición legal que lo ampara.

En la realización de las reuniones con los interesados que se presentaron en la Convocatoria de Soluciones Innovadoras, la entidad debe adoptar medidas para prevenir que se presenten potenciales conductas colusorias en el Proceso de Contratación, bien sea entre los interesados o entre la Entidad y estos. En tal sentido, las entidades deben tener en cuenta las recomendaciones que establezca la Superintendencia de Industria y Comercio para evitar la colusión. Igualmente, deben establecer protocolos para prevenir el intercambio de información confidencial, tales como: registro de reuniones y publicación de agendas y actas, control de los funcionarios que tienen acceso a la información y publicación únicamente de información agregada e histórica, entre otros. Es importante manifestar que, en todo caso, la realización del Diálogo Técnico no obliga a la entidad a continuar con el proceso de contratación.

Los resultados del Diálogo Técnico se constituyen en insumos para que la entidad estatal elabore los estudios previos y ajuste el análisis del sector. Es decir, las ideas y resultados de la convocatoria de las soluciones innovadoras y del diálogo técnico son elementos que permiten fortalecer el contenido de los estudios previos y análisis del sector, respetando las normas que establecen las reservas de información y la confidencialidad. Una vez el equipo técnico de la entidad estatal haya determinado con los estudios previos y análisis del sector la pertinencia del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación, se establece la modalidad de selección aplicable de acuerdo con lo previsto en el marco normativo del Sistema de Compras y Contratación Pública.

Posterior a la configuración de los estudios previos y el adelantamiento del Proceso de Contratación –que se realizará de acuerdo con la normativa vigente– y ejecución de este, se estudia y analiza el impacto del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación mediante la metodología que defina cada Entidad Estatal para este fin. En esta línea, la entidad podrá establecer su propio método de impacto o en su defecto apoyarse en las orientaciones de las entidades públicas rectoras, unidades de innovación y particulares líderes en temas relacionados con la materia. De este modo, con la metodología se busca definir el alcance, concreción y realizar la retroalimentación para futuras convocatorias de soluciones innovadoras.

Por último, se resalta que la entidad estatal publicará en el SECOP y demás medios de difusión que considere pertinentes los documentos concernientes del proceso para promover la participación de los interesados en la Convocatoria de Soluciones Innovadoras, indicando especialmente aquellas que cumplan con los requisitos mínimos exigidos, así como lo desarrollado durante el Diálogo Técnico. Para la publicación de que trata el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 debe respetarse tanto la confidencialidad y propiedad intelectual de las soluciones innovadoras como las restricciones de acceso a la información establecidas en la Constitución y en la Ley. En ningún caso las soluciones innovadoras, ni la publicación de los documentos que son el resultado de la Convocatoria de la Solucionas Innovadoras y del Diálogo Técnico se entenderán, por sí mismas, como el acto de apertura de un Proceso de Contratación ni se constituirán en ofertas o propuestas para la celebración de un contrato estatal. En este sentido, se reitera que con la reglamentación de las compras públicas de tecnología e innovación se fortaleció la etapa de planeación del proceso de contratación, en los términos explicados anteriormente, por lo que con dichos insumos la entidad continuará con el procedimiento de selección respectivo, de acuerdo con las normas vigentes.

1. **Respuesta**

Debido a la unidad temática de las preguntas formuladas por la peticionaria, algunas se resolverán de forma unificada, atendiendo al ámbito de la competencia consultiva de esta Agencia, para lo cual, primero se responderá el primer bloque de preguntas, explicando la regulación vigente de las compras públicas de tecnología e innovación, de acuerdo con el marco jurídico explicado anteriormente..

1. ¿En Colombia ya existe una **política pública** formulada en relación a la Compra Pública para la Innovación?

Si bien en la página web de su organismo se encuentra un micrositio con información sobre la CPI; respecto a la política pública de CPI solo se encuentran dos documentos

relacionadas al proceso diseño de dicha política que datan del año 20181, sin embargo, no se encuentra documentación reciente ni tampoco un documento de política pública nacional sobre el tema en mención. En el caso de existir, por favor remitir documento.

2. ¿Dónde se pueden consultar los resultados y/o lecciones aprendidas del piloto de

CPI desarrollado entre CCE y el Instituto Nacional de Cancerología”?

En la página web de Colombia Compra Eficiente se encuentra un micrositio con información acerca de un proyecto piloto de Compra Pública con Innovación realizado de manera conjunta en el año 2018 entre dicho organismo y el INC2 ; en el cual, se lanzó una convocatoria para proponer “una solución tecnológica que permita la producción magistral de BTs, a un precio más bajo que el ofertado en el mercado actual”. No obstante, no se encuentran los resultados del mismo. Por favor remitir documento o link de consulta.

3. ¿Los documentos: “Guía para entender la Compra Pública para la Innovación”3 y

“G-GCPI-01 Guía de Compra Pública para la Innovación”4 continúan vigentes luego de la expedición de la “Guía de Lineamientos de Compra Pública **de Tecnología e** Innovación” en julio de este año?

De acuerdo con las consideraciones de este concepto, en relación con el primer bloque de preguntas, se aclara que la «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación», como se explicó, se fundamenta en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 442 de 2022, que modificó el Decreto 1082 de 2015, siendo el reemplazo de la «Guía de Compra Pública para la Innovación» expedida anteriormente también por la Agencia. De esta manera, la actual «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación» expedida el 15 de julio de 2022 es la Guía vigente de la Agencia en esta materia, la cual se justifica en la normativa vigente que se acaba de indicar y que se desarrolló en las consideraciones.

En armonía con lo anterior, atendiendo a las funciones de esta Agencia, conviene precisar que desde esta entidad no se cuenta con una «política pública» o instrumento normativo distinto a la «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación» expedida el 15 de julio de 2022, con fundamento en el la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 del 2022, que conforman el régimen jurídico aplicable a la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación de que trata el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020.

De otro lado, en relación con la segunda pregunta, la información que reposa en la entidad en relación con dicho contenido es lo que se encuentra publicado en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/compra-publica-para-la-innovacion/proyecto-piloto-inc-unal-minsalud>. En todo caso, se reitera que el instrumento vigente en la materia expedido por la Agencia en el tema de consulta es la «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación», disponible en el link: <https://colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>. En dicho enlace se encuentran publicados los manuales y guías expedidos por la Agencia.

Precisado lo anterior, a continuación se responderá el segundo bloque de preguntas planteadas por la peticionaria:

«A propósito de la expedición de la nueva **“Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación”** se elevan las siguientes preguntas:

»1. En la guía se define la **Compra Pública de Tecnología e Innovación como: “**una

herramienta de política de innovación a través de la cual las Entidades Estatales **adquieren un producto o servicio de base tecnológica** para responder a desafíos públicos respectode los cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si las hay, estas requierenajustes o mejoras.” (…)

»En la primera guía desarrollada por Colombia Compra Eficiente, se define la CPI como un mecanismo de selección de proveedores que impulsa la innovación a partir de las necesidades (**obras, bienes y servicios**) de las Entidades Estatales, que no pueden ser satisfechas por las soluciones existentes en el mercado. Esta definición, además, es acorde a la definición de innovación que se encuentra en el Manual de Oslo, que sugiere que la innovación se extiende mucho más allá de la “innovación tecnológica”. Luego entonces, esta nueva definición que propone CCE parece limitarse a soluciones con base tecnológica. ¿Qué pasa si la solución requerida por la Entidad no tiene una base tecnológica? ¿Sólo se pueden adelantar **procesos de CPI** si la solución es de base tecnológica?

»2. En la guía se define la **innovación pública como un “**Procesos (sic) para buscar

nuevas y mejores maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. Para lograrlo, estos se enfocan en **abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre** al explorar y probar alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse.”

Las entidades públicas dentro de sus múltiples funciones y objetivos, tienen retos de

distintos niveles de complejidad, sin embargo todos, al ser propios de la función pública o de la prestación de servicios públicos, están orientados a ofrecer un bien, obra o servicio a la ciudadanía. En ese sentido, el Estado debería propender siempre por buscar nuevas y mejores soluciones incluso a retos cotidianos y aparentemente no complejos, pues estos pueden redundar en mejorar las condiciones de los ciudadanos y además fomentar la innovación en distintos ecosistemas, especialmente en las MIPYMES, que probablemente no estén preparadas para participar en retos de alta complejidad.

»Atendiendo a la definición planteada en su nueva guía ¿Una entidad pública solo puede adelantar procesos de CPI si se busca atender desafíos de alta complejidad e

incertidumbre? ¿Cuál es el criterio para definir la complejidad del desafío? ¿Costo?

¿Tiempo?»

4. En las definiciones de la guía de lo “que no se entiende por innovación” se cita por

ejemplo “Cualquier producto o servicio tecnológico que se encuentre disponible en el

mercado y no requiera mejora o modificación” ¿ Que sucede cuando el producto o servicio existe en el mercado pero es novedoso o mejora el proceso interno de una entidad? ¿En este caso no puede ser considerado como innovador?

Como se señaló en las consideraciones, si bien el Decreto 442 de 2022 y la Guía establecen, en principio, que este tipo de compras se fundan en que el producto o servicio es de base tecnológica, no significa que no puedan presentarse otro tipo de adquisiciones o servicios que respondan a un desafío público respecto de los cuales no exista una solución en el mercado, o si las hay, estas necesitan ajustes o mejoras. En otras palabras, la compra pública de tecnología e innovación tiene una preponderancia hacia la innovación desde el campo tecnológico, pero también admite otro tipo de contrataciones que solucionen o mejoren un producto dentro del mercado. Este argumento se relaciona con la definición de Innovación Pública que plantea la Guía, así: «Procesos para buscar nuevas y mejores maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. Para lograrlo, estos se enfocan en abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre al explorar y probar alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse».

Esta alta complejidad está vinculada a una serie de factores de tiempo, costos –económicos, ambientales, sociales, etc.–, impactos, entre otros, que cada entidad pública en su discrecionalidad debe definir para establecer la necesidad de adelantar el procedimiento precontractual de compra pública de tecnología e innovación, de acuerdo con sus necesidades. En todo caso, la entidad bajo criterios de oportunidad y conveniencia establece la necesidad de adelantar estas actuaciones adicionales en la etapa de planeación vinculadas a las compras públicas de tecnología e innovación.

En efecto, a partir de esta claridad y de acuerdo con la regulación establecida en el Decreto 442 de 2022, en la Guía se señala que las compras públicas de tecnología e innovación implican un procedimiento que fortalece la etapa de planeación contractual, es decir, no desarrolla ni contempla nuevas modalidades o procedimientos de selección a los establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por el contrario, desde etapas previas a la configuración o establecimiento de una modalidad de selección, se determina la importancia y necesidad de generar nuevas soluciones o mejoras a los productos o servicios existentes dentro del mercado de la compra pública.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 442 de 2022, que modificó el Decreto 1082 de 2015, el elemento clave para definir si procede adelantar las actuaciones en la fase de planeación relacionadas con las compras públicas de tecnología e innovación consiste en definir si la entidad para satisfacer su necesidad requiere nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si, pese a existir alguna o algunas, en realidad estas requieren ajustes o mejoras para la satisfacción efectiva de la necesidad de la entidad. En efecto, la norma señalada, al definir la Convocatoria de Soluciones Innovadoras establece que es un: «Procedimiento mediante el cual una Entidad Estatal plantea un reto de innovación a personas naturales o jurídicas, entendido como un desafío *para resolver una necesidad de compra requiriendo nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si las que hay requieren ajustes o mejoras para la satisfacción de sus necesidades*, de manera que cualquier interesado presente alternativas de solución innovadora al reto identificado». (Cursiva fuera del original). En este sentido, pese a que la innovación generalmente se dirige a enfrentar desafíos de alta complejidad e incertidumbre, no solo se reduce a estos casos, sino a lo indicado anteriormente, esto es, a los supuestos de *inexistencia de una solución en el mercado o a la necesidad de ajustes o mejoras a las existentes* para la satisfacción efectiva de lo requerido por la entidad, requiriéndose, por tanto, innovación.

3. ¿Es lo mismo la Compra Pública de Tecnología e Innovación que la Compra Pública

Innovadora o Compra Pública para la Innovación?

De acuerdo con las consideraciones de este concepto, en nuestro ordenamiento jurídico, el legislador optó por acudir al concepto de «compras públicas de tecnología e innovación», como se establece en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020. En tal sentido, esta Agencia considera que este es el concepto que impera actualmente en nuestro ordenamiento jurídico.

De esta manera, el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, con el desarrollo efectuado por el Decreto 442 de 2022 y la «Guía de Compra Pública para la Innovación» buscan robustecer la etapa de planeación de los procedimientos de selección, en los términos explicados en las consideraciones. Sin embargo, lo anterior no debe confundirse con las «actividades de ciencia, tecnología e innovación», de acuerdo con el desarrollo que se realiza en el numeral 15 de la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente y que se fundamenta en otras disposiciones del ordenamiento y de las cuales se derivan otros efectos jurídicos. En tal sentido, se remite a la peticionaria al siguiente enlace donde encontrará la Circular indicada: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce-eicp-ma-06_circular_externa_con_comentarios_de_ciudadanos-_v2f_002.pdf>.

1. ¿Cuáles son los criterios para que una entidad pública identifique la necesidad de

una solución innovadora? ¿solo pueden ser de base tecnológica? ¿Cómo se determina el impacto técnico y económico que la solución debe tener en el mercado? (Punto 6.3.)

Hasta ahora, no es conocido que la CPI sea una práctica habitual de las entidades públicas, ello, tal vez por la falta de un marco normativo claro hasta ahora en la materia – especialmente en cuanto al procedimiento-; por la complejidad del procedimiento y por el personal especializado que se requiere para el acompañamiento en este tipo de procesos, muchas veces escaso; por lo tanto, en la guía expedida por el ente rector en conjunto se esperaba mayor orientación dirigida a los equipos estructuradores y/o aquellos que eventualmente conformen unidades de innovación o de vigilancia, en relación a criterios para escoger qué procesos implementar bajo el enfoque de CPI.

En relación con esta pregunta, se reitera lo señalado frente a las preguntas 1, 2, 4 y las consideraciones de este concepto donde se señalaron los criterios que definen la procedencia de acudir en la fase de planeación a la regulación de las Compras Públicas de Tecnología e Innovación, lo cual consiste en definir si la entidad para satisfacer su necesidad requiere nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si, pese a existir alguna o algunas, en realidad estas requieren ajustes o mejoras para la satisfacción efectiva de la necesidad de la entidad. Además, se reitera que el marco normativo lo integra: i) el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020; ii) el Decreto 442 de 2022 que modificó el Decreto 1082 de 2015; y iii) la «Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación». En relación con esta última conviene señalar que en su numeral 6, que es el más robusto de la Guía, se desarrolla de una forma detallada el procedimiento en la etapa de planeación para las compras públicas de tecnología e innovación.

6. ¿El Estudio del Sector se realiza **antes** de recibir las soluciones en respuesta a una

convocatoria? ¿Cómo se proyecta si hasta ese momento la entidad pública sabe qué se va a contratar o cuál es el componente innovador que se va a incluir en el proceso de contratación?

De acuerdo con lo señalado en el numeral 6.3. de la Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación, con base en el estudio del sector y sin perjuicio de tener en cuenta la «vigilancia de mercado» –que se desarrolla en la Guía– las entidades deben determinar la procedencia de adelantar un proceso de compra pública de tecnología e innovación:

«6.3. Determinar la necesidad de una Solución Innovadora.

Con base en el Estudio del Sector y los resultados de la Vigilancia de Mercado adelantada por el equipo técnico, las Entidades Estatales que pretendan adelantar Compras Públicas de Tecnología e Innovación determinarán si no se encuentran soluciones en el mercado o, si las hay, establecerán se estas requieren ajustes o mejoras para satisfacer la necesidad identificada por la entidad compradora.

La necesidad de una Solución Innovadora se identificará bajo las siguientes condiciones: i) la construcción de una solución nueva, que pueda constituir un impacto técnico y económico en el mercado i ii) la configuración de un nuevo desarrollo, proceso o enfoque de una solución inicial en el marco de la necesidad que presenta la entidad.

La existencia de alguna de estas dos (2) condiciones se revisará por parte del equipo técnico, quienes justificarán la existencia de estas, para determinar la necesidad de estructurar el proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación […]»

En este sentido, la entidad debe realizar un estudio del sector tendiente a definir si es procedente adelantar una compra pública de tecnología e innovación, bajo los criterios transcritos. Definida la procedencia de adelantar las actuaciones de planeación cualificadas por tratarse de una compra pública de esta naturaleza y luego de agotarse el diálogo técnico la entidad debe *ajustar* y complementar el análisis del sector inicialmente realizado, complementándolo con la información obtenida[[13]](#footnote-13). En este sentido, para responder la pregunta de la peticionaria se tiene que en los procesos de compra pública de tecnología e innovación el análisis del sector se presenta en dos momentos: i) en primer lugar, para identificar la procedencia de adelantar una compra pública de tecnología e innovación y ii) luego de agotado el diálogo técnico, donde la entidad elaborará los estudios previos y ajustará el análisis del sector definitivo, como insumo para el proceso de contratación.

7. ¿Cómo se publica la convocatoria de soluciones innovadoras en el SECOP ¿cómo

un SIP? O a través de qué "tipo de proceso" porque no es claro en qué momento se publica, si es cuando la entidad realiza la convocatoria, si es cuando se hace la solicitud de información a proveedores, que es anterior, pues esta se hace con el análisis del sector o si se debe publicar cuando se genera el proceso de contratación derivado de la convocatoria.

Como se señaló en las consideraciones y se establece en la Guía, la entidad estatal publicará en el SECOP y demás medios de difusión que considere pertinentes los documentos concernientes del proceso para promover la participación de los interesados en la Convocatoria de Soluciones Innovadoras, indicando especialmente aquellas que cumplan con los requisitos mínimos exigidos, así como lo desarrollado durante el Diálogo Técnico. Para la publicación de que trata el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 debe respetarse tanto la confidencialidad y propiedad intelectual de las soluciones innovadoras como las restricciones de acceso a la información establecidas en la Constitución y en la Ley. En ningún caso las soluciones innovadoras, ni la publicación de los documentos que son el resultado de la Convocatoria de la Solucionas Innovadoras y del Diálogo Técnico se entenderán, por sí mismas, como el acto de apertura de un Proceso de Contratación ni se constituirán en ofertas o propuestas para la celebración de un contrato estatal. En este sentido, se reitera que con la reglamentación de las compras públicas de tecnología e innovación se fortaleció la etapa de planeación del proceso de contratación, en los términos explicados anteriormente, por lo que con dichos insumos la entidad continuará con el procedimiento de selección respectivo, de acuerdo con las normas vigentes. En armonía con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la publicación en el SECOP se realizada desde la convocatoria de soluciones innovadoras, como se establece en el segundo inciso del numeral 8 del artículo 2.2.1.1.1.6.5. del Decreto 1082 de 2015.

8. Si se parte de la base que para construir la necesidad a contratar, la Entidad debe

evaluar las ideas recibidas y con base en una o varias y el resultado del diálogo técnico

realizado con uno o varios participantes construye los documentos previos del proceso de contratación ¿Cómo se establecen los resultados de la convocatoria en los documentos del proceso sin que pueda interpretarse como un direccionamiento del proceso a alguno de los participantes de la convocatoria? ¿Cómo se refleja la evaluación de las ideas realizada por la Entidad o la escogencia de una u otra para incorporar en el proceso? ¿Si algún participante provee información que cataloga como confidencial, cómo se incluye esta información en los pliegos del proceso de CPI?

Como se señaló en las consideraciones, el numeral 6.6. de la Guía dispone que vencido el plazo para la presentación de soluciones innovadoras, según se establezca en el cronograma definido en la convocatoria, el equipo designado por la Entidad Estatal revisa si las soluciones presentadas cumplen con los criterios regulados en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.6.5 del Decreto 1082 de 2015 o la norma que lo modifique o adicione. La Entidad al usar el Diálogo Técnico conoce el detalle de las Soluciones Innovadoras de quienes atendieron dicha convocatoria. En esta etapa, las ideas que se presenten por los interesados no se consideran ofertas o propuestas económicas y, en consecuencia, no son objeto de puntuación o criterios de evaluación en la configuración de posteriores procesos de contratación.

La solución definitiva puede constituirse con la combinación de diferentes ideas y propuestas que se complementen entre sí, la cual –de conformidad con los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el inciso cuarto del artículo 2.2.1.1.1.6.6 ibidem– puede reflejarse eventualmente en otros Documentos del Proceso como los estudios previos y en un ajuste del análisis del sector. Es decir, se constituyen para la configuración y elaboración definitiva de documentos precontractuales dentro del proceso de contratación respectivo. En tal sentido, es posible que la solución que busque adquirir la entidad estatal coincida parcialmente con alguna de soluciones innovadoras, pues precisamente la entidad busca encontrar una solución innovadora para satisfacer sus necesidades.

Sin perjuicio de lo anteiror, como se señala en la guía, esta configuración de este procedimiento precontractual y fortalecedor de la etapa de planeación, debe tener en cuenta principios como: i) la transparencia, cuyo cometido es la configuración de mecanismos y reglas de interacción y comunicación con los interesados, que deben caracterizarse por ser claros y que contengan información completa, oportuna y veraz; ii) confidencialidad, que consiste en que la Entidad, sus funcionarios, sus empleados, contratistas, agentes y asesores tienen el deber de garantizar la confidencialidad de la información conocida o a la que tengan acceso con ocasión de su participación en cualquiera de las etapas del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1581 de 2012 o las normas que las modifiquen, complementen o deroguen, de acuerdo con las diferentes causales de reserva de información prescritas en la ley; iii) protección de derechos, en las que se busca salvaguardar la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con las soluciones propuestas por los creadores de las ideas.

Bajo estas reglas y principios, se destaca que, si dentro de la idea de soluciones innovadoras alguno de los interesados incluye información que conforme con la ley colombiana tiene el carácter de información reservada o clasificada, debe expresar esta circunstancia con precisión en el momento de su presentación, identificando el documento o información que considere que goce de reserva, citando expresamente la disposición legal que lo ampara.

En la realización de las reuniones con los interesados que se presentaron en la Convocatoria de Soluciones Innovadoras, la entidad debe adoptar medidas para prevenir que se presenten potenciales conductas colusorias en el Proceso de Contratación, bien sea entre los interesados o entre la Entidad y estos. En tal sentido, las entidades deben tener en cuenta las recomendaciones que establezca la Superintendencia de Industria y Comercio para evitar la colusión. Igualmente, deben establecer protocolos para prevenir el intercambio de información confidencial, tales como: registro de reuniones y publicación de agendas y actas, control de los funcionarios que tienen acceso a la información y publicación únicamente de información agregada e histórica, entre otros. Es importante manifestar que, en todo caso, la realización del Diálogo Técnico no obliga a la entidad a continuar con el proceso de contratación.

Los resultados del Diálogo Técnico se constituyen en insumos para que la entidad estatal elabore los estudios previos y ajuste el análisis del sector. Es decir, las ideas y resultados de la convocatoria de las soluciones innovadoras y del diálogo técnico son elementos que permiten fortalecer el contenido de los estudios previos y análisis del sector, respetando las normas que establecen las reservas de información y la confidencialidad. Una vez el equipo técnico de la entidad estatal haya determinado con los estudios previos y análisis del sector la pertinencia del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación, se establece la modalidad de selección aplicable de acuerdo con lo previsto en el marco normativo del Sistema de Compras y Contratación Pública.

9. Cómo revisa una entidad pública el impacto económico y técnico **en el mercado** de

la Compra Pública de Tecnología e Innovación? ¿Esto se refiere, por ejemplo, a medir cómo le fue a la empresa que ejecutó el contrato o al sector de la economía al cual pertenece en general? o cómo le fue a la entidad con la ejecución del contrato?

De acuerdo con las consideraciones y con el numeral 8 de la Guía, con posterioridad a la configuración de los estudios previos y el adelantamiento del Proceso de Contratación –que se realizará de acuerdo con la normativa vigente– y ejecución de este, se estudia y analiza el impacto del proceso de Compra Pública de Tecnología e Innovación mediante la metodología que defina cada Entidad Estatal para este fin. En esta línea, la entidad podrá establecer su propio método de impacto o en su defecto apoyarse en las orientaciones de las entidades públicas rectoras, unidades de innovación y particulares líderes en temas relacionados con la materia. De este modo, con la metodología se busca definir el alcance, concreción y realizar la retroalimentación para futuras convocatorias de soluciones innovadoras. En este sentido, se reitera que la entidad estatal cuenta con un alto grado de discrecionalidad para revisar el impacto del proceso de compra pública de tecnología e innovación, pues la Guía establece que se realizará «mediante la metodología que defina cada Entidad Estatal para tal fin», sin que allí se establezca una metodología específica. Además, se destaca que el análisis del impacto se realizará con posterioridad a la ejecución del contrato, como se señala en el numeral 8 de la Guía.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Un dibujo de una persona

Descripción generada automáticamente con confianza media

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | José Luis Sánchez Cardona  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Juan David Marín López  Subdirector de Gestión Contractual (E) |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnicEo especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibídem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Esta se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículos 2 al 29. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículos 30 al 36. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículos 37 al 45. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículos 46 al 73. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artículos 74 al 83. [↑](#footnote-ref-6)
7. Esta política se justifica en la medida que: «Cuando una empresa decide ser formal se generan beneficios para la sociedad más allá de los que la empresa recibe (externalidades positivas). Estos beneficios […] incluyen la inserción de más trabajadores al sistema de aseguramiento social, un mayor cumplimiento de las normas sectoriales que buscan proteger la salud de los consumidores y mayores ingresos tributarios para la inversión pública. De igual manera, cuando una empresa decide ser informal, su decisión genera costos para la sociedad más allá de los asumidos por la empresa (externalidades negativas). Algunos de estos son competencia desleal con empresas formales, ya que estas últimas asumen costos adicionales (por ejemplo, pago de registros, seguridad social e impuestos), y el aumento de la corrupción porque, en ocasiones, la manera en que empresas informales evaden el control de los requisitos de formalidad es vía pagos ilegales» (Cfr. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento 3956 del 8 de enero de 2019: «Política de formalización empresarial». Archivo consultado el 8 de febrero de 2021 en la página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>). [↑](#footnote-ref-7)
8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 670 del 11 de agosto de 2020. Exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 122 de 2020 Cámara. p. 13. [↑](#footnote-ref-8)
9. «ARTÍCULO 36. PROMOCIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. Las entidades estatales, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Agenda Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, procuraran generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas, que permitan generar mejores servicios a los ciudadanos, fomentar el desarrollo tecnológico del Estado, y promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.

   » De igual manera, las entidades estatales podrán aprovechar los laboratorios de innovación pública del Gobierno Nacional, para adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos que presenta la ejecución de las políticas públicas, el ejercicio propio de sus funciones, y la atención de servicios a los ciudadanos». [↑](#footnote-ref-9)
10. OCDE y Comisión Europea. Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre la innovación. Oslo: Grupo Tragsa, 2005. [↑](#footnote-ref-10)
11. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Las 4D del éxito en la compra pública de innovación. Disponible en línea: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/exito-en-la-compra-publica-de-innovacion/>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Así lo establece el parágrafo del artículo **2.2.1.1.1.6.5. del Decreto 1082 de 2015 –adicionado por el Decreto 442 de 2022– «PARÁGRAFO.** En ningún caso la publicación del documento de necesidades funcionales al que hace referencia el presente artículo, se entenderá como el acto de apertura de un Proceso de Contratación. Por lo demás, las soluciones innovadoras no serán consideradas ofertas ni serán objeto de evaluación». [↑](#footnote-ref-12)
13. En efecto, en el numeral 7 de la Guía se señala: «Los resultados del Diálogo Técnico serán insumos para que la Entidad Estatal elabore los estudios previos y ajuste el análisis del sector […]». [↑](#footnote-ref-13)