

## **DESARROLLO Y UTILIZACION DEL SICE**

Con el fin de analizar el estado de implementación de la herramienta, se ha realizado una revisión de su proceso de desarrollo y el uso general del sitio web del SICE, desde la conceptualización del proyecto hasta la fecha. Esta revisión se realizó teniendo en cuenta dos aspectos: (i) Ajustes al marco regulatorio y (ii) Desarrollo técnico.

### **1. Marco Regulatorio.**

En el marco de la ley 598 de 2000 para el desarrollo del SICE fue necesario adelantar la emisión de reglamentos de la CGR y acuerdos de cooperación institucional.

Desde su creación, la Contraloría General de la República emitió una serie de resoluciones que definieron aspectos orgánicos y funcionales de la operación del SICE, además que han permitido que las entidades entren al Sistema a través de una estrategia de ingresos sucesivos por grupos. Entre estas resoluciones se encuentran: (i) 5313 de 2002, que establece la organización y funcionamiento del SICE, CUBS y el RUPR; (ii) 5314 de 2002, que adopta el CUBS y reglamenta el funcionamiento del Comité para la Administración del CUBS; (iii) 5339 de 2002 que modifica las resoluciones 5313 y 5314 de 2002 y excluye temporalmente los servicios y la obra pública de cumplir con el certificado de registro en el SICE, (iv) 5373 de 2002 que aplazó para el 1 de enero de 2003 el ingreso de las entidades que estaban programadas para ingresar el 1 de septiembre de 2002 y (v) 5447 de 2002 que modifica la resolución 5313 con relación al ingreso escalonado de entidades al sistema<sup>1</sup>.

Durante el 2001 y el 2003 la ley que creó el SICE sufrió una serie de demandas sobre su constitucionalidad<sup>2</sup> y una vez la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la ley, se expidió el Decreto 3512 de 2003 que ratificó la vigencia del SICE, reglamentó la organización, funcionamiento y operación del Sistema, retiró la obligación de las entidades de publicar pliegos e invitaciones en el sitio web y creó el Comité para la operación del SICE.

Adicionalmente, en julio/04, se expidió el Decreto 2166, que establece que los recursos provenientes de empréstito podrán someterse a los reglamentos de las entidades multilaterales de crédito.

Por su parte el Comité del SICE, haciendo uso de sus facultades estableció mediante el Acuerdo No. 0001 de 2004, las 410 entidades públicas y privadas y

---

<sup>1</sup> A partir de 1 de abril de 2002 ingresaron al Sistema las entidades y unidades ejecutoras que se encuentran vinculadas al Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF.

<sup>2</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-892 de 2001 y C-384 de 2002.

organismos sujetos al control de la CGR que deben ingresar al Sistema<sup>3</sup>. Así mismo, a través del Acuerdo No. 002 de 2004, ordenó el ingreso de las gobernaciones, las alcaldías de ciudades capital de departamento y contralorías departamentales, municipales y distritales, correspondientes a 140 entidades

Adicionalmente en el 2005 se expidieron los Acuerdos 003, 006, 007 y 008, a través de los cuales, el Comité del SICE haciendo uso de sus facultades, ordenó el ingreso de las siguientes entidades al sistema: i) las del nivel central y descentralizado de los departamentos y de los distritos, de los municipios especiales y de los municipios de categoría 1, 2, 3 y 4, que no se hayan vinculado al sistema, exceptuando del ingreso las instituciones educativas diferentes a las instituciones de Educación Superior (IES), ii) Personerías y Concejos de los Distritos, de los municipios especiales y municipios de categoría 1, 2, 3 y 4, y de las correspondientes personerías y asambleas de los departamentos, iii) Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios, iv) las del nivel central y descentralizado de los Municipios de categorías 5 y 6, excepto las Instituciones Educativas diferentes a las Instituciones de Educación Superior (IES) y las Empresas Sociales del Estado (ESE) de estos Municipios, v) de los Concejos y Personerías de Municipios de Categorías 5 y 6, vi) las Empresas de Servicios Públicos (ESP) Oficiales, Mixtas y Privadas con participación del Estado, cuyo ingreso no se hubiere dispuesto en Acuerdos anteriores, y vii) las Instituciones Educativas diferentes a las Instituciones de Educación Superior (IES) y de las Empresas Sociales del Estado (ESE) que no se hubieren dispuesto anteriormente.

Igualmente, en el 2005 el Comité expidió los Acuerdos 004 y 005, con el fin de: i) fijar el alcance del término “Plan de Compras” y establecer las obligaciones con respecto a la elaboración de Planes de compra sobre obra pública y bienes y servicios, ii) clarificar que los procesos contractuales que involucren precios en moneda extranjera deberán registrarse en el SICE, iii) establecer excepciones temporales con respecto al registro de información sobre contratos y certificados de disponibilidad presupuestal en el SICE y iv) determinar nuevas disposiciones sobre el registro del AIU de los contratos de obra pública.

### **1.1 Convenios suscritos en desarrollo del proyecto.**

Por otra parte dentro de este proceso de conformación del marco institucional necesario para el desarrollo técnico, operación del sistema y creación de una plataforma de aceptación pública, han sido claves los convenios que se han establecido con diferentes organizaciones como Telecom<sup>4</sup>, el Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Imprenta Nacional y Transparencia por Colombia.

---

<sup>3</sup> Las entidades referidas en el Acuerdo 0001 de 2004 deben estar registradas en el SICE el 12 de julio de 2004 y deben registrar sus planes de compra a más tardar el 31 de julio/04.

<sup>4</sup> Dentro del proceso de estructuración de la entidad en el 2003 se liquidó Telecom y se creó una nueva empresa “Colombia Telecomunicaciones”.

- a) El convenio con Telecom tiene una duración de diez años y como operador del sistema tiene el compromiso de administrar y asesorar a la Contraloría para mejorar su funcionamiento. La administración del sistema implica mantener, operar y gestionar de manera exclusiva el SICE, de conformidad con las directrices que dicte la Contraloría. Los requerimientos mínimos para la operación del SICE, consisten en la inversión por parte del Telecom de una infraestructura que comprende: comunicaciones, bases de datos, manejo de información y soporte de usuarios.
- b) El convenio con la Imprenta Nacional tiene por objeto garantizar la publicación de los contratos realizados por las entidades estatales nacionales. La imprenta se obliga a: (i) suministrar la información que publique, y a (ii) introducir dentro del formato los siguientes datos adicionales: los códigos del CUBS y el valor unitario de los bienes y servicios contratados.
- c) El convenio con el Ministerio de Hacienda tiene por objeto garantizar la integración técnica y logística del SICE con el Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación – SIIF. El Ministerio se obliga, entre otras actividades a: (i) suministrar la información del SIIF pertinente al SICE, especialmente el reporte de los certificados de disponibilidad presupuestal expedidos, y el plan anual mensualizado de caja, (ii) otorgar al SICE claves para acceder al SIIF, y (iii) participar en el comité de administración del CUBS.
- d) El convenio con el DANE tiene por objeto promover la cooperación para obtener mayores beneficios mediante el intercambio de asistencia humana, técnica y operativa con miras a lograr la publicación del CUBS. En desarrollo de este Convenio se formuló el proyecto de validación de la metodología de poblamiento y codificación actualizada y de los contenidos de los tipos, clases, subclases y grupos del catálogo.

Se tiene contemplado adoptar la metodología de mantenimiento para que entre los funcionarios de la CGR y del DANE se continúe el poblamiento, a partir de la transferencia final de todos los productos a la CGR.

- e) El convenio con Transparencia por Colombia suscrito en mayo de 2002, tiene por objeto que la Contraloría permita a la Corporación acceder a la información del SICE, con el fin de facilitar la divulgación, conocimiento, capacitación y comprensión por parte de la ciudadanía de esta herramienta, con el objeto de formar una ciudadanía organizada, informada y actuante en la lucha contra la corrupción y contribuir a la creación de una cultura de respeto y protección colectiva de lo público.

## **2. Desarrollo Técnico.**

Con respecto al desarrollo técnico se hace referencia a los aspectos que se consideran más representativos con relación al diseño del sistema y a su funcionamiento.

Una de las primeras etapas del desarrollo del proyecto correspondiente a la conceptualización y diseño funcional del Sistema, la cual se dio entre el segundo semestre del 1998 y el primero del 1999. Entre el segundo semestre de 1999 y primero del 2000, también se iniciaron los trabajos para definir la arquitectura del Sistema, a través del Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones – ITEC<sup>5</sup>. Durante el 2001 se obtuvo el primer prototipo y se desarrollaron las diferentes funcionalidades que permitieran a los actores públicos y privados interactuar con el SICE.

A partir de abril del 2002, una vez entró en funcionamiento el SICE con las entidades que se encontraban en línea con el SIIF, el equipo técnico del proyecto ha estado desarrollando mejoras, correcciones y adiciones en la funcionalidad del sistema. La mayoría de los desarrollos se han centrado en casos de uso, es decir la interlocución de los diferentes actores públicos y privados con el mismo.

El desarrollo del sistema a partir del 2004 se ha detenido un poco debido a que su personal de desarrollo ha estado concentrado en adelantar las labores de capacitación a las entidades del nivel nacional y territorial. Además, el grupo de trabajo del proyecto tiene otras funciones adicionales a la operación y el desarrollo del sistema, como son la capacitación y el proceso de transferencia tecnológica a los funcionarios de la Contraloría.

Con respecto a los últimos avances que se han presentado en el desarrollo y funcionamiento del sistema resaltamos los siguientes:

- Se continúa con el desarrollo del plan progresivo de ingreso de entidades al sistema, con el fin de completar la meta prevista para el 2005 de alcanzar 2.540 entidades registradas.<sup>6</sup> En una consulta puntual realizada en diciembre del 2005 se encontró que a esa fecha se habían registrado en el SICE 2.221 entidades del nivel nacional y territorial. Lo que muestra un cumplimiento de 87,4% de la meta prevista.
- Paralelo a este plan de ingreso la Contraloría continúa adelantando sus respectivas capacitaciones a las entidades a entrar en el Sistema.
- En cuanto al registro de proveedores en el Sistema, este presentó incrementos importantes en el 2004, pasando de 4.611 en el 2003 a 7.907 en el 2004. Este crecimiento se mantiene y a diciembre del 2005 los proveedores registrados en el sistema era de 19.430.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Instituto de Investigación que desapareció dentro de la reestructuración de Telecom en el 2003.

<sup>6</sup> Según información registrada en el informe sobre gestión y resultados a diciembre 31 del 2004 de la Contraloría General de la República.

- Lo anterior guarda coherencia con el crecimiento del registro de precios definitivos en el sistema. En el 2003 aparecían 14.372, en el 2004 alcanzaron los 40.220 y en el 2005 era de 201.846. Sin embargo, es importante anotar que se mantienen las diferencias considerables entre los precios definitivos y los temporales. A dic/04 de los 434.711 precios temporales registrados aparecían 40.220 precios definitivos y a dic/05 de los 498.748 precios temporales aparecían 201.846 con precios definitivos.
- Por otra parte con respecto al catálogo de CUBS este es uno de los temas que presentó mayores avances en el sistema en el 2004, superando el millón y medio. En este momento en el sistema aparecen registrados 1.684.847 CUBS y se espera para el 2006 superen los 2 millones de códigos CUBS. Sin embargo, los códigos CUBS con umbrales de precios presentan un desarrollo mucho menor en el sistema, es así como durante el 2004 llegaron a sólo 17.234 y en diciembre de 2005 alcanzaron los 40.996.
- Se continúa avanzando en el desarrollo de las funcionalidades más complejas, los ajustes necesarios y los desarrollos de los requerimientos adaptados a las necesidades de las entidades ingresadas, los cuales se esperan que culminen en el 2005, cuando hayan ingresado todas las entidades y particulares que manejan recursos públicos. De tal manera que en el 2006 el SICE pueda entrar en plena operación con el total de entidades. Sin embargo en la medida en que el sistema cuente con el registro de información por parte de entidades y proveedores, éste se podrá provisionar de información relevante para el control fiscal y el uso de la herramienta en los correspondientes procesos.
- En el 2005 se avanzó en la transferencia a la Contraloría del desarrollo del software aplicativo y control de la operación tecnológica, de tal manera que los funcionarios encargados del manejo del SICE alcancen un total aprendizaje y apropiación del Sistema.
- Adicionalmente, durante el 2005 se ha estado trabajando en una propuesta de ajuste al Decreto 3512/03, con el fin de eliminar y precisar las excepciones en el registro de información en el sistema, de tal manera que este suministre la información real sobre la ejecución que se está dando en las contrataciones con recursos públicos.

## **2.1. Uso del Sitio Web del SICE.**

Con base en el comportamiento que han mostrado tanto las entidades como los proveedores con relación a su incorporación al SICE, se percibe que este proceso en general ha presentado un crecimiento variable y difícil de predecir<sup>7</sup>. Durante el primer año se observó que los usuarios mostraron una muy buena acogida a la herramienta<sup>8</sup>, sin embargo esta motivación inicial se ha visto disminuida en las

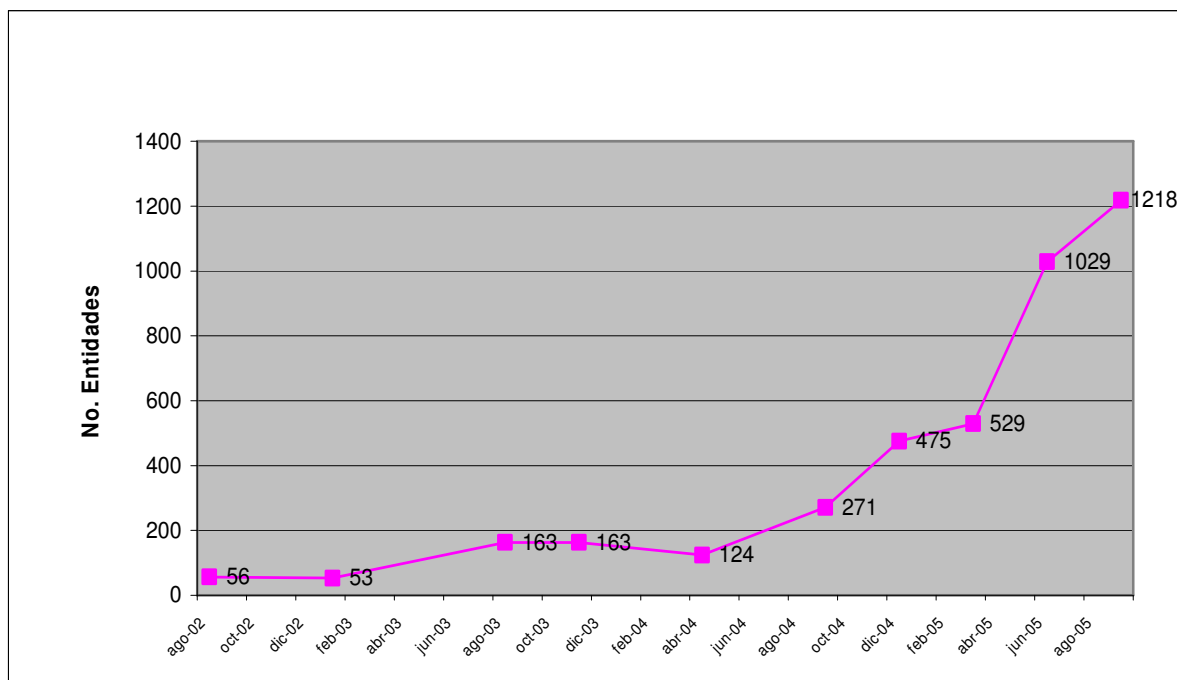
---

<sup>7</sup> De acuerdo con la información suministrada por la Contraloría General de la República y la información disponible en el sitio web del SICE.

<sup>8</sup> En el primer año de funcionamiento del Sistema ingresaron 4.500 proveedores de los 9.000 previstos.

siguientes etapas, principalmente en el registro de proveedores<sup>9</sup>, siendo este precisamente uno de los grandes retos que se debe afrontar en la medida en que se avanza en el desarrollo de este sistema.

### **Evolución de las entidades en el Sistema.**



Fuente: Datos sitio web y proyecto SICE.

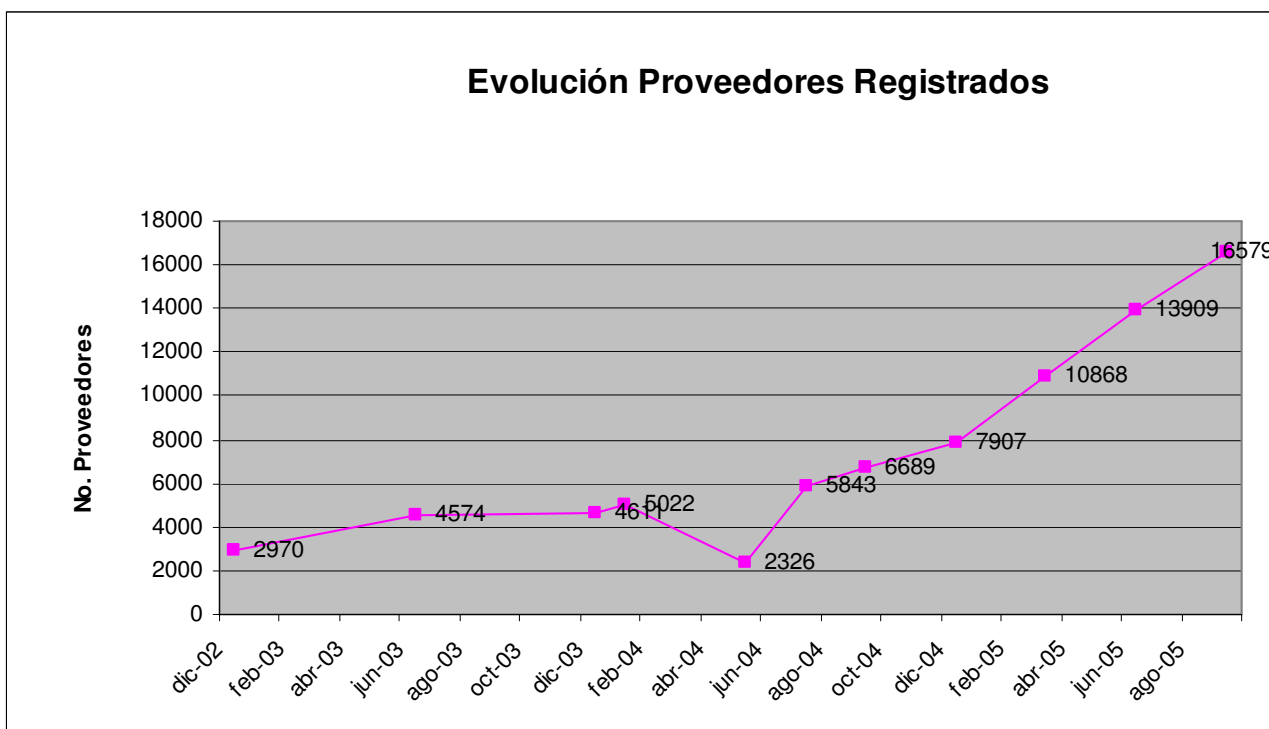
De acuerdo con la información estadística registrada en el sitio web del Sistema, se notó que en general la evolución de las entidades ha sido voluble. Durante los primeros meses de funcionamiento del sistema ingresaron el 50% del total de las entidades previstas a registrarse en ese momento en el sistema<sup>10</sup> y en el resto del 2002 no se presentaron mayores cambios en el registro, a diferencia del 2003 que si se presentó un incremento considerable. A finales del 2003 se habían triplicado las entidades que aparecían registradas a diciembre del 2002. En primer semestre del 2004, sin embargo, el número de entidades registradas presenta una disminución y en el segundo semestre se observa una reactivación, debido a que se dio la orden de ingreso de la Contraloría de 410 entidades del nivel nacional y las 140 del nivel territorial.

Así mismo, en el 2005 el número de entidades en el Sistema a continuado incrementando, debido a que el Comité del SICE ha determinado el ingreso del

<sup>9</sup> Esta abstención por parte de los proveedores se debe en gran parte al costo que deben pagar para registrarse en el Sistema.

<sup>10</sup> En las primeras etapas de funcionamiento del sistema se tenía previsto que ingresaran 110 entidades.

resto de entidades del nivel departamental y municipal a registrarse en el Sistema, con el fin de que según el Plan de Ingreso Progresivo en el 2005 se completen 2.540 entidades en el SICE. Es así como durante el último año se ha dado la mayor evolución en el ingreso de entidades en el Sistema.



Fuente: Datos sitio web y proyecto SICE.

Por otra parte y con respecto al ingreso de proveedores al sistema, durante el primer año de funcionamiento del mismo ingresaron el 50% de los proveedores previstos a registrarse<sup>11</sup>. Durante el resto del 2003 el proceso de ingreso continuó creciendo pero en proporciones mucho menores e incomparables con la respuesta presentada por los proveedores durante el primer año. Adicionalmente, durante casi todo el primer semestre del 2004 se presentó una disminución en el registro de proveedores, a menos de la mitad en relación con la presentada a finales del 2003 y comenzando el segundo semestre se dio una fuerte reactivación que ha hecho que se supere el número de registros alcanzados en el 2003.

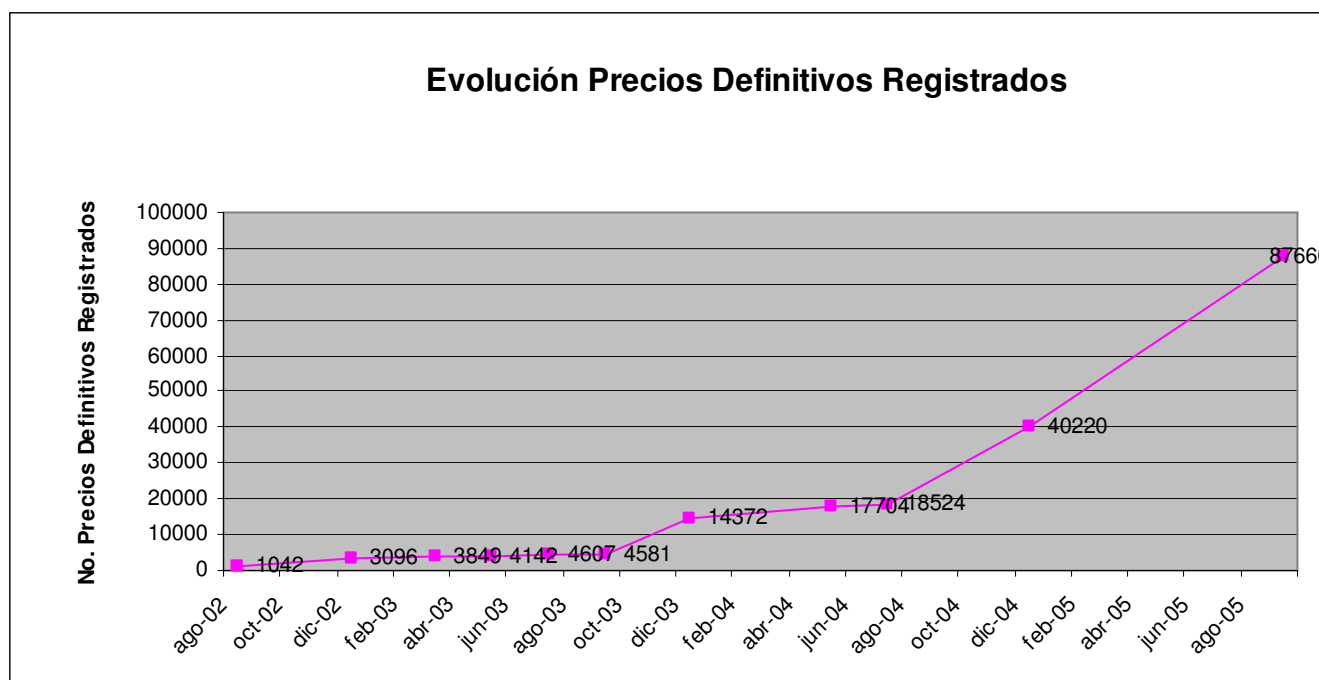
La fuerte disminución en el registro de proveedores, entre enero y mayo del 2004, se podría deber al hecho que hasta el 2003, la vigencia de los registros de proveedores vencía a 31 de diciembre, independiente de la fecha en que se hubiera realizado el registro. En este sentido, se nota en esa época una

<sup>11</sup> En el primer año de funcionamiento el sistema alcanzó 4.500 proveedores de los 9.000 previstos a registrar.

desmotivación en los proveedores para actualizar sus registros y/o para la incorporación de nuevos participantes en el sistema.

Durante el segundo semestre del 2004 se dio una reactivación del sistema, dado que por una parte, a partir de julio/04 comenzaron a ingresar al sistema 410 entidades, de acuerdo con lo establecido por la Contraloría, con el fin de alcanzar 534 entidades dentro del mismo y por otra, que la vigencia del registro fue modificado para que sea anual.

Adicionalmente, en el 2005, los proveedores han continuado registrándose en el Sistema y durante el primer semestre de este año ha alcanzado su mayor evolución de su operación. Se considera que este comportamiento mostrado por los proveedores, se puede deber, por una parte, a que la Contraloría ha ordenado el ingreso de entidades del nivel departamental y municipal, y por otra, a que en la medida en que estas se han ido incorporando al sistema, han comenzado a incluir dentro de sus requisitos de participación el certificado de registro de precios en el SICE.



Fuente: Datos sitio web y proyecto SICE.

Otro aspecto que se considera representativo analizar dentro de la evolución del Sistema es el registro de precios definitivos, dado que es una de las herramientas más importantes que suministra el mismo y que deben usar las entidades como referencia para contratar. Durante el 2002 – 2003 el registro de precios ha presentado un crecimiento sin mayores variaciones.

Por su parte en el 2004 se ha presentado un incremento importante en el registro de precios definitivo en el Sistema. Sin embargo, la mayor evolución en este registro se ha dado durante el 2005, lo cual guarda concordancia con el crecimiento en el ingreso de proveedores presentado en este año.

## **2.2. Enfoque del Sistema.**

Como resultado de la revisión realizada por la Contraloría a la percepción de los usuarios sobre el Sistema incluida en el informe de Transparencia por Colombia de octubre/03, durante el 2004 la entidad decidió recoger las sugerencias presentadas por las entidades y proveedores y adelantar por una parte, un plan de acción para mejorar el funcionamiento del sitio web y por otra, desarrollar un programa de capacitación sobre el funcionamiento del sistema.

En este sentido durante el primer semestre del 2004 el equipo técnico del proyecto ha centrado sus esfuerzos en: (i) el rediseño del sitio de Internet para facilitar la consulta de información en el mismo, el cual pondrá en funcionamiento, y (ii) la preparación y ejecución, en conjunto con el Sena de un programa de capacitación dirigido a las 410 entidades previstas a ingresar al mismo.

Para el desarrollo de este programa de capacitación la Contraloría ha invertido el 50% de su recurso humano destinado para el desarrollo técnico del proyecto. Sin embargo, esto no ha sido un impedimento para continuar con el desarrollo técnico y operativo del sistema, con el fin de mejorarlo y poner en marcha nuevas funcionalidades.

Estos esfuerzos deberán dar un soporte importante a las 534 entidades nacionales que estarán en el sistema desde julio/04 y las del nivel territorial previstas a ingresar, en el 2005, de acuerdo con el Plan de Ingreso Progresivo de la Contraloría.