Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 107-20-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA

Tema: Se rechaza la acción pública de constitucionalidad presentada en contra de la resolución No. RA-CTDC-SERCOP-2020-0112, emitida por la presidenta y coordinadora del Comité de Catalogación del Servicio Nacional de Contratación Pública, al verificar que esta constituye un acto administrativo con efectos plurindividuales.

I. Antecedentes

1. El 13 de noviembre de 2020, Lilian Verónica Piguave Piguave, por sus propios derechos y como representante legal de la Asociación de Servicios de Limpieza Unidos Avanzamos ASOSERUNIDOS, ("**accionante**"), presentó una acción pública de inconstitucionalidad con medidas cautelares en contra del artículo 1 de la resolución No. RA-CTDC-SERCOP-2020-0112, emitida por la presidenta y coordinadora del Comité de Catalogación del Servicio Nacional de Contratación Pública ("**SERCOP**").

2. En virtud del sorteo realizado, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

3. El 18 de diciembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y negó las medidas cautelares solicitadas. El auto dispuso correr traslado al Comité de Catalogación del SERCOP y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, y solicitó al Comité de Catalogación del SERCOP que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Finalmente, solicitó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.

4. El 01 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos y administrativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

III. Norma impugnada

6. El artículo 1 de la resolución No. RA-CTDC-SERCOP-2020-0112, emitida el 19 de marzo de 2020 por la presidenta y coordinadora del Comité de Catalogación del SERCOP ("**Resolución**") establece lo siguiente:

> "***Art. 1.-*** *Excluir los siguientes productos del Catálogo Dinámico Inclusivo: SERVICIO DE LIMPIEZA DE OFICINAS - CDI-SERCOP-001-2015*
> *1. Servicio de limpieza, desinfección y manejo de desechos para unidades de salud, incluido material.*
> *SERVICIO DE LIMPIEZA GENERAL- CDI-SERCOP-006-2016*
> *2. Limpieza para terminales terrestres interprovinciales (24 horas) por punto de servicio.*
> *3. Limpieza de terminales terrestres interparroquiales o parqueaderos públicos (18 horas) por punto de servicio.*
> *4. Servicio de limpieza hospitalaria para unidades de salud de primer y segundo nivel (turno de 8 horas).*
> *5. Servicio de limpieza hospitalaria para unidades de salud de primer y segundo nivel (jornada completa – 24 horas).*
> *6. Servicio integral de limpieza y desinfección hospitalaria (tipo 1) para unidades de salud de segundo nivel.*
> *7. Servicio integral de limpieza y desinfección hospitalaria (tipo 2) para unidades de salud de segundo nivel con áreas especializadas – incluye servicio de lavandería hospitalaria.*
> *8. Servicio de lavandería hospitalaria y adecuación del material textil tipo 1*".

IV. Pretensión y fundamentos

Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

7. La accionante plantea como disposiciones constitucionales presuntamente infringidas las contenidas en los artículos 11 numerales 2 y 8, 33, 61 numeral 2, 66 numerales 4 y 15, 76 numeral 7 literal l), 82, 95, 226, 283, 288, 424 y 425 de la Constitución.

8. Sostiene que "*existe un andamiaje normativo-constitucional que tutela los derechos de los actos de la economía popular y solidaria, a fin de su apropiada inserción del sistema productivo nacional mediante estándares de contratación*"[1], y manifiesta que, en virtud de aquello, la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de diciembre de 2016 reconoció al catálogo dinámico inclusivo como un procedimiento especial para la inserción de bienes y servicios de la economía popular y solidaria.

9. No obstante, en la Resolución impugnada se excluyeron productos ofertados por la accionante, por lo que alega que "*no puede ofertar sus servicios de manera legítima*" y

[1] La accionante señala que esta cuestión se encuentra recogida en la Constitución, que establece la aplicación de medidas afirmativas (art. 11.2), el derecho a desarrollar actividades colectiva y solidariamente (art. 66.15), la integración al sistema económica de formas de organización popular y solidaria (art. 283), la priorización de productos y servicios nacionales provenientes de las unidades productivas de economía popular y solidaria (art. 288), y el desarrollo de los derechos a través de normas infra constitucionales y políticas públicas (art. 11.8).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

que la Resolución contraviene "*parámetros constitucionales que tutelan a este particular tipo de asociación*".

10. Aduce que la Resolución vulnera el derecho a participar en los asuntos de interés público, puesto que "*no se consideró a los actores de la economía popular y solidaria a fin de medir* los *efectos negativos que* […] *tendría contra este grupo*".

11. Asimismo, alega que la Resolución vulnera la garantía de motivación, puesto que "*no existe un adecuado análisis entre la norma que tutela a los actores de la economía popular y solidaria, las medidas afirmativas consagradas respecto a estos, la jerarquía normativa de dichas normas, y la decisión adoptada*".

12. Argumenta que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica "*al adoptarse una decisión contraria a la normativa constitucional aplicable*"; los derechos a la igualdad formal, material y no discriminación y a desarrollar actividades económicas, "*al desconocerse las medidas afirmativas consagradas a favor de los actores de la economía popular y solidaria*"; así como el derecho al trabajo "*al impedírseles el ejercicio de su actividad económica*", pues le imposibilita acceder a un trabajo.

13. Expresa que la Resolución también vulnera el principio de igualdad material y de no regresividad, puesto que "*se desconocieron los derechos y medidas afirmativas de que* (sic) *gozan los actores de la económica* (sic) *popular y solidaria*"[2].

14. Señala que se vulneró el principio de supremacía constitucional y la jerarquía normativa, puesto que "*el acto normativo* […] [contraviene] *la Constitución, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y la Resolución RE- SERCOP-2016-0000072*"; el principio de participación puesto que "*en su formación no se contó con el principal grupo afectado*"; y, el principio de legalidad administrativa, por cuanto transgrede "*las competencias normativa* (sic) […] *(Comité de Catalogación del SERCOP), pues su contenido invade áreas de decisión reservadas para autoridades de rango superior, como el Constituyente, la Asamblea Nacional, y el SERCOP*".

15. Finalmente, sostiene que la norma impugnada contraría la política pública de priorización de productos y servicios provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas (art. 288 de la CRE).

16. En virtud de lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la Resolución.

Argumentos del SERCOP

17. En su escrito de 12 de enero de 2021, Laura Silvana Vallejo Páez, en calidad de directora general del SERCOP, hace referencia a la sentencia No. 002-15-SIN-CC y manifiesta

[2] En concreto, alega que se vulneraron "*los derechos contenidos en los arts. 283 y 288 de la norma constitucional y los artículos 132, num. 1, y 137. Lit. "b" de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y art. 224 de Resolución RE-SERCOP-2016-0000072*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

que la Resolución "*constituye un acto administrativo de efectos individuales, y por tanto no es objeto de la acción pública de inconstitucionalidad*".

18. Relata que, mediante oficio No. MSP-MSP-2020-0520-O de 17 de marzo de 2020, la ex Ministra de Salud solicitó al SERCOP que excluya del catálogo electrónico los bienes y servicios relacionados con el "*Servicio de limpieza hospitalaria o de terminales terrestres inclusive aquellos que incluyen lavandería*". Esto, en virtud de que con la emergencia sanitaria "*las necesidades de las entidades contratantes en torno a estos bienes y servicios es totalmente distinta, provocando que los productos catalogados no sean los idóneos para la provisión de salud pública*".

19. Señala que, mediante oficio No. SERCOP-SERCOP-2020-0023-C de 29 de octubre de 2020, el SERCOP recalcó "*a los actores del SNCP que queda insubsistente el parámetro auto-declarativo de identificación de los actores de la economía popular y solidaria, dentro del procedimiento simplificado de inscripción en el RUP*".

20. Agrega que el SERCOP no es competente para verificar el cumplimiento de requisitos establecidos "*por el Instituto de Economía Popular y Solidaria y demás organismos competentes, para la obtención del registro*", y que la "*accionante sigue en proceso de acreditación*". Por lo que aun si se volviera a habilitar el servicio excluido en el catálogo dinámico inclusivo, los productos de la accionante no constarían ahí, ya que su situación jurídica como actora de la economía popular y solidaria ha variado.

21. Argumenta que la Resolución fue debidamente motivada, pues contiene "*el análisis de las disposiciones normativas aplicables al caso, la narración de los hechos ocurridos, el análisis pertinente realizado* […] *frente a los hechos ocurridos en apego de la norma, y la consecuente conclusión*". Además, añade que "*fue notificada debidamente a cada uno de los proveedores excluidos del Catálogo*".

22. Expresa que al participar en los procesos de selección para incluir los bienes y servicios normalizados en el catálogo electrónico, los proveedores acuerdan regirse bajo las normas del Sistema Nacional de Contratación Pública, las cuales determinan que "*se podrán excluir los productos catalogados en cualquier momento bajo análisis técnico del SERCOP*".

23. Alega que el SERCOP tiene suscrito un convenio marco con cada proveedor del catálogo electrónico y su derivación (catálogo dinámico inclusivo). A través de este convenio, "*el SERCOP 'selecciona a los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes'*". Por lo que "*sin convenio marco no existe relación jurídica entre el proveedor seleccionado y el SERCOP*". En tal razón, explica que "*la exclusión de productos es una causal de terminación de un convenio marco, la*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

cual se instrumentaliza a través de una resolución y se notifica a cada uno de los proveedores"[3].

24. En esta línea, argumenta que la resolución de exclusión de un producto del catálogo electrónico no constituye un acto normativo, sino uno administrativo con efectos individuales, pues "*no hay abstracción ni tampoco efectos indirectos, al contrario, hay un acto y consecuencia concreta y una generación de un efecto directo a un grupo de individuos plena y claramente identificables*".

25. Manifiesta que la demanda, al pretender que se declare inconstitucional la Resolución, busca que se reconozca el derecho subjetivo a constar en el catálogo dinámico inclusivo, lo cual, de acuerdo con la sentencia No. 4-13-IA/20, no es uno de los propósitos de la acción pública de inconstitucionalidad.

26. Sostiene que la Resolución no modifica las reglas del catálogo dinámico inclusivo, "*como erróneamente la demandante busca confundir a la Corte, ya que únicamente se trata de la exclusión de un grupo de productos, por razones que sobrepasan los intereses* […] *de la accionante*".

27. Sobre la supuesta afectación a su derecho al trabajo, sostiene que la accionante "*siempre se encontró en igualdad de condiciones de ofertar junto a otros proveedores sus productos*", y afirma que, por el contrario, la exclusión busca promover la participación de los actores de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas empresas en la contratación pública del país.

28. Enfatiza que el hecho de que un producto esté excluido del catálogo virtual "*NO limita a las Asociaciones a contratar con las entidades del Estado*", pues basta que los proveedores "*cuenten con el Registro Único de Proveedores –RUP- habilitado y que la entidad contratante efectúe una contratación mediante: Ínfima cuantía (contratación directa), Feria Inclusiva (contratación directa) Menor cuantía (contratación directa) y Cotización (selección de varios por montos)*".

29. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que rechace la acción y disponga el archivo de la causa.

Procuraduría General del Estado

30. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Procuraduría General del Estado no presentó información sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

[3] Conforme consta en los artículos 251 y 254 de la Codificación y Actualización de Resoluciones del SERCOP.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

31. La acción pública de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436 numerales 2 y 4 de la CRE, constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, emitidos por autoridad pública.

32. En función de las alegaciones presentadas por el SERCOP, previo a analizar la constitucionalidad por la forma y por el fondo de la Resolución impugnada, es necesario determinar si es susceptible de control abstracto de constitucionalidad.

33. La Corte Constitucional ha establecido que un acto normativo, de manera general, "*es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden*"[4], mientras que los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales "*producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables*", pero que están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos, y se agotan con su cumplimiento de forma directa[5].

34. Este Organismo ha dejado claro que la diferencia entre los actos administrativos con efectos generales y los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales reside en que estos últimos se encuentran dirigidos hacia un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo[6]. Además, los "*actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta*"[7].

35. Por el contrario, los actos administrativos con efectos generales no producen tal afectación directa, pues están dirigidos -de manera indeterminada, general y abstracta- hacia los administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta.

36. La Resolución fue expedida con el objeto de excluir determinados productos y servicios del catálogo dinámico inclusivo. De acuerdo con el artículo 224 de la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública ("**Codificación de Resoluciones**")[8], el catálogo dinámico inclusivo es el catálogo electrónico "*de bienes y servicios normalizados provenientes de micro y pequeñas empresas, artesanos o*

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 45-17-AN/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 31.
[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020, párr. 33; y, sentencia No. 8-20-IA/20 de 05 de agosto de 2020, párr. 33.
[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 260-13-EP/20 de 01 de julio de 2020, párr. 43; sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020, párr. 32; y sentencia No. 4-14-IA/21 de 13 de enero de 2021, párr. 20.
[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020, párr. 32.
[8] Publicado en el Registro Oficial Suplemento 245 de 29 de enero de 2018.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

*actores de la economía popular y solidaria, **a través de la suscripción de Convenios Marco***" (énfasis añadido).

37. Al respecto, el artículo 43 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública ("**LOSNCP**")[9] establece:

> "***Art. 43***.- *Convenios Marco.- El Servicio Nacional de Contratación Pública efectuará periódicamente procesos de selección de proveedores con **quienes se celebrará Convenios Marco en virtud de los cuales se ofertarán en el catálogo electrónico** bienes y servicios normalizados a fin de que éstos sean adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes, sobre la base de parámetros objetivos establecidos en la normativa que para el efecto dicte el Servicio Nacional de Contratación Pública*" (énfasis añadido).

38. Asimismo, el artículo 42 del Reglamento a LOSNCP[10] dispone:

> "***Art. 42.-*** […] *La Ley y este Reglamento General utilizan de forma indistinta las palabras "homologados", "estandarizados", "normalizados", "categorizados" o "catalogados",* […] *en el caso de los bienes o servicios incluidos en el Catálogo Electrónico, para referirse a aquellos **bienes o servicios, sobre los cuales el SERCOP celebró los correspondientes convenios marco***" (énfasis añadido).

39. En tal razón, el catálogo electrónico y su derivado catálogo dinámico inclusivo, constituyen una modalidad de contratación pública mediante la cual las entidades contratantes adquieren o contratan directamente bienes o servicios normalizados. Para ser incluidos en dicho catálogo, es necesario que los proveedores celebren un convenio marco con el SERCOP.

40. Sobre la exclusión de productos del catálogo dinámico inclusivo, la Codificación de Resoluciones señala:

> "***Art. 251***.- *Exclusión de productos del Catálogo Dinámico Inclusivo.- El Servicio Nacional de Contratación Pública podrá excluir productos del Catálogo Dinámico Inclusivo por circunstancias imprevistas, técnicas, económicas, de fuerza mayor, o de caso fortuito; en cualquier momento durante la vigencia de la categoría del producto, en cuyo caso el producto dejará de constar definitivamente en la herramienta de Catálogo para la compra por parte de las entidades contratantes.*
>
> *En este caso, la máxima autoridad del SERCOP o su delegado, previo informe técnico del área respectiva, emitirá una resolución motivada que declare la exclusión de los productos del Catálogo Dinámico Inclusivo; **dicha resolución será dirigida y notificada de forma individual a todos los proveedores que se encuentren catalogados en esos productos, y su efecto inmediato será que terminen total o parcialmente los Convenios Marco y Adendas suscritas***" (énfasis añadido)[11].

[9] Publicada en el Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de agosto de 2008.
[10] Publicado en el Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009.
[11] El artículo 204 de la Codificación de Resoluciones contiene disposiciones similares para la exclusión de productos del catálogo electrónico general.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

41. Así las cosas, las resoluciones que excluyen productos del catálogo dinámico inclusivo resultan en la terminación inmediata de los convenios marco celebrados entre los proveedores y el SERCOP, razón por la cual deben ser dirigidas y notificadas "*de forma individual a todos los proveedores que se encuentren catalogados*" en los productos o servicios excluidos.

42. En virtud de lo expuesto, este Organismo observa que la Resolución impugnada produce efectos jurídicos única y directamente hacia los proveedores de los bienes o servicios excluidos por ella, de modo que se encuentra dirigida hacia un grupo de administrados plenamente identificables. Por lo tanto, la Resolución constituye un acto administrativo con efectos plurindividuales.

43. Por tal razón, la demanda no cumple con el requisito mínimo de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad que se ha pretendido. En consecuencia, la Corte Constitucional no es competente para efectuar el control constitucional requerido y por tanto no se corresponde efectuar un análisis de fondo de la causa.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad signada con el No. 107-20-IN.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.04 12:10:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec