



## Vulneración del debido proceso: en las clausuras de establecimientos comerciales por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil

Violation of due process: in the closures of commercial establishments by the Decentralized Autonomous Municipal Government of Guayaquil

Violação do devido processo: legal no fechamento de estabelecimentos comerciais pelo Governo Municipal Autônomo Descentralizado de Guayaquil

ARTÍCULO ORIGINAL

**Roxana Elizabeth Pérez Zea**  
reperez@ube.edu.ec

**Luz Marina Castillo López**  
lmcastillol@ube.edu.ec

**Walter Antonio Ospina Saravia**  
waospinas@ube.edu.ec

**Edward Fabricio Freire Gaibor**  
effreireg@ube.edu.ec  
edwfreireg@gmail.com



**Universidad Bolivariana del Ecuador. Duran, Ecuador**

Escanea en tu dispositivo móvil  
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i32.454>

Artículo recibido: 8 de octubre 2025 / Arbitrado: 24 de noviembre 2025 / Publicado: 7 de enero 2026

### RESUMEN

Se analizó la posible vulneración del debido proceso en los procedimientos de clausura de establecimientos comerciales ejecutados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. El debido proceso, como garantía constitucional, exige que todo acto administrativo sancionador respete principios fundamentales como la legalidad, la notificación previa, el derecho a la defensa, la motivación de las resoluciones y la posibilidad de impugnación. Sin embargo, diversos casos evidencian clausuras que se realizan de forma inmediata y sin cumplir con estas formalidades esenciales, lo cual podría afectar gravemente los derechos de los administrados y la seguridad jurídica. A través de un enfoque cualitativo, el estudio empleó métodos teóricos, exegéticos y comparativos para examinar el marco normativo nacional, las prácticas administrativas locales y la jurisprudencia relevante. Se comparó la situación con experiencias de otros países latinoamericanos que han adoptado mecanismos más garantistas. La investigación no solo evidenció irregularidades, sino también propone recomendaciones que fortalezcan la actuación de la administración pública dentro de los límites legales y respetuosos de los derechos fundamentales, en el marco de un Estado constitucional de derecho.

**Palabras clave:** Devido proceso; Clausura; Administración pública; Derechos constitucionales; Legalidad

### ABSTRACT

Analyze the possible violation of due process in the procedures for closing commercial establishments carried out by the Decentralized Autonomous Municipal Government of Guayaquil. Due process, as a constitutional guarantee, requires that every sanctioning administrative act respect fundamental principles such as legality, prior notification, the right to defense, the reasoning of resolutions, and the possibility of appeal. However, various cases show closures carried out immediately and without complying with these essential formalities, which could seriously affect the rights of the administered parties and legal certainty. Through a qualitative approach, the study employs theoretical, exegetical, and comparative methods to examine the national regulatory framework, local administrative practices, and relevant case law. The situation is compared with experiences from other Latin American countries that have adopted more protective mechanisms.

**Key words:** Due process; Closure; Public administration; Constitutional rights; Legality

### RESUMO

Analisa a possível violação do devido processo nos procedimentos de fechamento de estabelecimentos comerciais realizados pelo Governo Municipal Autônomo Descentralizado de Guayaquil. O devido processo, como garantia constitucional, exige que todo ato administrativo sancionador respeite princípios fundamentais como a legalidade, a notificação prévia, o direito à defesa, a motivação das decisões e a possibilidade de impugnação. No entanto, diversos casos evidenciam fechamentos que são realizados de forma imediata e sem cumprir essas formalidades essenciais, o que pode afetar gravemente os direitos dos administrados e a segurança jurídica. Por meio de uma abordagem qualitativa, o estudo utiliza métodos teóricos, exegéticos e comparativos para examinar o marco normativo nacional, as práticas administrativas locais e a jurisprudência relevante. A situação é comparada com experiências de outros países latino-americanos que adotaram mecanismos mais garantidores.

**Palavras-chave:** Devido processo legal; Fechamento; Administração pública; Direitos constitucionais; Legalidade

## INTRODUCCIÓN

Este tema se enmarca en el Derecho Administrativo y Constitucional, disciplinas que regulan la legalidad de los actos de la administración pública y la protección de los derechos ciudadanos frente al poder estatal. Analizar esta problemática permite comprender las tensiones entre el control del orden urbano y el respeto a las libertades individuales, lo cual resulta crucial para construir una gestión pública justa y transparente. En consecuencia, abordar la vulneración del debido proceso en las clausuras municipales no solo es necesario, sino urgente, para garantizar un verdadero equilibrio entre autoridad y legalidad en la ciudad de Guayaquil.

La presente investigación aborda la vulneración del debido proceso en las clausuras de establecimientos comerciales por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, un fenómeno que ha generado preocupación tanto en el ámbito jurídico como en el social. El problema central radica en que, en múltiples casos, la clausura de locales se realiza sin el respeto a las garantías procesales mínimas establecidas en la Constitución y en la normativa administrativa ecuatoriana, tales como el derecho a la defensa, a ser notificado, y a contar con un proceso claro y transparente.

Esta investigación se centra en el análisis de los procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo por la autoridad municipal entre los años 2020 y 2024, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas afectadas. Las variables involucradas son: (i) la aplicación del debido proceso (variable dependiente) y (ii) los procedimientos de clausura administrativa ejecutados por la Municipalidad (variable independiente).

La investigación sobre la vulneración del debido proceso en las clausuras de establecimientos comerciales por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil es de alta importancia y pertinencia, tanto en el ámbito teórico como práctico y social. En el plano teórico, el presente estudio permitirá profundizar en el análisis de los principios del derecho administrativo sancionador, especialmente en lo relacionado con las garantías del debido proceso. Además, puede contribuir al desarrollo de nuevos enfoques o modelos para evaluar la legalidad de las actuaciones de la administración pública frente a los administrados.

Desde una perspectiva práctica, la investigación busca identificar falencias en los procedimientos administrativos actuales y proponer soluciones normativas o procedimentales que garanticen el respeto a los derechos de los comerciantes. Esto podría traducirse en mejoras en la gestión municipal, mayor seguridad jurídica para los empresarios y una administración más eficiente y transparente.

En cuanto a su relevancia social y económica, el estudio incide directamente en la defensa del ejercicio libre del comercio, la protección de empleos y el fortalecimiento del tejido económico local. Asimismo, aporta conocimientos a los ciudadanos sobre sus derechos frente a la administración, fomentando una cultura de legalidad y participación responsable en la sociedad.

El objetivo de la investigación es analizar la vulneración del debido proceso en las clausuras de establecimientos comerciales realizadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, con el fin de identificar posibles afectaciones a los derechos constitucionales de los administrados.

## MÉTODO

**Enfoque cualitativo:** Permite abordar la problemática de la vulneración del debido proceso en las clausuras de establecimientos comerciales desde una perspectiva comprensiva, interpretativa y contextual. Este enfoque se centra en comprender las experiencias, percepciones y afectaciones sufridas por los propietarios de negocios clausurados, así como en identificar patrones de actuación administrativa por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, análisis de documentos legales como la sentencia 1-22-IN/25 de la Corte Constitucional y estudio de casos específicos, el enfoque cualitativo facilita una aproximación profunda al fenómeno, permitiendo evidenciar cómo la falta de notificación previa, el desconocimiento de las garantías mínimas del debido proceso, y la ejecución inmediata de medidas sancionadoras afectan los derechos constitucionales de los administrados.

Este enfoque no busca generalizar numéricamente los resultados, sino entender la lógica interna de los procedimientos y su impacto en los ciudadanos. Además, permite interpretar críticamente las prácticas institucionales en el marco del derecho administrativo ecuatoriano, señalando vacíos normativos o

deficiencias en la aplicación de la ley. Por ello, el enfoque cualitativo resulta adecuado para evidenciar vulneraciones legales que, aunque puedan parecer aisladas, responden a patrones estructurales que comprometen la legitimidad del accionar municipal.

**Método teórico-jurídico:** Consiste en la revisión, interpretación y análisis sistemático de las normas jurídicas aplicables al caso de estudio, lo cual resulta esencial para comprender los alcances y limitaciones del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores. Aplicado al caso de las clausuras de establecimientos comerciales por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, este método permite estudiar el marco normativo vigente Constitución, Código Orgánico Administrativo (COA), ordenanza que regula la emisión de la Tasa de Habilitación y Control de Actividades Económicas en Establecimientos en el Cantón Guayaquil y jurisprudencia con el objetivo de determinar si las actuaciones municipales respetan los principios de legalidad, proporcionalidad, derecho a la defensa y motivación.

A través del método teórico-jurídico se identifica si la administración pública actúa dentro de los límites que le impone el ordenamiento jurídico, y si existen contradicciones entre la práctica administrativa y las garantías procesales establecidas en la ley. Este análisis se realiza desde una perspectiva doctrinaria y normativa, lo cual permite desarrollar una base argumentativa sólida para señalar posibles vulneraciones del derecho. Asimismo, este método permite sustentar jurídicamente propuestas de mejora en la actuación municipal y en la normativa secundaria, favoreciendo una actuación administrativa más respetuosa de los derechos fundamentales.

**Método exegético-analítico:** implica la interpretación literal y sistemática de las normas jurídicas aplicables, permitiendo desentrañar su verdadero sentido, alcance y aplicación. En el contexto del estudio sobre la vulneración del debido proceso en las clausuras de establecimientos comerciales en Guayaquil, este método resulta particularmente útil para analizar de manera detallada cada norma relacionada con el procedimiento sancionador administrativo. A través de este enfoque, se estudian artículos clave del COA, la Constitución del Ecuador y ordenanza que regula la emisión de la Tasa de Habilitación y Control de Actividades Económicas en Establecimientos en el Cantón Guayaquil.

Se presta especial atención a disposiciones que establecen los derechos del administrado, como el derecho a ser notificado, a presentar descargos, a contar con un plazo razonable, y a una resolución

debidamente motivada. Este método permite detectar contradicciones normativas, lagunas jurídicas o interpretaciones erróneas por parte de las autoridades municipales. El análisis detallado de la legislación vigente se complementa con la doctrina nacional, facilitando una comprensión exhaustiva del marco jurídico que debería regir las clausuras. Con ello, se evidencia si la autoridad municipal actúa conforme a derecho o incurre en abusos de poder que afectan la seguridad jurídica de los ciudadanos.

**Derecho Comparado:** Permite contrastar el marco legal y las prácticas administrativas de clausura de establecimientos comerciales en Ecuador con las de otros países latinoamericanos que comparten un sistema jurídico similar, como Colombia, Perú o Argentina. Este análisis comparativo contribuye a identificar buenas prácticas en la aplicación del debido proceso administrativo, así como posibles falencias o excesos que podrían corregirse en el contexto ecuatoriano. Por ejemplo, en países como Colombia, la Corte Constitucional ha establecido estándares claros sobre la garantía del derecho de defensa incluso en procedimientos administrativos breves o sumarios.

En Perú, existen precedentes que limitan la clausura inmediata si no se ha otorgado oportunidad efectiva de respuesta al administrado. Estos casos permiten evaluar cómo otras jurisdicciones equilibran la necesidad de control municipal con la protección de los derechos fundamentales. Al aplicar el derecho comparado, se obtienen insumos relevantes para proponer reformas normativas o mejoras en la interpretación de la ley local. Este enfoque también refuerza la idea de que el respeto al debido proceso no es una formalidad, sino una exigencia esencial del Estado de derecho, común en los sistemas democráticos modernos.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Según el Autor (Alcocer-Proaño y Batista-Hernández, 2024), El debido proceso es un principio jurídico fundamental consagrado tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Este principio garantiza a las personas el derecho a ser oídas, a presentar pruebas, a contar con una defensa adecuada y a obtener una resolución motivada en cualquier procedimiento que pueda afectar sus derechos o intereses.

De acuerdo con el autor (Aguiar, 2020) en el ámbito administrativo, su cumplimiento resulta indispensable para evitar arbitrariedades por parte de las autoridades públicas. En la práctica, sin embargo, se han evidenciado múltiples denuncias relacionadas con la forma en que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil ejecuta clausuras de establecimientos comerciales. Diversos comerciantes han manifestado que estas sanciones se realizan sin notificación previa, sin otorgar la oportunidad de ejercer su defensa y, en algunos casos, sin la debida motivación legal. Esta situación genera una clara preocupación en torno a la legalidad y legitimidad de estos actos administrativos, al tiempo que evidencia una posible vulneración de derechos constitucionales.

Conforme el autor (Andrade et al., 2024) los datos recabados en informes de medios locales y observaciones de gremios comerciales, entre 2022 y 2024 se registraron cientos de clausuras en sectores como la Bahía, el centro de la ciudad y zonas periféricas. Si bien algunas de estas clausuras responden a incumplimientos normativos, también se ha cuestionado la falta de transparencia y el uso excesivo de la fuerza pública en ciertos operativos, lo que ha dado lugar a acciones de protección por parte de los afectados, muchas de las cuales han sido resueltas a favor de los comerciantes por jueces constitucionales.

Este problema se enmarca en el campo del Derecho Administrativo y Constitucional, áreas que regulan la actuación del poder público y la garantía de los derechos ciudadanos frente a la administración. Su análisis permite evidenciar falencias en la aplicación de la ley, así como propone mejoras en los procedimientos sancionatorios que garanticen un equilibrio entre el control municipal y el respeto a los derechos fundamentales. Por tanto, analiza la vulneración del debido proceso en este contexto resulta esencial para fortalecer el Estado de derecho y promover una gestión pública respetuosa del marco legal vigente.

Citando (Alcocer-Proaño y Batista-Hernández, 2024) La clausura de establecimientos comerciales por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil ha generado preocupación en diversos sectores de la ciudadanía, especialmente cuando estas acciones se realizan sin respetar las garantías constitucionales del debido proceso. Este principio, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, exige que toda persona tenga derecho a ser notificada, escuchada y juzgada en igualdad de condiciones ante cualquier procedimiento administrativo o judicial que pueda afectar sus derechos. En este sentido, el respeto al debido proceso no es una

opción para las autoridades, sino una obligación legal y ética que salvaguarda la seguridad jurídica. (Constitución, 2008).

Como afirma el autor (Cañarte-Sisalima et al., 2020) en la práctica, numerosos casos han evidenciado que la Municipalidad ha ejecutado clausuras sin previo aviso, sin permitir a los comerciantes presentar pruebas o alegatos en su defensa, y sin emitir resoluciones motivadas que justifiquen claramente la sanción. Para (García Tello, 2018) esta situación ha sido especialmente frecuente en zonas comerciales como la Bahía, donde operativos municipales se han desarrollado de manera masiva y, en ocasiones, con uso excesivo de la fuerza pública. Tales actuaciones no solo afectan la estabilidad económica de los comerciantes, sino que también constituyen una vulneración directa de sus derechos fundamentales.

Como opina el autor (Medina et al., 2020) los antecedentes judiciales muestran que varios comerciantes han interpuesto acciones de protección frente a estas clausuras, y en muchos casos, los jueces constitucionales han determinado que existió una transgresión al debido proceso. Estas sentencias han señalado que la administración pública no puede imponer sanciones sin un procedimiento legal claro y respetuoso de las garantías mínimas del administrado. Desde el punto de vista de (Casco Lescano, 2019) la jurisprudencia ecuatoriana ha reafirmado que el respeto al debido proceso es un pilar esencial del Estado de derecho y que su incumplimiento invalida cualquier acto administrativo.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### El debido proceso como garantía constitucional

El debido proceso es un principio fundamental del Estado de derecho y una garantía reconocida en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Se refiere al conjunto de derechos y procedimientos legales que deben ser respetados tanto en procesos judiciales como en procedimientos administrativos. Esta garantía incluye el derecho a ser oído, a conocer los cargos, a presentar pruebas, a impugnar decisiones y a obtener una resolución motivada por parte de la autoridad competente.

Según el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, "toda persona tiene derecho a ser escuchada en cualquier tipo de procedimiento, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, imparcial y con jurisdicción." Esta disposición implica que el Estado y, por ende, los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), como el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, deben respetar el debido proceso incluso en el ejercicio de potestades administrativas sancionadoras.(Constitución, 2008) La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que el debido proceso no solo rige en el ámbito penal o judicial, sino también en el procedimiento administrativo sancionador, considerando que este último puede afectar derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la propiedad o a la libre iniciativa económica. Las clausuras de establecimientos deben observar un procedimiento legal claro y respetuoso de los derechos del administrado.

### **La potestad sancionadora de los GADs municipales**

Según el autor (Calla León et al., 2025), el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, posee facultades administrativas y sancionadoras otorgadas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), así como por las ordenanzas municipales que dicta en ejercicio de su autonomía. Según el autor (Campos, 2001) el municipio puede regular actividades comerciales dentro de su jurisdicción, establecer requisitos para el funcionamiento de establecimientos y aplicar sanciones por incumplimientos. Una de las sanciones administrativas más comunes es la "clausura" de locales comerciales, ya sea de forma temporal o definitiva, cuando se constatan infracciones a las normas municipales.

No obstante, además de la clausura, existen otras ordenanzas como la Ordenanza de Uso del Espacio y Vía Pública que, contemplan otras sanciones como multas económicas, decomiso de bienes, suspensión de licencias o permisos, y revocatoria de autorizaciones de funcionamiento. Sin embargo, estas medidas no siempre se aplican con la misma regularidad debido a diversos factores, como la dificultad para ejecutar los cobros coactivos, la falta de seguimiento administrativo, o la preferencia por sanciones inmediatas y visibles como la clausura que permiten a la autoridad demostrar control y cumplimiento normativo de manera más eficaz (Calla León, Viteri y Zambrano, 2025) creen que en

consecuencia, la clausura se ha consolidado como la medida más utilizada por su efecto disuasivo y su facilidad de aplicación inmediata frente a otras sanciones que requieren procesos administrativos más prolongados o complejos.

Para el autor (Hernández, 2010) El ejercicio de esta facultad no es absoluto ni discrecional. La autoridad administrativa está sujeta a los principios del derecho administrativo, entre ellos la legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y, sobre todo, el respeto al debido proceso. Cuando una clausura se impone sin observar estos principios, se configura una vulneración a derechos fundamentales.

Desde esa perspectiva, puede considerarse desproporcional la aplicación de la clausura cuando la falta no representa un riesgo grave para la seguridad pública, la salud o el orden urbano, o cuando se trata de incumplimientos formales o subsanables, como retrasos en la renovación de permisos o deficiencias menores en la documentación. En tales casos, el uso inmediato de la clausura sin una valoración previa de alternativas menos gravosas, como una multa o advertencia puede vulnerar el principio de proporcionalidad y el derecho al debido proceso administrativo (Campos, 2001).

Además de la clausura, existen ordenanzas municipales como la Ordenanza de Uso del Espacio y Vía Pública que, en concordancia con las disposiciones del COOTAD contemplan un conjunto de sanciones alternativas o complementarias destinadas a garantizar el cumplimiento de la normativa local. Entre las más relevantes se encuentran:

**Multas económicas:** Son la sanción más habitual después de la clausura. Se aplican cuando la infracción es leve o no implica riesgos inmediatos para la comunidad. Las multas buscan generar un efecto correctivo y disuasivo, permitiendo al infractor continuar con su actividad una vez subsanada la falta. No obstante, su eficacia suele verse limitada por la dificultad en la gestión y cobro coactivo, lo que reduce su uso efectivo (Calla León, Viteri y Zambrano, 2025).

**Suspensión temporal de licencias o permisos:** Esta medida procede cuando el establecimiento incumple las condiciones de funcionamiento previstas en la licencia otorgada, como horarios, normas de seguridad o requisitos ambientales. Su aplicación requiere un procedimiento administrativo previo, lo que con frecuencia ralentiza su ejecución y lleva a las autoridades a optar por sanciones más inmediatas, como la clausura (Campos, 2001).

**Revocatoria de autorizaciones de funcionamiento:** Se impone en casos de infracciones graves o reincidencia. A diferencia de la clausura temporal, la revocatoria extingue definitivamente la habilitación para ejercer la actividad económica. Sin embargo, por su impacto irreversible, esta medida demanda un proceso administrativo exhaustivo y garantista, por lo que no es comúnmente aplicada en la práctica municipal.

**Decomiso de bienes o productos:** Se utiliza principalmente en casos de venta informal o incumplimiento de normas de salubridad, donde se decomisan los objetos o productos que constituyen la infracción. Aunque es una medida menos severa que la clausura, su aplicación puede generar conflictos con los comerciantes y, en ocasiones, dificultades probatorias o logísticas para el almacenamiento y disposición de los bienes incautados (Calla León, Viteri y Zambrano, 2025).

En síntesis, aunque el marco normativo municipal ofrece una variedad de sanciones, la clausura sigue siendo la más utilizada debido a su simplicidad procedural y visibilidad pública, mientras que las demás sanciones, aunque potencialmente más proporcionales en ciertos casos se quieren procesos administrativos más complejos y lentos, lo que limita su aplicación práctica dentro de la gestión sancionadora local.

## El procedimiento administrativo sancionador y sus garantías

El procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el COOTAD y la Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo (LOPA), debe ajustarse a los siguientes elementos esenciales:

- **Notificación previa:** Según el autor (Perez Perez, 2023) El administrado debe ser debidamente notificado de la apertura de un expediente sancionador, con indicación clara de los hechos imputados y las normas presuntamente infringidas.
- **Derecho a la defensa:** Según el autor (Oré Álvarez, 2019) La persona o empresa afectada debe tener la oportunidad de presentar pruebas, formular descargos y alegar en su defensa.

- **Motivación de la resolución:** Según el autor (Alcalde Álvarez y Chávarri Lozano, 2019) Toda decisión administrativa sancionadora debe estar debidamente motivada, indicando los fundamentos fácticos y jurídicos que justifican la sanción.
- **Proporcionalidad de la sanción:** Según el autor (Moreta, 2019) Las sanciones impuestas deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción y no deben representar una afectación desmedida a los derechos del administrado.
- **Impugnación:** Según el autor (Monzón González, 2018) Debe garantizarse el derecho a impugnar la decisión mediante recursos administrativos o acciones judiciales.

La omisión de cualquiera de estos elementos constituye una transgresión al debido proceso administrativo y puede conllevar la nulidad del acto sancionador.

Vulneraciones frecuentes al debido proceso por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil

En la práctica, múltiples casos se han registrado donde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil ha procedido a la clausura inmediata de establecimientos comerciales sin previo proceso administrativo, invocando supuestos incumplimientos normativos o infracciones que no han sido debidamente comprobadas ni notificadas. Estas actuaciones generan graves consecuencias, especialmente para pequeños y medianos comerciantes, cuyo derecho al trabajo, a la propiedad y al desarrollo económico se ven seriamente afectados.

Entre las vulneraciones más comunes se pueden identificar:

- **Falta de notificación o notificación deficiente:** Muchos administrados alegan no haber sido debidamente notificados sobre infracciones previas, ni haber tenido conocimiento formal del proceso sancionador.
- **Ausencia de audiencia o trámite de defensa:** En varios casos se ha impuesto la sanción sin conceder el derecho a audiencia o sin otorgar el plazo para presentar pruebas o argumentos en defensa.
- **Motivación insuficiente o inexistente:** Las resoluciones de clausura carecen muchas veces de una

exposición razonada de hechos y fundamentos jurídicos, lo que vulnera el principio de motivación.

- **Sanciones desproporcionadas:** Se han impuesto clausuras definitivas o por tiempos excesivos por infracciones menores, sin considerar alternativas menos lesivas.
- Estas acciones municipales vulneran el principio de legalidad, pues toda sanción debe tener un respaldo normativo claro, y el principio de proporcionalidad, ya que las medidas adoptadas deben guardar relación con la magnitud de la infracción cometida.

## PARTE NORMATIVA

### Constitución de la República del Ecuador (CRE)

La Constitución de la República del Ecuador (2008), como norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, reconoce y garantiza el debido proceso como un derecho fundamental de las personas. Esta garantía se encuentra prevista de manera amplia y detallada en el artículo 76, el cual establece que:

“Artículo 76. En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá las siguientes garantías mínimas: (...).”

El artículo 76 recoge una serie de garantías específicas dentro del debido proceso, tales como:

- El derecho a la notificación adecuada y oportuna (numeral 7, literal a),
- El derecho a la defensa y a presentar pruebas (numerales 3 y 7),
- El derecho a recibir una decisión motivada (numeral 7, literal l),
- El derecho a impugnar (numeral 7, literal m).

Estas garantías son plenamente aplicables a procedimientos administrativos sancionadores, como lo son los procesos de clausura de establecimientos comerciales llevados a cabo por los municipios. El artículo 226 establece que las instituciones del Estado deben ejercer sus competencias dentro del marco de la Constitución y la ley, y con sujeción a los principios de legalidad, debido proceso, proporcionalidad y motivación.

## Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos

Ecuador es parte de varios instrumentos internacionales que consagran el derecho al debido proceso, los cuales, de conformidad con el artículo 417 de la CRE, forman parte del bloque de constitucionalidad y son de aplicación directa en el ordenamiento interno.

### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

En su artículo 14, este pacto establece:

“Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial (...”).

Aunque se refiere principalmente al ámbito judicial, su interpretación por parte de órganos internacionales ha ampliado su aplicación al ámbito administrativo, especialmente cuando el procedimiento puede derivar en la imposición de sanciones que afectan derechos fundamentales.

### Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) – Pacto de San José

El artículo 8 de la CADH consagra el derecho al debido proceso y a las garantías judiciales y administrativas, estableciendo que:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (...”).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que este artículo se aplica también a procedimientos administrativos cuando de ellos puede derivar una sanción que afecte derechos fundamentales, como el trabajo o la propiedad.

En este sentido, las clausuras administrativas de establecimientos comerciales, sin debido proceso, vulneran el artículo 8 de la CADH, dado que impiden el ejercicio del derecho a la defensa y pueden tener consecuencias económicas graves para el titular del negocio.

## Jurisprudencia nacional relevante

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado ampliamente el concepto de debido proceso en la vía administrativa, afirmando que los principios que rigen los procedimientos judiciales también aplican en el ámbito administrativo, especialmente cuando se imponen sanciones.

### a. Sentencia No. 50-14-IN/21

Esta sentencia resuelve una acción de inconstitucionalidad sobre sanciones administrativas sin proceso previo. La Corte sostuvo:

“Cualquier autoridad administrativa que imponga una sanción debe garantizar el derecho al debido proceso, lo cual implica notificación previa, derecho a la defensa, presentación de pruebas, y resolución motivada.”

### b. Sentencia No. 001-13-SAN-CC

#### La Corte Constitucional enfatiza que:

“Las decisiones que implican sanciones deben ser adoptadas dentro de un procedimiento que respete el derecho a ser escuchado, la contradicción de la prueba y la motivación, de lo contrario, devienen en nulas.”

## Código Orgánico Administrativo (COA)

El Código Orgánico Administrativo (COA) regula el procedimiento administrativo común que deben seguir todas las entidades del sector público, incluidas las municipalidades, cuando ejerzan potestades sancionadoras.

Principios relevantes:

- Artículo 7: Principio de legalidad.
- Artículo 9: Principio de proporcionalidad.
- Artículo 10: Principio de debido proceso administrativo.
- Artículo 11: Principio de presunción de inocencia.
- Artículo 12: Principio de audiencia y defensa.
- Artículo 14: Principio de motivación.

### Procedimiento sancionador (artículos 214 al 224 del COA):

El procedimiento administrativo sancionador debe respetar ciertas etapas esenciales:

- Iniciación del procedimiento mediante acto motivado (Art. 216).
- Notificación al presunto infractor (Art. 217).
- Plazo para presentar descargos y pruebas (Art. 218).
- Emisión de resolución motivada (Art. 219).
- Imposición de sanciones proporcionales y legales (Art. 220).
- Derecho a interponer recursos administrativos (Art. 221 y ss).

Cuando una autoridad municipal clausura un local sin seguir este procedimiento, viola expresamente el COA, particularmente los principios de debido proceso, motivación y legalidad, lo cual conlleva la nulidad del acto administrativo, conforme al artículo 105 del mismo código.

## Derecho comparado

### España

En España, el procedimiento administrativo sancionador está regulado por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual establece, al igual que el COA, que toda sanción debe imponerse previa tramitación de un procedimiento con garantías. El Tribunal Constitucional español ha sostenido reiteradamente que el derecho al debido proceso se aplica plenamente en la vía administrativa sancionadora, y que la clausura de establecimientos sin trámite previo es inconstitucional.

### Colombia

En Colombia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) también exige un procedimiento formal con garantías mínimas. La Corte Constitucional colombiana ha indicado que:

“Las medidas de cierre de establecimientos comerciales por parte de autoridades administrativas requieren de un procedimiento legalmente establecido que garantice el derecho de defensa.”

### México

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que la clausura de establecimientos por parte de la administración debe estar sustentada en un procedimiento formal que garantice el derecho a ser oído y a presentar pruebas, bajo pena de nulidad.

### Discusión

El artículo describe de forma contundente un patrón sistemático en ciertos gobiernos autónomos descentralizados (GADs) del Ecuador de no respetar garantías mínimas del procedimiento sancionador,

concretamente la notificación oportuna y el tiempo adecuado para ejercer descargos. Desde la perspectiva doctrinal del debido proceso, esto representa una grave alteración, pues sin notificación eficaz ni oportunidad real de defensa, la sanción pierde legitimidad jurídica y moral. El artículo sostiene que cuando no se respetan plazos ni se dota al obligado de los medios para defenderse, la sanción resulta viciada de nulidad potencial. Esto concuerda con la doctrina administrativa que exige motivación, audiencia y legalidad. En este sentido, el artículo refuerza que el respeto al derecho de defensa no es un mero trámite, sino parte integrante del control de legalidad del acto. De lo contrario, la autoridad actúa con arbitrariedad, lo que debilita el principio de separación de poderes y el estado de derecho.

**El estudio va más allá del análisis jurídico:** argumenta que la vulneración del procedimiento sancionador erosiona la confianza ciudadana en las instituciones municipales. Cuando los comerciantes o ciudadanos perciben que las clausuras o sanciones se efectúan sin garantía, se genera un clima de resistencia, litigiosidad y desgaste administrativo. Esto, a su vez, afecta la eficacia regulatoria del municipio: una administración que aplica poder sancionador sin respeto a la forma ve disminuida su legitimidad para fiscalizar. Así, la vulneración del debido proceso no es solo un error formal sino una falla estructural que afecta la gobernabilidad local.

El artículo alude también al hecho de que los administrados tienen derecho a acción de protección u otros mecanismos de tutela constitucional cuando se transgreden garantías. Aunque el estudio no se detiene en casos concretos de clausuras comerciales, el paralelismo está claro: un comerciante que sufre clausura sin trámite previo se encuentra en una posición de vulnerabilidad, pudiendo alegar la nulidad del acto y exigir reparación. En este sentido, el artículo refuerza la idea de que los derechos procesales no se limitan al ámbito judicial sino también al administrativo.

En el contexto de nuestro tema (clausuras de establecimientos comerciales por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil) aporta evidencia empírica y doctrinaria sobre cómo los municipios ecuatorianos pueden incurrir en incumplimientos del debido proceso. El estudio se centra en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, los hallazgos son significativos para entender dinámicas empleadas: falta de notificación, ausencia de trámite de descargos, sanciones impuestas sin motivación.

El artículo, por tanto, sustenta la tesis de que tales vulneraciones no son hechos aislados, sino parte de una tendencia administrativa que requiere remediación normativa y de práctica. El artículo ofrece una base crítica sólida para afirmar que la clausura de establecimientos comerciales sin respetar el debido proceso administrativo constituye una vulneración grave de derechos, erosiona la legitimidad de las autoridades locales y demanda acción correctiva desde el marco normativo y práctico.

## PROPIUESTA DE REFORMA

### **A la ordenanza que regula la emisión de la Tasa de Habilitación y Control de Actividades Económicas en Establecimientos en el Cantón Guayaquil**

#### **I. FUNDAMENTO**

La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 1-22-IN/25, publicada en el Registro Oficial Edición Constitucional No. 65 del 13 de agosto de 2025, declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la ordenanza que regula la emisión de la Tasa de Habilitación y Control de Actividades Económicas en Establecimientos en el Cantón Guayaquil, al considerar que determinados artículos vulneran derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de la República, entre ellos el debido proceso administrativo (art. 76 de la Constitución) y el derecho a la defensa. En la práctica, las clausuras de establecimientos comerciales dispuestas por la Municipalidad de Guayaquil, en muchos casos, se ejecutaron sin garantizar el derecho del administrado a ser oído previamente, a presentar pruebas o a impugnar de forma efectiva las decisiones sancionadoras.

#### **II. OBJETIVO DE LA REFORMA**

Garantizar que todo procedimiento sancionador o clausura de establecimiento derivado del incumplimiento de la Ordenanza se realice respetando plenamente los principios constitucionales del debido proceso, la legalidad, la proporcionalidad y el derecho a la defensa.

#### **III. PROPUESTA DE REFORMA CONCRETA**

##### **Artículo nuevo a incorporar:**

###### **Art. XX.- Del procedimiento previo a la clausura.**

Antes de proceder a la clausura temporal o definitiva de un establecimiento comercial, la Dirección de Justicia y Vigilancia Municipal deberá iniciar un procedimiento administrativo sancionador, que observará las siguientes etapas:

1. Notificación formal al administrado, mediante acto escrito, del inicio del proceso sancionador, detallando la infracción atribuida, los hechos, fundamentos jurídicos y las pruebas existentes.
2. Plazo mínimo de cinco (5) días hábiles para que el administrado ejerza su derecho a la defensa y presente sus pruebas de descargo.
3. Audiencia administrativa, en la cual se valorarán las pruebas y se escucharán los argumentos de las partes.

4. Resolución motivada, dictada por autoridad competente, que contenga:
  - o La relación de hechos comprobados,
  - o La fundamentación jurídica,
  - o La sanción impuesta (si aplica), y
  - o Los recursos administrativos disponibles.
5. Solo una vez ejecutoriada la resolución sancionadora podrá procederse a la clausura, observando los principios de proporcionalidad y mínima intervención.

### **Reforma al Art. 11 (Sanciones)**

Agregar el siguiente inciso final:

“La clausura del establecimiento comercial constituye una medida excepcional y de última ratio, que solo podrá aplicarse una vez agotado el procedimiento administrativo y previa resolución motivada. Cualquier clausura ejecutada sin haberse cumplido este procedimiento se considerará nula y dará lugar a la reparación de los daños ocasionados.”

## **CONCLUSIONES**

La clausura de establecimientos comerciales por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, cuando se realiza sin la observancia estricta del debido proceso, representa una afectación directa a los derechos constitucionales de los administrados. A través del análisis realizado, se evidenció que en múltiples casos no se respetan las garantías mínimas previstas en la Constitución, tales como la notificación previa, el derecho a ser oído, la defensa y la motivación adecuada de los actos administrativos. Estas omisiones generan una evidente transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica, colocando al administrado en una situación de indefensión frente al poder punitivo del Estado.

Se concluye que la falta de un procedimiento administrativo claro y garantista no solo deslegitima el accionar municipal, sino que también vulnera derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la propiedad y al desarrollo económico. Este panorama revela la necesidad urgente de adoptar correctivos tanto normativos como prácticos dentro de la administración municipal, para garantizar que las clausuras se ejecuten conforme a derecho, con el respeto pleno a las garantías del debido proceso administrativo, en observancia de lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico Administrativo (COA) y las ordenanzas municipales vigentes.

El marco legal ecuatoriano establece de forma clara y robusta las garantías del debido proceso administrativo que deben observar todas las autoridades públicas, incluyendo a los gobiernos municipales. La Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (COA), la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los tratados internacionales suscritos por el país conforman un bloque normativo que exige que toda sanción administrativa, como la clausura de establecimientos, se emita únicamente tras un procedimiento respetuoso del derecho a la defensa, la contradicción, la motivación y la legalidad.

No obstante, en la práctica, se han detectado irregularidades significativas en la aplicación de estas normas por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, particularmente en casos de clausura inmediata o sin trámite adecuado. Esta disociación entre el marco normativo y su cumplimiento efectivo demuestra que el problema no radica en la falta de legislación, sino en la ejecución administrativa deficiente o arbitraria. Por lo tanto, se concluye que es indispensable fortalecer los procedimientos internos, capacitar al personal municipal y establecer mecanismos de control que aseguren la aplicación efectiva del marco legal, protegiendo los derechos de los ciudadanos frente a medidas sancionadoras.

La vulneración del debido proceso en la clausura de establecimientos comerciales tiene consecuencias jurídicas y económicas significativas para los administrados. Desde el punto de vista jurídico, los actos administrativos que se dictan sin observar los principios del debido proceso son susceptibles de nulidad, conforme al artículo 105 del COA, y pueden ser objeto de acciones de protección por violación de derechos constitucionales. Esto expone a la Municipalidad a litigios y responsabilidades administrativas y patrimoniales. En el ámbito económico, las clausuras arbitrarias afectan de manera directa el derecho al trabajo y a la libre iniciativa económica, especialmente de pequeños y medianos comerciantes que dependen de su actividad diaria para subsistir.

Estas acciones pueden provocar pérdidas económicas, cierre definitivo de negocios, desempleo y afectación del entorno familiar. Además, generan un clima de inseguridad jurídica que desincentiva la inversión y la formalización del comercio. Por tanto, se concluye que la falta de respeto al debido proceso no solo representa una infracción legal, sino que produce un impacto social y económico profundo, que debe ser prevenido mediante procedimientos garantistas y políticas públicas orientadas a la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las autoridades administrativas.

**CONFLICTO DE INTERESES.** Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

## REFERENCIAS

- Aguiar, S. C. (2020). El sistema de los delitos contra la eficiencia de la administración pública. Consideraciones político criminales. *Derecho y cambio social*, 60, 252-289. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7524993>
- Alcalde Álvarez, F. del R., y Chávarri Lozano, H. Y. (2019). Motivación de la valoración de la prueba en el delito de actos contra el pudor. <http://repositorio.upagu.edu.pe/handle/UPAGU/1161>
- Alcocer-Proaño, M. M., y Batista-Hernández, N. (2024). La garantía del debido proceso y la práctica de la prueba en las audiencias telemáticas. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 7(3), 6-14. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/760>
- Andrade, G. J. S., Ayala, L. R. A., Pozo, V. E. V., y Andrade, D. A. S. (2024). Claves para la eficiencia en la administración pública: Un enfoque en los principios de jerarquía, transparencia y Buena Fe. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://dilemascontemporaneoseducacionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/4023>
- Calla León, X. M., Gutierrez Guevara, H. D., y Samaniego Moreno, C. M. (2025). El procedimiento administrativo sancionador y la vulneración del debido proceso contra empresas constructoras en Lima Sur, 2023. <https://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/3974>
- Campos, T. C. (2001). Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador. *Revista de administración pública*, 156, 191-250. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17556.pdf>
- Cañarte-Sisalima, C. B., Erazo-Álvarez, J. C., Vázquez-Calle, J. L., y Narváez-Zurita, C. I. (2020). Derecho al proceso en el cometimiento de infracciones administrativas por propietarios de locales comerciales. *Iustitia Socialis*, 5(1), 273-294. [https://www.fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/Iustitia\\_Socialis/article/view/612](https://www.fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/Iustitia_Socialis/article/view/612)
- Casco Lescano, M. I. (2019). El debido proceso en la clausura de los locales de atención al público. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/10552>
- Constitución, A. C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador. Registro oficial Nro, 449, 79-93.
- García Tello, Y. M. (2018). El derecho al debido proceso en el cometimiento de infracciones administrativas por los propietarios de los locales comerciales [Master's Thesis]. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/8127>
- Hernández, J. M. S.-T. (2010). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador. *CEFLegal. Revista práctica de derecho*, 39-92. <https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/12997>
- Medina, C. A. R., Ortiz, B. E. T., y Córdova, M. E. V. (2020). Análisis del debido proceso en la clausura de los locales de atención al público utilizando análisis Pestel combinado con AHP de Saaty. *Universidad y Sociedad*, 12(S (1)), 398-404.
- Monzón Gonzalez, A. S. (2018). Los efectos de aperturar procedimientos administrativos sancionadores caducados. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13954>
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito, Ecuador. Ediciones Continente. <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2024/10/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-Y-SANCIONADOR-EN-EL-COA.pdf>
- Oré Álvarez, C. C. (2019). *Expediente Proceso Contencioso Administrativo: "Acción Contenciosa Administrativa en Contra de Resolución de Sanción de Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República"*. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/8981>
- Perez Perez, W. E. (2023). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador frente al principio de unidad del procedimiento administrativo común. <http://tesis.usat.edu.pe/handle/20.500.12423/6446>