

52

Fecha de presentación: julio, 2020
Fecha de aceptación: septiembre, 2020
Fecha de publicación: octubre, 2020

ANÁLISIS DEL DEBIDO PROCESO

EN LA CLAUSURA DE LOS LOCALES DE ATENCIÓN AL PÚBLICO
UTILIZANDO ANÁLISIS PESTEL COMBINADO CON AHP DE SAATY

ANALYSIS OF DUE PROCESS IN THE CLOSURE OF PUBLIC SERVICE FACILITIES USING PESTEL ANALYSIS COMBINED WITH AHP BY SAATY

Carlos Alfredo Riofrío Medina¹

E-mail: up.carlosmedina@uniandes.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7032-7242>

Bolívar Enrique Torres Ortiz¹

E-mail: up.bolivartorres@uniandes.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7032-7242>

Miguel Eduardo Velasteguí Córdova¹

E-mail: direccionpuyo@uniandes.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7198-7071>

¹ Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Riofrío Medina, C. A., Torres Ortiz, B. E., & Velasteguí Córdova, M. E. (2020). Análisis del debido proceso en la clausura de los locales de atención al público utilizando análisis Pestel combinado con AHP de Saaty. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S1), 398-404.

RESUMEN

La investigación se ha generado como una iniciativa legal ante el eminente problema que se ocasiona una vez que los Intendentes de Policía proceden con el acto de clausura de centros de diversión nocturna, lo cual vulnera los derechos constitucionales de sus propietarios en lo que corresponde a poder laborar. Es necesario que, el Estado Ecuatoriano norme el funcionamiento de los locales de diversión nocturna, y que exista un pleno control en dicho procedimiento. La generación de una alternativa entorno a los procesos de clausura de locales ha permitido la creación de una propuesta sobre el accionar de los encargados de dicho proceso, en el cual se promueve la continuidad de las actividades que, por consecuencia, evitan que haya pérdidas mayores en quienes cometen dichas infracciones. Con todo lo desarrollado se ha procedido a la aplicación del método de investigación y haciendo uso del análisis PESTEL combinado con el AHP de Saaty, se llegó a establecer las estrategias a seguir en el acto normativo del derecho a quienes desarrolla la actividad comercial de atención de público y en especial los dueños de centros nocturnos, para que sirva como instrumento jurídico para la exoneración de las tasas y contribuciones especiales de mejora para las personas adultas mayores.

Palabras clave: Debido proceso, clausura de locales, análisis PESTEL, AHP de Saaty.

ABSTRACT

The investigation has been generated as a legal initiative in the face of the eminent problem that is caused once the Police Quartermasters proceed with the closing act of night entertainment centers, which violates the constitutional rights of their owners to be able to work. It is necessary that the Ecuadorian State regulate the operation of night clubs and that there be full control over this procedure. The creation of an alternative to the process of closing down the premises has allowed the creation of a proposal regarding the actions of those in charge of this process, in which the continuity of the activities is promoted, thus avoiding greater losses for those who commit such infractions. With all that has been developed, the research method has been applied and using the PESTEL analysis combined with Saaty's AHP, the strategies to be followed in the normative act of the right to those who develop commercial activity of public attention and especially the owners of night clubs, to serve as a legal instrument for the exonerated of the fees and special improvement contributions for the elderly.

Keywords: Due process, closure of premises, PESTEL analysis, AHP of Saaty.

INTRODUCCIÓN

El cierre de negocios como sanción administrativa resulta bastante gravosa para el propietario de un negocio, en virtud de que implica el cese de sus actividades lucrativas durante el plazo determinado, plazo en el que se ve obligado a soportar las cargas económicas que involucran el desarrollo de sus actividades, como podrían ser el pago de salarios a los empleados y el alquiler de locales (Bonnecase, 2000). Además, ocasiona un grave daño a la imagen del contribuyente, la cual se construye a través de años de esfuerzo y dedicación, no solamente porque deberá mantenerse cerrado durante ese plazo provocando atrasos e incomodidades a sus clientes, sino también porque el lugar donde se desarrolla la actividad será cubierto con sellos que, ante los ojos de una persona común, implica que dicho contribuyente es un evasor, sin importar las razones que motivaron el cierre de negocios (Barragán, 2003).

Como es bien conocido, se está ante materia administrativa, emitida mediante un acuerdo ministerial, específicamente, desde el Ministerio del Interior. Desde la resolución de la Consulta de Constitucionalidad, número 3929-95 de las 15 horas 24 minutos del 18 de julio de 1995, la Sala Constitucional sentó una línea jurisprudencial básica: las infracciones y sanciones administrativas, por ser una manifestación del poder PUNITIVO del Estado, deben respetar los principios constitucionales de la materia penal. Esto significa, ni más ni menos, que para que una infracción dé lugar a una sanción administrativa, en este caso, el cierre de negocios, el comportamiento del contribuyente debe ser típico, antijurídico y culpable. Pero en la realidad se visualiza otro escenario, en el cual al momento de realizar la inspección ya se realiza inmediatamente un proceso de clausura. En cuestión de minutos se determina culpa al proceder a poner sellos y demás limitantes del ejercicio laboral del propietario del local o establecimiento (Barragán, 2003).

Considerando que el cantón el Chaco, provincia de Napo es una zona con una afluencia considerable de personas, por diferentes índoles, es una realidad que el turismo y la diversión es uno de los puntos altos en lo que corresponde al desarrollo socioeconómico del cantón. En lo que corresponde al presente proyecto de investigación, es importante destacar que los centros de diversión nocturna son parte del aparataje productivo de la zona, lo cual aporta considerablemente a la economía de la zona, a través del pago de impuestos, la adquisición de bienes y servicios a los comerciantes locales, así como la generación de plazas de trabajo para los pobladores locales (Carnelutti, 2014).

Con base en lo expuesto, se puede deducir el impacto de una clausura o cierre intempestivo de un local de diversión nocturna, siendo que se realiza en el momento en el cual, dicho local se encuentra en pleno desarrollo de sus actividades y, producto de un incumplimiento a la normativa que controla este tipo de negocios. Esto afecta a todos los componentes productivos de la localidad, por lo cual, se considera oportuno la búsqueda de una alternativa legal que permita el pleno control ciudadano por parte de la autoridad, y de ser el caso, generar las sanciones o multas correspondientes por incumplimiento a la norma, pero con el fin de no afectar al negocio per se, dando así la oportunidad de trabajo y apoyo a la economía local, de la mano con el cumplimiento de las normas en cuanto al funcionamiento de los locales de diversión nocturna (Pelosi, 2006).

El procedimiento de clausura de un local, el cual, a decir de la autoridad controladora, incide en una infracción es el objeto de análisis jurídico del cual radica este artículo. Se ha dado casos, incluso denunciado los mismos, que a propósito se evidencia el incumplimiento en normas para el funcionamiento de locales, lo cual da paso a que se denote la falta o vulneración del debido proceso en estos casos. Si bien es cierto, esta correcta la actitud de quienes realizan control sobre dichos establecimientos, se debe dar paso al debido proceso, de tal manera que exista el derecho a la defensa, presentación de pruebas de descargo y demás acciones que pudiese el propietario presentar a manera de atenuante sobre la infracción cometida.

El Estado ecuatoriano está caracterizado por ser un estado de derechos y justicia, mismo que se encuentra plenamente planteado en la constitución de la república, de tal manera de que bajo ningún concepto se puede vulnerar un derecho, como lo es el del debido proceso o el derecho al trabajo por una norma, o en este caso, un acuerdo ministerial de menor incidencia.

El PESTEL es una técnica de análisis estratégico para determinar el entorno externo que afecta los siguientes factores, a saber, político, económico, sociocultural, tecnológico, ecológico y legal. El mismo consiste en determinar las fuerzas que afectan el entorno específico: sector, mercado de empleo, grupos meta, competencia, entre otros. Es una técnica para analizar negocios que permite y determina el contexto en el que se mueve, a su vez, permite el diseño de estrategias para defenderse, aprovechar o adaptarse a cualquier cosa que afecte sector (Parada, 2013; Pérez, 2018).

Debido a la necesidad de establecer una modelación matemática de los términos lingüísticos que el PESTEL ofrece

como salida (factores), pueden ocurrir indeterminaciones a las que se precisa dar respuesta. El AHP es una teoría orientada hacia el responsable de la toma de decisiones y sirve para identificar la mejor alternativa de acuerdo con los recursos asignados. Este método puede aplicarse a situaciones que involucran factores de tipo técnico, económico, político, social y cultural. Es decir, pretende ser una herramienta científica para abordar aquellos aspectos que son difícilmente cuantificables, pero que a veces requieren una unidad de medida. Por tal motivo, se decide optar por una fusión de ambas técnicas y ejecutar el estudio a través del empleo del PESTEL con AHP de Saaty (Abdessamad, 2020).

En este caso, la inclusión de la técnica AHP de Saaty permite enriquece las posibilidades del análisis PESTEL, principalmente debido a la posibilidad de calcular los índices de ponderación para cada factor y estrategia. Por tal motivo, se decide optar por una fusión de ambas técnicas y ejecutar el estudio a través del empleo del PESTEL y el AHP de Saaty. Además, utilizando los factores del PESTEL, y las ponderaciones ofrecidas por el AHP. De esta forma se facilita una mayor capacidad de interpretación de los resultados obtenidos y contribuye a la correlación entre las características de los factores de estudio (Abdessamad, 2020; Tabares Urrea, et al., 2020).

A partir de lo mencionado con anterioridad, el estudio se estructura como sigue a continuación: una sección segunda donde se describen de manera resumida y compacta los conceptos básicos necesarios para lograr la solución de este problema; una sección tercera para describir los resultados de la aplicación del análisis PESTEL con AHP de Saaty en la solución de la problemática planteada. Finalmente, ofrecen las conclusiones arribadas luego de ejecutado el análisis y la bibliografía que permitió el desarrollo de documento.

MATERIALES Y MÉTODOS

El PESTEL es una técnica de análisis estratégico para determinar el entorno externo que afecta los siguientes factores, a saber, político, económico, sociocultural, tecnológico, ecológico y legal. El mismo consiste en determinar las fuerzas que afectan el entorno específico: sector, mercado de empleo, grupos meta, competencia, entre otros. Es una técnica para analizar negocios que permite y determina el contexto en el que se mueve, a su vez, permite el diseño de estrategias para defenderse, aprovechar o adaptarse a cualquier cosa que afecte sector según Pérez (2018). Las categorías contempladas son las siguientes: políticas internas, económica, recursos humanos, tecnológicas, social y legal.

Por otro lado, la técnica conocida por AHP (Analytic Hierarchy Process): por sus siglas en inglés es un método fácil de aplicar y eficaz, que permite ordenar alternativas, según un orden calculado a partir de la evaluación de un grupo de expertos. Esta evaluación se realiza utilizando una escala donde se evalúan las relaciones relativas entre criterios, sub-criterios y finalmente las alternativas (Saaty, 1990).

En primer lugar, el AHP es una teoría orientada hacia el responsable de la toma de decisiones y sirve para identificar la mejor alternativa de acuerdo con los recursos asignados. Este método puede aplicarse a situaciones que involucran factores de tipo técnico, económico, político, social y cultural. Es decir, pretende ser una herramienta científica para abordar aquellos aspectos que son difícilmente cuantificables, pero que a veces requieren una unidad de medida.

Para aplicar la técnica AHP es necesario partir de la evaluación de un grupo de expertos para resolver un problema específico, que tiene un objetivo principal. Esta técnica se suele representar gráficamente con un árbol donde el nodo de nivel más alto es único y representa el Objetivo de la tarea, los hijos de este nodo en el nivel inmediatamente inferior representan los criterios que se usarán para medir el cumplimiento del objetivo. En el nivel inferior, se pueden representar los sub criterios usados para detallar los criterios anteriores, más abajo se pueden representar otros subcriterios y así sucesivamente. El último nivel contiene los nodos que representan las alternativas que se evaluarán con respecto a cada uno de los criterios y subcriterios de los niveles superiores.

El AHP no ha sido bien comprendido, ya que va más allá de ser una simple metodología para situaciones de elección. Se plantea entonces, que la mejor manera de entender el método es describiendo sus tres funciones básicas: estructurar la complejidad, medir en una escala y sintetizar. A continuación, se describen éstas de una manera breve.

Estructuración de la Complejidad. Saaty buscó una manera para resolver el problema de la complejidad, y utilizó la estructuración jerárquica de los problemas en subproblemas homogéneos. **Medición en escalas.** El AHP permite realizar mediciones de factores tanto subjetivos como objetivos a partir de estimaciones numéricas, verbales o gráficas, lo cual le provee una gran flexibilidad, permitiendo esto, gran variedad de aplicaciones en campos tan distintos unos de otros.

Síntesis. Aunque el nombre incluya la palabra Análisis, el enfoque del AHP es totalmente sistémico, ya que, aunque analiza las decisiones a partir de la descomposición

jerárquica, en ningún momento pierde de vista el objetivo general y las interdependencias existentes entre los conjuntos de factores, criterios y alternativas, por lo tanto, este método está enfocado en el sistema en general, y la solución que presenta es para la totalidad, no para la particularidad (Figura 1).

Metodología AHP de Saaty:

1. Priorización de los elementos del modelo jerárquico (tabla 1).
2. Comparación binaria de los elementos.
3. Evaluación de los elementos mediante la asignación de pesos.

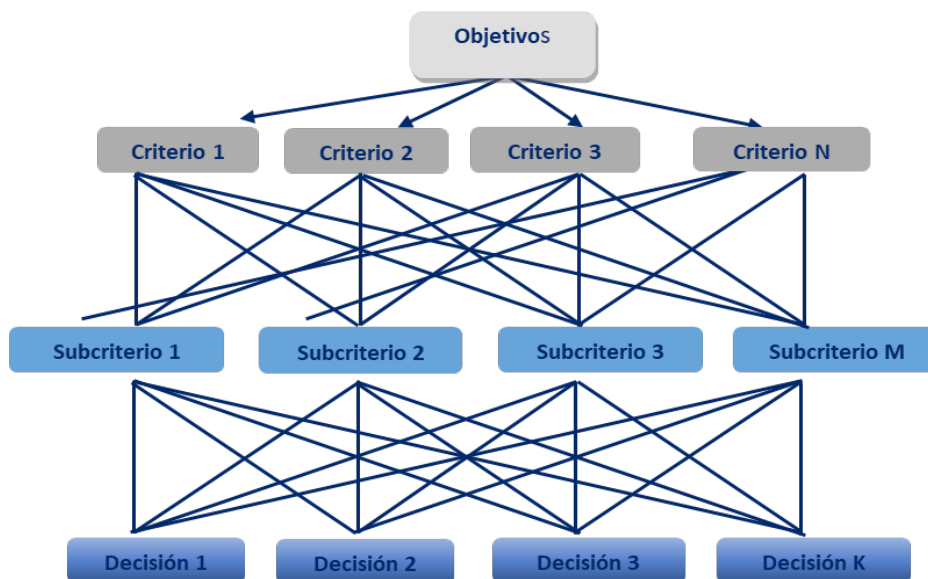


Figura 1. Esquema de un árbol genérico que representa un proceso de jerarquía analítica.

Fuente: Burbano Rosero & Dávila Castillo (2020).

4. Ranking de las alternativas de acuerdo a los pesos dados.
5. Síntesis.
6. Análisis de sensibilidad.

Tabla 1. Escala de evaluación de Saaty (Tasa juicio verbal).

9 extremadamente más preferido	3 moderadamente más preferido
7 muy poderosamente más preferido	1 igualmente preferido
5 poderosamente más preferido	

Fuente: Saaty (2008).

A continuación, se presenta un algoritmo para el cálculo de éste (este debe aplicarse para todos los criterios:

- Para cada línea de la matriz de comparación por pares determinar una suma ponderada con base a la suma del producto de cada celda por la prioridad de cada alternativa o criterio correspondiente.
- Para cada línea, dividir su suma ponderada por la prioridad de su alternativa o criterio correspondiente.
- Determinar la media λ_{max} del resultado de la etapa anterior.
- Calcular el índice de consistencia (CI) para cada alternativa o criterio.

$$CI = \frac{\lambda_{max} - m}{m - 1}$$

Donde m es el número de alternativas

- Determinar el Índice Aleatorio (IA) de la tabla 2.
- Determinar el índice de cociente de consistencia (la razón entre el índice de consistencia y el índice aleatorio).

Tabla 2. Índice aleatorio para el cálculo del coeficiente de consistencia.

Número de alternativas para la decisión n	Índice aleatorio	Número de alternativas para la decisión n	Índice aleatorio
3	0,58	7	1,32
4	0,9	8	1,41
5	1,12	10	1,49
6	1,24		

Debido a la complejidad y sensibilidad del tema a tratar se decidió utilizar una herramienta matemática para realizar la comparación de criterios a partir de expertos, específicamente el AHP. Se seleccionó esta técnica, además de por su sencillez y eficacia, porque usualmente los autores del tema evalúan de manera cualitativa en forma

de términos lingüísticos los aspectos. En este caso, se evaluarán seis factores y cinco estrategias para determinar los índices de importancia en pos de disminuir los índices de morosidad en las COAC, de acuerdo al tema en cuestión.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Una vez analizado el estado del arte de los elementos objeto de análisis, se procede a la extracción de factores potenciales (variables) aplicando un enfoque de procesos. La tabla 3 muestra los factores y posibles soluciones por dimensiones a partir del modelo de PESTEL obtenidas para el análisis del debido proceso en la clausura de los locales de atención al público:

Tabla 3. Diagnóstico de variables y matriz de interrelación entre dimensiones, factores y las posibles soluciones a seguir para la disminución de la morosidad en tiempos de Covid-19.

Dimensión	Factor	Posibles soluciones
Política interna	Establecimiento de políticas favorecedoras para los dueños de centros nocturnos (C1)	Realizar un análisis técnico jurídico sobre la reforma a la actual norma que rige la clausura de los establecimientos de diversión nocturna, con el afán de generar una alternativa que promueva el derecho constitucional a trabajar, sin desmerecer la falta cometida, misma que posteriormente deberá ser afrontada sobre los dueños de los locales intervenidos. Aplicar medidas alternativas a la clausura, con el objetivo de evitar el cierre de locales comerciales y las consabidas pérdidas económicas a los contribuyentes. La realidad socioeconómica del Ecuador requiere de estrategias y normativa legal acorde a la necesidad de la activación e impulso de las actividades productivas de los ciudadanos, en razón de promover el comercio y el trabajo, con la plena observancia de leyes y reglamentos pertinentes. Se debe elaborar normativas legales acorde a la realidad socioeconómica nacional, las cuales aporten con el emprendimiento y producción nacional de bienes y servicios. Las normativas respecto a la clausura deberán adecuarse a las realidades de los postulados y garantías constitucionales.
Económico	Mejorar la capacidad económica de los dueños de centros nocturnos y la localidad (C2)	Si bien es cierto, se trata de un acto administrativo, generado a través de un acuerdo ministerial, se ha demostrado que afecta de manera a toda la economía de una localidad, en este caso, el cantón el Chaco, lo cual se ha determinado como alcance del proyecto, pero claramente podemos determinar que la problemática trasciende a nivel nacional en cuanto al impacto negativo que conllevan las clausuras inmediatas de los centros de diversión nocturna, en razón de los réditos económicos que se a partir de la misma.
Social	Percepción de los derechos de dueños de centros nocturnos (C3)	Todo esto con el fin superior de promover el trabajo, desarrollo de actividades de carácter productivo y dejar de lado el sentido únicamente punitivo de la norma, sino convertirlo en un acto regulador, que vaya de la mano con lo expuesto en la Constitución de la República del Ecuador.
Tecnológico	Desarrollo de las Industrias turística (C4)	Incentivar el uso de los pagos digitales por las diferentes páginas certificadas y/o aprobadas para este fin en Ecuador. Transformación del sector turístico en la región y por ende aumento gradual de las tecnologías duras como son computadoras, máquinas, hornos, etc. Desarrollar fórum para la capacitación del personal asociado a estas actividades turísticas.

Ecológico	Impacto directo en el medio ambiente (C5)	Se verifica que la sostenibilidad migratoria otrora centrada en las fuerzas que actúan en la sociedad está afectada por fenómenos sociales, tales como la falta de trabajo; mantener abierto estos locales puede ser una solución.
Legal	Derechos de los dueños de centros nocturnos (C6)	La necesidad de proponer una alternativa o iniciativa legal, de manera que se pueda subsanar todas las falencias legales en el tema investigado. La existencia de una potestad sancionadora de la Administración autónoma o independiente suponía la aplicación de un régimen jurídico-administrativo con base en una supuesta sustantividad de las sanciones administrativas, de modo que se dejaba de lado el respeto a las mínimas garantías para los ciudadanos. La administración pública, así como la administración de justicia, poseen una potestad sancionadora, que se considera un <i>ius puniendi</i> superior a nivel estatal, el mismo que es de carácter único. El aporte administrativo del Estado para la regulación de locales de diversión nocturna está plenamente sujeto en cuanto a su funcionamiento a las normas administrativas que así los rigen.

Estos factores llamados variables se denotarán por alfanuméricos (C1, C2, C3, C4, C5, C6), siguiendo el orden anterior en las tablas 4 y 5. Un grupo de siete expertos evalúa las relaciones causales entre las seis variables anteriores, se utilizó un promedio de las evaluaciones de los expertos. De ellos se obtuvo la matriz de criterios y el peso específico de cada variable:

Tabla 4. Matriz A de comparación por pares de los criterios salidos del Análisis PESTEL.

Criterios	C1	C2	C3	C4	C5	C6
C1	1	3	5	7	6	2
C2	0,3333333	1	6	3	5	3
C3	0,2	0,1666667	1	2	2	2
C4	0,1428571	0,3333333	0,5	1	2	2
C5	0,1666667	0,2	0,5	0,5	1	2
C6	0,5	0,3333333	0,5	0,5	0,5	1
Suma	2,34	5,03	13,50	14,00	16,50	12,00

Tabla 5. Valores normalizados de la matriz de cada uno de los factores del análisis PESTEL.

Criterios	C1	C2	C3	C4	C5	C6	PESO
C1	0,43	0,60	0,37	0,50	0,36	0,17	0,40
C2	0,14	0,20	0,44	0,21	0,30	0,25	0,26
C3	0,09	0,03	0,07	0,14	0,12	0,17	0,10
C4	0,06	0,07	0,04	0,07	0,12	0,17	0,09
C5	0,07	0,04	0,04	0,04	0,06	0,17	0,07
C6	0,21	0,07	0,04	0,04	0,03	0,08	0,08

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir parcialmente lo siguiente:

Resultado: el orden de importancia de los factores será el siguiente C1 > C2 > C3 > C4 > C6 > C5

El factor de política interna y económico tienen la jerarquía más alta, y similar en valores, al momento del análisis del debido proceso en la clausura de los locales de atención al público por parte de los expertos en el tema en cuestión. Los factores social, legal, tecnológico y ecológico

en ese orden tienen una jerarquía mucho menor, y similar en valores, en el análisis; pero sus estrategias son pilares para el desarrollo de un plan a largo plazo para la recuperación total del debido proceso en la clausura de los locales de atención al público.

Factores prioritarios por analizar: En primer lugar, el Establecimiento de políticas favorecedoras para los dueños de centros nocturnos (C1) y en segundo Mejorar la capacidad económica de los dueños de centros nocturnos y la localidad (C2).

CONCLUSIONES

La indeterminación se incorpora al modelado de las relaciones causales entre los factores analizados, donde la ciencia neutrosófica es una parte activa y una persona que toma decisiones.

A partir del análisis PESTEL se puede determinar que el aporte administrativo del Estado para la regulación de locales de diversión nocturna está plenamente sujeto en cuanto a su funcionamiento a las normas administrativas que así los rigen. Además, que la administración pública, así como la administración de justicia, poseen una potestad sancionadora, que se considera un *ius puniendi* superior a nivel estatal, el mismo que es de carácter único.

Se determinó que se debe elaborar un proyecto de ley con base en una sustantividad de las sanciones administrativas, de modo que se deje claro todas las garantías para los ciudadanos que posean en su haber centros nocturnos.

Se verifica que el factor prioritario a analizar es el Establecimiento de políticas favorecedoras para los dueños de centros nocturnos, y se definen posibles soluciones que son consistentes con liderar una mejora en esta área.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdessamad, T. (2020). El método AHP. Universidad de Sevilla.
- Barragán, R. (2003). El control de constitucionalidad. Temas de Derecho Constitucional. Ediciones Legales.
- Bonnecase, J. (2000). Introducción al estudio del Derecho. Temis.
- Burbano Rosero, E. H., & Dávila Castillo, M. R. (2020). Violation of the Right to Education in young people. Multi-criteria analysis. Neutrosophic Sets and Systems, 34.
- Carnelutti, F. (2014). Instituciones del proceso Civil. Librería El Foro.

Parada, P. (2013). Análisis PESTEL, una herramienta del estudio del entorno: <http://www.pascualparada.com/analisis-pestel-una-herramienta-de-estudio-del-entorno/>

Pelosi, C. (2006). El documento notarial. Astrea.

Pérez, M. A. (2018). ¿Qué es el análisis PESTEL? Zona Económica.

Saaty, T. L. (1990). How to make a decision: The Analytic Hierarchy Process? European Journal of Operational Research, 48, 9-26.

Saaty, T. L. (2008). Decision making with the Analytic Hierarchy Process. International Journal of Services Sciences, 1(1), 83-98.

Tabares Urrea, N., Ramírez Flores, G., & Osorio Góez, J. C. (2020). AHP Difuso y TOPSIS para la selección de un proveedor 3PL considerando riesgo operacional. Revista EIA, 17(33), 1-17.