

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

## **CASO 1561-19-JP**

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

#### **SENTENCIA 1561-19-JP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional emite una sentencia de revisión con base en una acción de protección presentada por una persona en contra de una empresa y de un gobierno autónomo descentralizado municipal, por una parte, debido a la generación de ruido y, por otro lado, a la supuesta omisión de las competencias de control ambiental. En este caso, la Corte analiza las alegaciones presentadas en el proceso, a la luz del derecho al ambiente sano.

#### **Contenido**

<b>1. Antecedentes relevantes.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Del proceso jurisdiccional de origen (acción de protección con solicitud de medidas cautelares) .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Del trámite ante la Corte Constitucional.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Competencia.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Cuestión previa .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Objeto de la revisión y planteamiento del problema jurídico .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>11</b>
<b>5.1. ¿Vulneró el GAD municipal de Portoviejo el derecho a un ambiente sano del accionante por no ejercer en debida forma sus competencias de control ambiental? .....</b>	<b>11</b>
<b>6. Decisión.....</b>	<b>23</b>

#### **1. Antecedentes relevantes**

##### **1.1. Del proceso jurisdiccional de origen (acción de protección con solicitud de medidas cautelares)**

1. El 28 de mayo de 2019, Antonio del Jesús Veintimilla Macías (“**accionante**”) presentó

una acción de protección con solicitud de medidas cautelares,<sup>1</sup> en contra de la empresa Plantain Republic/República del Plátano EXPORTPLANTAIN S.A. (“**Exportplantain S.A.**”, “**empresa accionada**”, o, “**fábrica**”) y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo (“**GAD municipal de Portoviejo**”). La acción fue signada con el número 13573-2019-00260.

2. El accionante alegó la vulneración del derecho a un ambiente sano, saludable, seguro y limpio. Sus argumentos en la demanda fueron que la empresa accionada es una fábrica de chifles que funciona en su barrio “de lunes a domingos las 24 horas del día, y constantemente está despidiendo humo, además de que sus maquinarias y trabajadores hacen un ruido insoportable, tanto en el día como en la noche, todo esto provoca que se destruya la armonía de nuestro ambiente y nos causa un malestar terrible”. Además, mencionó que la categorización del uso de suelo para el sector no es industrial.
3. El accionante indicó que previo a presentar la garantía jurisdiccional habría realizado varias denuncias por esta situación en otras entidades públicas como: el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, el GAD Provincial de Manabí y el GAD Municipal de Portoviejo. También señaló que, pese a que existen las ordenanzas cantonales –que regulan el uso y gestión del suelo y las actividades económicas– el GAD municipal de Portoviejo no las ha hecho cumplir. Esto, a su criterio, representa una omisión de las competencias de dicha entidad pública en materia ambiental. Como pretensión el accionante solicitó que se declare vulnerado su derecho a vivir en un ambiente sano y que se disponga que, en un plazo razonable, la fábrica sea reubicada en un lugar en el que pueda funcionar de acuerdo con la categorización de uso de suelo.<sup>2</sup>
4. El 25 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Tercera contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Manabí (“**Unidad Judicial**”) “inadmitió” la acción presentada por el accionante al considerar que:

[...] no existe evidencia, ni prueba alguna que demuestre, que efectivamente la empresa accionada, sea la causante o que haya provocado al accionante, o a personas [sic.] alguna la [sic.] violación de un derecho o una garantía Constitucional, que le haya ocasionado un daño grave e irreparable. Y/o que efectivamente esta empresa haya vulnerado sus

---

<sup>1</sup> La medida cautelar solicitada fue: “Debido a que se nos ha vulnerado el derecho de vivir en un ambiente sano, pido se imponga la medida de reparación respectiva y que se reubique la fábrica en un lugar que no afecte a la población en general”.

<sup>2</sup> Adicionalmente en la pretensión requirió que: “hasta que se realice el traslado se disponga que el [GAD de Portoviejo] haga cumplir con la ordenanza que regula la realización de actividades económicas, debiendo hacer cumplir el horario de funcionamiento de tal fábrica en nuestra zona residencial, el cual es hasta las 22h00; además, deberá realizar controles semanales de la emisión de ruido, a fin de que se controle que éstos se encuentren dentro del margen permisible”.

derechos y garantías Constitucionales, al buen vivir, a la salud y al desarrollo de sus actividades dentro de un ambiente sano, y ecológicamente equilibrado. Tampoco, el accionante en la presente Acción Constitucional, a demostrado [sic], de manera clara, concreta, o a través de informes médicos, técnicos, o científicos, que haya sufrido los daños graves por él alegados, o que exista omisión, o manifiesta y evidente, responsabilidad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, al no haber hecho cumplir las ordenanzas Municipales y las disposiciones contenidas en sus ordenanzas o en su Ley Orgánica o COOTAD, que es el cuerpo legal que norma sus obligaciones y atribuciones, en los hechos que motivan la presente Acción jurisdiccional. Por el contrario el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, ha demostrado en la audiencia efectuada en esta causa, que efectivamente, conoce sobre las denuncias o reclamos administrativos realizados por el accionante, sobre la presunta vulneración de sus derechos y garantías constitucionales y ha concedido un término perentorio para la reubicación de la empresa accionante, en el espacio y tiempo establecido, de conformidad, con sus facultades y atribuciones, constantes en la Ley de su materia y ordenanzas creadas para tal efecto [...].<sup>3</sup>

5. Respecto de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación, y el 16 de agosto de 2019, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto, revocando la sentencia subida en grado. La Sala Provincial aceptó parcialmente la acción de protección en los siguientes términos:

[...] declarando que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo por omisión ha vulnerado el derecho constitucional previsto en los artículos 14 y 397 de la Constitución de la República del Ecuador. Consecuentemente, se disponen las siguientes medidas de reparación: **i) Que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo, en un plazo máximo de treinta días, establezca de forma motivada, si las actividades desarrolladas por la empresa PLANTAIN REPUBLICA DEL PLATANO EXPORTPLANTAIN S.A., son compatibles con el uso de suelo, del área en la que se desarrollan sus actividades, conforme a lo previsto en el COOTAD, las Leyes pertinentes, Ordenanzas y resoluciones municipales vigentes; ii) Que en el caso que las actividades desarrolladas por la empresa PLANTAIN REPUBLICA DEL PLATANO EXPORTPLANTAIN S.A., no sean compatibles con el uso de suelo municipal de la zona donde se encuentran sus instalaciones, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo, aplicando el principio de prevención y precaución, deberá conceder un plazo perentorio a la empresa accionada para su reubicación, que no deberá ser mayor a 180 días, el mismo que puede ser ampliado por un tiempo similar, si se justifica caso fortuito o fuerza mayor; iii) De conformidad al artículo 21 de la [LOGJCC], se delega el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia, a la Defensoría del Pueblo del Ecuador, con sede en esta provincia, quien deberá informar periódicamente a la jueza o juez A quo, sobre el cumplimiento de lo resuelto en sentencia; iv) De conformidad con lo previsto en el artículo 25 numeral 1 de la LOGJCC, en el término de tres días posterior a su ejecutoria, remítase copia certificada de la presente sentencia, a la Corte Constitucional del Ecuador [...].<sup>4</sup> [énfasis agregado].**

6. Retornado el expediente a la Unidad Judicial de origen, el accionante presentó escritos

<sup>3</sup> Sentencia constante de fojas 216-224 del expediente de instancia.

<sup>4</sup> Sentencia constante de fojas 230-244 del expediente de instancia.

alegando, a su criterio, el incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala.<sup>5</sup> En atención a los mismos, la jueza solicitó al delegado de la Defensoría del Pueblo de Manabí (“DPE Manabí”) información al respecto. De tal forma, se presentaron dos informes en distintos momentos. En el primero de ellos, la DPE Manabí indicó que pese a que se dispuso la reubicación de la fábrica, ello no se había cumplido dentro del plazo otorgado, y tampoco hasta la fecha de emisión del informe. Sin embargo, en el segundo informe, la DPE Manabí estableció que el GAD municipal de Portoviejo habría informado que existiría compatibilidad de las actividades de la empresa con el uso de suelo, que habría sido la primera medida ordenada en la sentencia, y de la cual dependía la segunda medida, es decir la reubicación, que era condicional. De tal forma, a manera de ‘alcance aclaratorio’ al primer informe, la DPE Manabí indicó que el GAD municipal y la fábrica habrían “dado cumplimiento a las medidas de reparación integral dispuestas por los jueces la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí”.

7. El 21 de julio de 2020, la jueza de la Unidad Judicial dispuso el archivo de la causa por considerar evidenciado el cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala y dejó “a la discrecionalidad del señor Antonio Veintimilla, seguir las acciones administrativas que corresponden ante el Municipio de Portoviejo”.<sup>6</sup> De esta decisión de archivo el accionante interpuso recurso de apelación, el mismo que no fue atendido por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí al considerar que los jueces provinciales ya perdieron competencia al haberse resuelto el recurso de apelación que en su momento fue interpuesto.<sup>7</sup>

## **1.2. Del trámite ante la Corte Constitucional**

8. Mediante oficio 392-SC-CPM-2019, de 23 de septiembre de 2019, se remitió a esta Corte las copias de la sentencia ejecutoriada,<sup>8</sup> e ingresaron a la Corte el 25 de septiembre del mismo año. El caso fue signado con el número 1561-19-JP.
9. El 27 de mayo de 2020, la Sala de Selección –conformada por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría– seleccionó el caso para emitir jurisprudencia vinculante, al encontrar que se verificaron los parámetros de selección previstos en el artículo 25 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

<sup>5</sup> Escritos del 21 de mayo y 3 de junio de 2020. (fs. 248 y 252, respectivamente, *ibid*)

<sup>6</sup> Providencia de 21 de julio de 2020 (f. 286, *ibid.*).

<sup>7</sup> Foja 292 *ibid.*

<sup>8</sup> Foja 14 del expediente formado en la Corte Constitucional.

Constitucional (“LOGJCC”).<sup>9</sup>

10. En la sesión de Pleno llevada a cabo el 9 de junio de 2020, se sorteó la causa y el conocimiento de esta correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 4 de marzo de 2022, y dispuso a la judicatura de instancia remitir el proceso íntegro de acción de protección. En un pronunciamiento siguiente convocó a audiencia, la misma que se llevó a cabo el 15 de agosto de 2022.<sup>10</sup>
11. Posterior a esta diligencia, las partes presentaron escritos e informes, los mismos que han sido agregados al expediente constitucional.<sup>11</sup>
12. El 25 de agosto de 2023, la Sala de Revisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora.

## 2. Competencia

13. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante con carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

## 3. Cuestión previa

14. Una de las alegaciones del accionante se dirigió a establecer la presunta vulneración de su derecho a un medio ambiente sano por parte de la fábrica, debido a la generación de contaminación acústica.
15. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha manifestado que la acción de protección

---

<sup>9</sup> Se mencionó que el caso cumpliría con los parámetros de gravedad y novedad. Es necesario remarcar que las consideraciones realizadas en el proceso de Selección no anticipan argumentos sobre la decisión de la causa.

<sup>10</sup> Comparecieron las siguientes personas: a) los abogados del accionante: Eudaldo Demera Rosado y María Nataly Párraga Muñoz; b) por la compañía Exportplantain S.A., el abogado Gabriel Farfán Intriago; c) por el GAD de Portoviejo, el abogado Franklin Freddy Cuenca Loo; d) por el Ministerio de Ambiente, la abogada Karina Pérez Castillo y el personal técnico conformado por los señores: Diego Ávila Navarrete, José Baldeón Cajo y Evelyn Espín Arévalo; e) por la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo, la abogada Roxanna Bravo; y, f) como *amicus curiae*, los señores Wladimir Tene Sotomayor y Bryan Veintimilla.

<sup>11</sup> Al respecto, véase: <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=1561-19-JP&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=>

constituye “un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado”.<sup>12</sup>

16. De tal forma, la LOGJCC establece en su artículo 40 los requisitos para activar la mencionada garantía jurisdiccional:

La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. **Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente**; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado [énfasis agregado].

17. En esta línea, el artículo 41 de la LOGJCC determina los supuestos de procedencia y legitimación pasiva para el caso de una acción de protección. Así, la norma prescribe que la acción de protección procede contra:

1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.
2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías.
3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías.
4. **Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:**
  - a) Presten servicios públicos impropios o de interés público;
  - b) Presten servicios públicos por delegación o concesión;
  - c) Provoque daño grave;
  - d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo.
5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona [énfasis agregado].

18. Ahora bien, en lo que respecta a la legitimación pasiva de un particular, es necesario considerar que esta Corte ha manifestado que, previamente a examinar las vulneraciones de derechos alegadas, corresponde verificar si el caso es susceptible de ser procesado como una acción de protección en contra de particulares.<sup>13</sup> Cabe anotar que los supuestos de legitimación pasiva en la acción de protección contra particulares

<sup>12</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016, párr. 30.

<sup>13</sup> Al respecto, véase: CCE, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 46 y sentencia 832-20-JP/21, “Acción de protección en contra de particulares y estándares de protección del derecho a la propiedad de personas adultas mayores”, 21 de diciembre de 2021, párr. 84. Adicionalmente, este Organismo ha estimado que los jueces constitucionales están obligados a pronunciarse respecto a la existencia o no de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC, para determinar si efectivamente una persona particular demandada califica como legitimada pasiva. Al respecto, véase CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020, párr. 36.

son específicos, por lo que basta que se verifique uno de ellos para continuar con el análisis de las alegaciones sobre vulneración de derechos; mientras que, de no verificarse el cumplimiento de alguno de estos presupuestos, corresponde finalizar el análisis únicamente en relación con el particular demandado, al no superar un asunto procesal vital en la acción planteada.

19. Adicionalmente, es importante considerar que la jurisprudencia de este Organismo claramente ha mencionado que el análisis de legitimación pasiva en relación con un particular en una acción de protección se realiza “con carácter *prima facie*, es decir, a partir de los hechos narrados por las partes procesales, lo que no implica un pronunciamiento sobre el fondo del asunto”.<sup>14</sup> Así, las juezas y jueces de garantías jurisdiccionales deben evaluar *prima facie* y de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales de esta Corte, las connotaciones y elementos del asunto sometido a su conocimiento, en caso de que un particular sea demandado a través de una acción de protección.
20. En el caso, el accionante alegó que la operación de la fábrica produce contaminación -acústica sobre todo- lo cual, a su decir, “destruye la armonía [*del*] ambiente”, le causa malestar y le genera “estrés crónico”, por lo cual se afecta su derecho a un ambiente sano. De tal forma, dada la aparente alegación de un daño en este caso, a la Corte le parece necesario considerar el supuesto prescrito en el artículo 41 numeral 4 literal c) de la LOGJCC, que establece que la acción de protección procede en contra de personas naturales o jurídicas del sector privado cuando “[p]rovoque daño grave”. En consecuencia, dado los propios elementos del caso, los otros supuestos del artículo 41.4 de la LOGJCC no aplican para esta causa.
21. Es importante señalar que el análisis realizado con ocasión de la determinación de la legitimación pasiva en el caso es previo, y no debe confundirse con un análisis respecto de las alegaciones de vulneración de derechos que el accionante planteó en su demanda. Es decir, se debe tener en cuenta que, una cosa es determinar si existe un daño grave para efectos de estimar si se cumple el requisito establecido en el artículo 41.4.c de la LOGJCC, y otra cosa es el análisis de vulneración de los derechos alegados, en este caso por parte de la fábrica.
22. Siguiendo lo mencionado, este Organismo ha establecido varias pautas en el análisis de legitimación pasiva para evaluar si un daño puede ser considerado como grave en relación con el supuesto establecido en la LOGJCC. Por ejemplo, la jurisprudencia ha mencionado que “un daño grave se produce ante el detrimento, menoscabo, perjuicio o lesión que una vulneración de derechos genera en una persona y que, es de

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 533-15-EP/23, “Derecho al agua frente a particulares”, 21 de junio de 2023, párr. 52.

tal magnitud, que produce efectos permanentes, irreversibles e intensos”.<sup>15</sup>

23. Posteriormente, en la sentencia 533-15-EP/23, la Corte consideró necesario “definir con mayor exactitud el contenido de este supuesto” de legitimación pasiva, y al respecto estableció que:

[...] la acción de protección en contra de particulares proced[e] solamente si una vulneración de derechos genera en la persona un daño grave (dejando a salvo, desde luego, los otros supuestos del artículo 88 de la Constitución).

**Un daño grave se produce cuando la acción u omisión menoscaba de manera muy intensa la dignidad o la autonomía de la persona –por ejemplo, si estas se afectan de manera permanente e irreversible–, valores que fundamentan los derechos constitucionales.** La dignidad obliga a tratar a todos los seres humanos como un fin en sí mismo y no solamente como un medio, y la autonomía prohíbe interferir en la libre adopción de ideales de excelencia personal y planes de vida de los individuos. Así, ejemplos claros de daño grave son la esclavitud, el trabajo forzado, entre otros<sup>16</sup> [énfasis agregado].

24. De acuerdo con la alegación del accionante, también es importante no perder de vista la dimensión individual del derecho al ambiente sano que señaló habría sido afectado. Esto, pues en el contexto de este derecho en su dimensión individual podrían existir efectos en el ejercicio de otros derechos de la persona, presuntamente causados, según la alegación, por la contaminación que le generaría al accionante “estrés crónico”. De tal forma, la afectación conexas que se alega parece ser una relacionada con la salud.
25. Al respecto, es necesario considerar que la contaminación acústica implica la “presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea la fuente o emisor acústico que los origine, que implique molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que cause efectos significativos sobre el medio ambiente”.<sup>17</sup> Respecto de los efectos adversos del ruido en el ambiente, se puede colegir que los más notorios –sin ser los únicos– se expresan en afectaciones a la salud. Así, en el “Informe Mundial sobre la Audición”, la OMS remarcó que “los factores causales que afectan la capacidad auditiva [incluyen la] exposición al ruido [...]”.<sup>18</sup> De tal forma, varios estudios señalan que el ruido ha adquirido paulatinamente autonomía como un agente contaminante,<sup>19</sup>

<sup>15</sup> CCE, sentencia 832-20-JP/21, “Acción de protección en contra de particulares y estándares de protección del derecho a la propiedad de personas adultas mayores”, 21 de diciembre de 2021, párr. 112.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 533-15-EP/23, “Derecho al agua frente a particulares”, 21 de junio de 2023, párrs. 53.3.1 y 53.3.2.

<sup>17</sup> Al respecto: <https://dpej.rae.es/lema/contaminación-acústica>

<sup>18</sup> Véase <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/health-topics/deafness-and-hearing-loss/world-report-on-hearing/wrh-exec-summary-sp.pdf>

<sup>19</sup> Al respecto, la recomendación 14 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, expresó lo siguiente: “Se recomienda que el órgano intergubernamental competente en

por lo que es necesario regularlo y controlarlo.

26. En el caso, es posible colegir que las actividades productivas de la empresa tienen la potencialidad de causar un impacto en el ambiente, lo cual incluye agentes contaminantes como el ruido, por ejemplo. Esto, puesto que se verifica que la empresa cuenta con un instrumento de regularización ambiental, consistente en un “registro ambiental”, que fue emitido por la autoridad competente.<sup>20</sup> Lo mencionado permite considerar que las actividades de la fábrica requieren como presupuesto *‘sine qua non’* su planificación, gestión, control y seguimiento, para establecer límites y regulaciones para no afectar el medio ambiente. Ahora bien, la sola existencia del instrumento de regularización ambiental a favor de la fábrica no implica *per se* que los agentes contaminantes no existan, o que las posibles afectaciones están cubiertas; también, se requiere la verificación de su cumplimiento, así como el de la normativa de la materia, a través de las autoridades competentes.
27. Esta Corte nota *prima facie*, de los documentos aportados a la causa, tanto por el GAD municipal como por el GAD provincial, como organismos ambientales competentes, que se efectuó la valoración técnica de las instalaciones de la empresa y del sonido emitido por su actividad, a través de las inspecciones y actos de control realizados. Así, se observa que el GAD municipal -en las ocasiones en las que determinó que la fábrica debía realizar adecuaciones y/o había superado en la medición *in situ* los decibeles permitidos para el sonido- requirió obras específicas de mitigación de ruido

---

las cuestiones ambientales que se establezca dentro del sistema de las Naciones Unidas **tome las medidas pertinentes para la realización de los estudios precisos sobre la necesidad y las posibilidades técnicas de elaborar normas internacionalmente aceptadas para medir y limitar las emisiones de ruido**, y que, si se estima pertinente, se apliquen esas normas a la fabricación de medios de transporte y de ciertos tipos de material de trabajo, sin un fuerte aumento de los precios o una reducción de la ayuda prestada a los países en desarrollo” [énfasis añadido]. Véase: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>). También, véase: El ruido, un asesino escandaloso en las ciudades, noticia del 17 de febrero de 2022, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/02/1504212>. También, véase: Amable Álvarez, I.; Méndez Martínez, J.; Delgado Pérez, L.; Acebo Figueroa, F.; de Armas Mestre, J.; & Rivero Llop, ML. Contaminación ambiental por ruido. Rev Méd Electrón [Internet]. 2017 May-Jun; 39 (3), p. 643. Disponible en: <http://www.revmedicaelectronica.sld.cu/index.php/rme/article/view/2305/3446>. La Organización Internacional de Normalización (“ISO”), así como la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) han determinado niveles de potencia acústica de las fuentes de ruido, dictando directrices para su uso en normas internas específicas. Véase: Normativa ISO 3740:2019 “Acoustics –Determination of sound power levels of noise sources– Guidelines for the use of basic standards”. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fronteras 2022: Ruido, llamas y desequilibrios – Nuevos temas de interés ambiental, 2022, Nairobi (Kenya). Recuperado de: <https://www.unep.org/es/resources/fronteras-2022-ruido-llamas-y-desequilibrios>.

<sup>20</sup> En aquel momento, el registro ambiental emitido tenía como fundamento legal a la Ley de Gestión Ambiental, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente. En el actual Código Orgánico del Ambiente “COAM” se puede observar la naturaleza, obligatoriedad y fines de la emisión de los instrumentos de regularización ambiental en los artículos 162, 181 y 185.

y mejoras para cumplir con la legislación ambiental.<sup>21</sup> También, se observa los informes en los que se describen las mejoras solicitadas a la empresa, y las comunicaciones de ésta pidiendo, por su propia iniciativa, inspecciones para verificar las obras de mitigación que le fueron solicitadas, sin que se aprecie que la fábrica se haya negado o haya evitado cumplir con las especificaciones de la autoridad ambiental competente.

28. Además, se observa que -en informes de fechas posteriores a las adecuaciones y obras de mitigación por parte de la empresa- el GAD municipal determinó el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la fábrica. De tal forma, de los informes se aprecia que ante mediciones que sobrepasaron los límites establecidos para el sonido, e incluso ante la presencia de humo, se realizaron gestiones de control ambiental, luego de las cuales se ejecutaron por parte de la fábrica las obras de mitigación requeridas por las autoridades, verificándose con posterioridad la adecuación de las actividades de la empresa a los parámetros ambientales requeridos.
29. Así también, este Organismo nota que -más allá de la afirmación mencionada por el accionante respecto del estrés crónico- en el expediente no es posible evidenciar algún tipo de indicio probatorio que permita inferir el padecimiento atribuido al nivel de emisiones sonoras de la fábrica, y al mismo tiempo se puede apreciar que la fábrica, al parecer, cumplía con las observaciones y parámetros establecidos en los actos de control realizados por parte del GAD municipal. De tal forma, esta Corte considera que, si bien pueden existir situaciones y casos en que los que la contaminación ambiental y sus efectos, incluso en derechos conexos, sean graves; en el presente caso, se aprecia que las autoridades ambientales competentes actuaron ante la presentación de las denuncias y quejas por parte del accionante, concurriendo al lugar a realizar inspecciones de control, disponiendo la realización de obras de mitigación; medidas que, según se desprende del expediente, eran comunicadas a través de oficios tanto a la fábrica como al accionante.<sup>22</sup>
30. De lo descrito, no se aprecia un daño que haya causado detrimento, menoscabo, perjuicio o lesión que produzca efectos permanentes, irreversibles e intensos, que permita catalogarlo como grave, de acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales de esta Corte. En consecuencia, no se cumple el supuesto para acreditar la condición de legitimación pasiva en contra de particulares, por lo cual no es posible continuar con el análisis en relación con las alegaciones presentadas respecto de la fábrica.

---

<sup>21</sup> De los documentos aportados, se observan al menos, cuatro procesos de verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales de la fábrica por parte de las entidades competentes, como el GAD municipal de Portoviejo (incluso a través de comisaría) y el GAD Provincial de Manabí.

<sup>22</sup> Tampoco se aprecia que el GAD municipal, como entidad ambiental competente, haya estimado la determinación específica de daño ambiental por parte de la fábrica.

#### 4. Objeto de la revisión y planteamiento del problema jurídico

31. La Corte analizará los hechos que dieron origen al proceso en relación con el contenido del derecho al ambiente sano en su dimensión individual frente a las alegaciones realizadas por el accionante a lo largo del proceso,<sup>23</sup> para lo cual formulará el siguiente problema jurídico:

**¿Vulneró el GAD municipal de Portoviejo el derecho a un ambiente sano del accionante por no ejercer en debida forma sus competencias de control ambiental?**

#### 5. Resolución del problema jurídico

**5.1. ¿Vulneró el GAD municipal de Portoviejo el derecho a un ambiente sano del accionante por no ejercer en debida forma sus competencias de control ambiental?**

32. La alegación constante en la demanda refiere a que el GAD municipal de Portoviejo no habría ejecutado sus competencias en material ambiental, en relación con la operación de la fábrica.
33. El Estado, de acuerdo con la CRE, tiene la obligación, a través de las autoridades competentes, de monitorear, atender, determinar la existencia e incidencia de los daños ambientales y sus efectos, por los cuales las personas pudieren verse afectadas, como parte de la garantía del derecho al ambiente sano.<sup>24</sup>
34. El derecho al ambiente sano se encuentra establecido en los artículos 14 y 66.27 de la CRE que señalan:

**Art. 14.-** Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, **la**

<sup>23</sup> Por ejemplo, véase CCE, sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, sentencia 1256-18-JP/23, 20 de diciembre de 2023; sentencia 151-21-JD/24, 04 de abril de 2024 y sentencia 1041-19-JP/25, 09 de enero de 2025.

<sup>24</sup> Incluso, el COAM, en su artículo 315 establece la posibilidad de establecer la responsabilidad civil y penal por daño ambiental: “Las acciones civiles como consecuencia del daño ambiental se podrán ejercer con el fin de obtener la correspondiente reparación. Ante la presunción del cometimiento de un delito ambiental, la Autoridad Ambiental Competente remitirá la información necesaria a la Fiscalía para el trámite que corresponda. Para ello, prestará las facilidades y contingente técnico de ser requerido”.

**prevención del daño ambiental** y la recuperación de los espacios naturales degradados [énfasis agregado].

**Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas: [...] **27.** El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

**35.** Por su parte, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que:

El derecho constitucional a un ambiente sano es reconocido a cada persona de manera particular, pero a la vez desde una noción colectiva, que abarca a la población en su conjunto. Esta noción colectiva refiere también al reconocimiento de la titularidad de este derecho a grupos poblacionales en relación al entorno al que se encuentran vinculados. En este último sentido, se puede considerar la titularidad de comunidades, pueblos, ciudades u otras jurisdicciones.<sup>25</sup>

**36.** De tal forma, y de acuerdo con el texto constitucional, se han reconocido las dimensiones de este derecho: individual y colectivo; además, de su interrelación con otros postulados constitucionales.<sup>26</sup> Respecto de lo último, la Corte ha indicado:

En la dimensión individual del derecho al ambiente sano se busca establecer si la degradación ambiental ha tenido un efecto en el ejercicio de otros derechos individuales de una persona o en el ejercicio de derechos colectivos, pues se entiende que el pleno disfrute de esos derechos depende de un ambiente sano.<sup>27</sup>

**37.** Así también, el Código Orgánico del Ambiente (“**COAM**”), al desarrollar normativamente los postulados constitucionales relacionados con este derecho, establece que un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende, entre otras situaciones, “la prevención, control y reparación integral de los daños ambientales”, y “la adopción de políticas públicas, medidas administrativas, normativas y jurisdiccionales que garanticen el ejercicio de este derecho”.<sup>28</sup>

**38.** En lo referente al derecho al ambiente sano, y tomando en cuenta la expresa alegación del accionante, la observancia de normativa infralegal visibiliza la relación de diálogo y conexión que debe existir en el análisis del caso concreto con las disposiciones especializadas de la materia, pues aquella prescribe cuestiones específicas, y en varios casos con componentes técnicos necesarios para, por ejemplo, entender y establecer cuestiones como: la noción y determinación del daño ambiental, los parámetros

<sup>25</sup> CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 240.

<sup>26</sup> Al respecto, véase: CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 51. También, véase la sentencia 2167-21-EP/22, “*El Río Monjas*”, 19 de enero de 2022, párr. 70.

<sup>27</sup> CCE, sentencia 2167-21-EP/22, “*El Río Monjas*”, 19 de enero de 2022, párr. 75.

<sup>28</sup> Código Orgánico del Ambiente “**COAM**”, art. 5.

técnicos para tales determinaciones, las obligaciones y formas de reparación.<sup>29</sup> Estos mecanismos constituyen una garantía respecto de este derecho. Es decir, en el análisis de las alegaciones del caso no se puede perder de vista que, justamente, el desarrollo de postulados constitucionales se lo realiza a través de las normas especializadas para contar con mayor desarrollo científico/técnico, a fin de coadyuvar a esclarecer las situaciones problemáticas en materia ambiental.<sup>30</sup>

- 39.** En este contexto, el Estado tiene el deber de regular, supervisar y fiscalizar actividades potencialmente dañinas al medio ambiente, para lo cual se deben llevar a cabo estudios del impacto ambiental previo a la autorización de tales actividades, el establecimiento de planes de acción, contingencia, mejoras para moderar los efectos que la actividad pudiere causar y, en casos de daños determinados, repararlos. Así, la garantía de este derecho comprende que dichas actividades requieran necesariamente de las herramientas técnicas, normativas, de prevención, control, sanción, mitigación, reparación, para que el ambiente sea sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación. De tal forma, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas razonables para prevenir la contaminación y degradación ecológica, promover la conservación ambiental, así como supervisar y fiscalizar proyectos que pudieran afectar el medio ambiente.<sup>31</sup>
- 40.** Como se dijo anteriormente, el ruido es un agente contaminante que puede causar afectaciones al ambiente sano, por lo cual necesita regulaciones. En esta línea, es posible entender que, con base en métodos y mecanismos de medición de los niveles del sonido, también es posible la emisión de normativa de carácter mandatorio, respecto de los niveles de ruido permitidos en determinados contextos para prevenir afectaciones. Esto, como uno de los elementos para prevenir los daños al ambiente. Dichas regulaciones incluyen no solo las mediciones del nivel del ruido, sino la necesidad de contar con herramientas para prevenir los potenciales efectos que éste, como un agente contaminante, puede causar. Entre ellas se encuentran los

---

<sup>29</sup> En búsqueda de dicho objetivo, en el caso, conviene identificar las finalidades u objetivos de los cuerpos legales en materia ambiental, tales como: controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de elementos como el agua, suelo, aire y ruido por parte de las autoridades competentes, incluyendo a los GADS; la expedición de normas técnicas, por ejemplo, para el control de la contaminación por ruido de conformidad con la ley; verificar su cumplimiento; imponer correctivos y sanciones a los infractores por actividades contaminantes, entre otras. Así, por ejemplo, cabe observar el COAM, el COOTAD, la TULSMA, las ordenanzas emitidas en cada cantón. Esto, como un reflejo del principio de prevención aplicado a la causa.

<sup>30</sup> Por ejemplo, considérese el COAM en su artículo 159 que prescribe: “Carácter sistémico de las normas ambientales. - Las normas ambientales serán sistémicas y deberán tomar en consideración las características de cada actividad y los impactos que ellas generan. El diseño, la elaboración y la aplicación de las normas ambientales deberán garantizar la calidad de los componentes físicos del ambiente [...]”. Asimismo, el artículo 162 del mismo cuerpo legal establece la obligatoriedad de cumplir las disposiciones ambientales.

<sup>31</sup> Estas situaciones han sido recogidas en la CRE, así como en la legislación ambiental nacional. También, a manera de referencia, véase la opinión consultiva OC-23/17 de la Corte IDH.

instrumentos de regularización de las actividades productivas que puedan tener un impacto ambiental, los procesos de verificación, inspección, seguimiento y hasta de sanciones.

41. Así, por ejemplo, el COAM -normativa especializada en materia ambiental- establece que la autoridad ambiental nacional, el Ministerio del Ambiente, “deberá dictar y actualizar periódicamente los criterios y normas técnicas que garanticen la calidad ambiental [...] así como los límites permisibles”. Se establece que para ello coordinará con las autoridades nacionales competentes.<sup>32</sup> Este mismo código determina instrumentos y procedimientos para la regularización ambiental de las actividades productivas que puedan causar impactos ambientales.<sup>33</sup> Uno de estos instrumentos son los planes de manejo ambiental y los registros ambientales.<sup>34</sup> También, es posible observar legislación específica relacionada con las emisiones sonoras que establece los decibelios límites que el sonido puede alcanzar en determinados espacios.<sup>35</sup> Así también, la norma especializada contempla procedimientos de control y seguimiento ambiental para verificar el cumplimiento de los mecanismos que previenen los efectos dañosos de las actividades, entre ellas las productivas.<sup>36</sup>
42. También, respecto del derecho al ambiente sano y su conexidad con otros derechos, en el marco de las actuaciones que les competen a los gobiernos autónomos

---

<sup>32</sup> Al respecto, véase el Código Orgánico del Ambiente, “COAM”, art. 161.

<sup>33</sup> Código Orgánico del Ambiente, “COAM”, establece: “Art. 172.- Objeto.- La regularización ambiental tiene como objeto la autorización de la ejecución de los proyectos, obras y actividades públicas, privadas y mixtas, en función de las características particulares de estos y de la magnitud de sus impactos o riesgos ambientales”.

<sup>34</sup> Al respecto, véase el Código Orgánico del Ambiente, “COAM”, art. 181.

<sup>35</sup> EL COAM en su artículo 194 establece: “Del ruido y vibraciones. - La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con la Autoridad Nacional de Salud, expedirá normas técnicas para el control de la contaminación por ruido, de conformidad con la ley y las reglas establecidas en este Código. Estas normas establecerán niveles máximos permisibles de ruido, según el uso del suelo y la fuente, e indicarán los métodos y los procedimientos destinados a la determinación de los niveles de ruido en el ambiente, así como las disposiciones para la prevención y control de ruidos y los lineamientos para la evaluación de vibraciones en edificaciones. Se difundirá al público toda la información relacionada con la contaminación acústica y los parámetros o criterios de la calidad acústica permisibles, según los instrumentos necesarios que se establezcan en cada territorio. Los criterios de calidad de ruido y vibraciones se realizarán de conformidad con los planes de ordenamiento territorial”. Incluso, de acuerdo con el art. 27 numerales 9 y 10 del COAM los GAD municipales pueden emitir ordenanzas específicas de control de ruido para prevenir sus efectos. En tal sentido, en los buscadores jurídicos de normativa, se observan varias normas con el estatus de “vigente”, que contienen regulaciones relacionadas con el control de ruido. Por ejemplo, se aprecia el Decreto 3516 que contiene el “Texto unificado de legislación secundaria del Ministerio del Ambiente - TULSMA”, el Acuerdo número 097-A (refórmese el texto unificado de legislación secundaria del Ministerio del Ambiente). En lo que respecta al GAD municipal de Portoviejo se observa la “ORDENANZA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL ORIGINADO POR LA EMISIÓN DE RUIDOS”, emitida en el 2002.

<sup>36</sup> El art. 201 del COAM establece que el control y seguimiento ambiental puede efectuarse por medio de los siguientes mecanismos: 1. Monitoreos; 2. Muestreos; 3. Inspecciones; 4. Informes ambientales de cumplimiento; 5. Auditorías Ambientales; 6. Vigilancia ciudadana o comunitaria; y, 7. Otros que establezca la Autoridad Ambiental Competente.

descentralizados, es importante tener en cuenta que la Corte ha reconocido el derecho al medio ambiente sano en entornos urbanos.<sup>37</sup> Lo dicho tiene relación con el adecuado ejercicio del derecho a la ciudad reconocido constitucionalmente a las personas, en el cual el “ambiente urbano es un componente clave” de este derecho.<sup>38</sup> Al respecto, la jurisprudencia contempla la importancia y efectos determinantes que tiene la necesaria y adecuada gestión respecto de planificar el crecimiento de las ciudades en relación con la protección y preservación del ambiente, para lo cual las autoridades competentes deben ejercer sus roles activamente.<sup>39</sup>

43. De tal forma “el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”,<sup>40</sup> lo cual incluye contemplar y gestionar las problemáticas que en ella se generan como, por ejemplo, los niveles de acústica en determinados sectores, el uso de suelo y su incidencia en cuestiones ambientales. La Corte ha mencionado que:

Una de las herramientas que permite considerar el derecho a la ciudad es la planificación. La planificación urbana debe estar encaminada a establecer las condiciones para que las ciudades sean resilientes ante cuestiones tales como el cambio climático, los desastres naturales o fenómenos naturales.<sup>41</sup>

44. En esa tónica, la normativa especializada en materia ambiental y competencial de los regímenes autónomos descentralizados (COAM y COOTAD) establecen la facultad de los municipios para generar normativa ambiental en ciertos aspectos, uno de ellos el ruido, además de su competencia para controlarlo, emitir instrumentos de regularización ambiental, entre otros.<sup>42</sup> Asimismo, se determina que los gobiernos autónomos descentralizados “podrán adoptar criterios adicionales o dictar normas técnicas más rigurosas que las normas nacionales, siempre y cuando no sean contrarias a las establecidas por la Autoridad Ambiental Nacional y las dictadas en este Código [...]”.<sup>43</sup> Debido a sus competencias, los gobiernos autónomos descentralizados municipales constituyen una autoridad cercana a la ciudadanía para asegurar la

<sup>37</sup> CCE, sentencia 2167-21-EP/22, “El Río Monjas”, 19 de enero de 2022, párr. 70.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párr. 104.

<sup>39</sup> CCE, sentencia 2167-21-EP/22, “El Río Monjas”, 19 de enero de 2022, párr. 59.

<sup>40</sup> *Ibid.*, párr. 100.

<sup>41</sup> *Ibid.*, párr. 106.

<sup>42</sup> Cabe recordar que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, metropolitanos y/o municipales pueden acreditarse como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAr) ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), con la finalidad de generar la normativa necesaria para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, conforme a lo previsto en el COAM y su reglamento. Esto conlleva una mayor responsabilidad de los GADS en materia de prevención de daños ambientales y control de la calidad ambiental. Sobre las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, por ejemplo, véase a partir del artículo 25, en especial los artículos 26.6; 29 numerales 9, 10 y 15; 161 y 165 del COAM.

<sup>43</sup> COAM, art. 161.

prevención y control de las actividades que generan impacto ambiental en su circunscripción territorial, de acuerdo con los lineamientos y determinaciones especificadas en las normas especializadas en la materia.

45. Estas obligaciones que tienen los GAD municipales, además, deben cumplirse bajo un criterio de debida diligencia que implica, por ejemplo, su oportuna intervención a través de mecanismos y aplicación de técnicas de análisis adecuadas, la comunicación con las personas que se reputen afectadas y la aplicación de la normativa y acciones necesarias para precautelar la conservación ambiental y evitar efectos nocivos. También, es necesario considerar que la obligación de prevención prevista por el derecho ambiental es una obligación de medios, no de resultado; por lo cual el Estado, en este caso a través de un GAD municipal, tiene la posibilidad, por ejemplo -en los márgenes establecidos en la legislación ambiental- de ejecutar medidas apropiadas para prevenir la ocurrencia de daños que afecten la esfera del derecho al ambiente sano. Así, entre las obligaciones a ejecutar se encuentran: regular; supervisar y fiscalizar; requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; establecer un plan de contingencia; y, mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.<sup>44</sup>
46. Entonces, de acuerdo a lo expresado, el GAD municipal de Portoviejo tiene la obligación de prevenir y controlar los niveles de emisiones sonoras en el ambiente, para lo cual puede verificar que los operadores de actividades cumplan de forma irrestricta con los límites de sonido permisibles, con los horarios aprobados para su funcionamiento, sobre todo en las noches, el establecimiento de obras de mitigación, entre otras, con la finalidad de que los efectos causados por la operación de las actividades, como las de la fábrica, no afecten la vida y actividades de quienes circundan el espacio. Así, son necesarias, por ejemplo, las actividades de supervisión y fiscalización a los operadores bajo observancia de criterios técnicos establecidos en la normativa.<sup>45</sup>
47. Ahora, en atención a lo mencionado, corresponde describir los elementos aportados por las partes en la sustanciación de la causa, en esta Corte y en las judicaturas de instancia. Así, del expediente -lo cual incluye lo establecido o presentado en la audiencia pública llevada a cabo por este Organismo- es posible apreciar lo siguiente:

**47.1.** El accionante se dirigió en varias ocasiones al GAD Municipal de Portoviejo a fin de expresar su malestar debido a la operación de la fábrica, en lo principal, debido al ruido.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Al respecto, véase el COAM.

<sup>45</sup> Al respecto, por ejemplo, los estándares internacionales proponen considerar que el nivel intensidad necesario en la supervisión y fiscalización dependerá del nivel de riesgo que entrañe la actividad o conducta.

<sup>46</sup> En el expediente constan los documentos ingresados por el accionante en las entidades de control. También, en la sustanciación de la causa el accionante ingresó un escrito, al cual adjuntó 3 informes de

- 47.2.** El GAD Municipal de Portoviejo presentó documentación relacionada con dos procesos de verificación ambiental y uno de comisaría llevados a cabo en la fábrica, entre los años 2017 y 2018. Estos fueron iniciados en atención a las comunicaciones presentadas por el accionante descritas en el párrafo anterior. A través de estos documentos, se puede observar que el GAD municipal acudió a la fábrica, por medio de sus técnicos de gestión ambiental y comisaría, para analizar el cumplimiento de la normativa ambiental respecto de las emisiones acústicas, la infraestructura de la fábrica y sus horarios de operación.
- 47.3.** En la documentación aportada se puede apreciar que el GAD municipal constató niveles de ruido altos, por lo que solicitó a la fábrica la implementación y desarrollo de obras de mitigación de ruido y humo. Posteriormente, se observa que el GAD concurrió a la fábrica a verificar el cumplimiento de las mismas, a pedido de la propia empresa incluso, y posteriormente emitía informes respecto de lo encontrado. En los informes se observa que se determinó que la empresa había cumplido con los requerimientos establecidos por el GAD municipal como autoridad competente en materia ambiental para el caso.
- 47.4.** De los documentos aportados se verifica que en las visitas a la empresa también se contaba con la participación de las personas del barrio en donde esta se asienta. Adicionalmente, se observa que el GAD municipal establecía la necesidad de realizar controles y monitoreos para verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, y que siempre recordó a la fábrica su responsabilidad y la obligatoriedad de cumplir con la normativa específica sobre los niveles máximos de emisión de ruido emitida por el Ministerio del Ambiente.
- 47.5.** De los informes emitidos por el GAD municipal se observa que el sector en donde se asienta la fábrica es una zona de alto tránsito, al ser uno de los principales ingresos de la ciudad de Portoviejo, por lo que los técnicos establecieron la incidencia del ruido de fondo en la zona, más allá del nivel sonoro emitido por la fábrica.
- 47.6.** Al proceso judicial también compareció del GAD Provincial de Manabí, entidad que aportó el registro ambiental de la empresa que había aprobado. También, entregó documentos relacionados con un proceso de verificación

---

regulación urbana/rural y riesgo emitidos por la Coordinación de Catastro y permisos municipales respecto del uso de suelo del predio de la fábrica y de su vivienda.

de cumplimiento de la normativa ambiental llevado a cabo por esta entidad, en el que se concluyó que, al encontrar niveles de sonido superiores al permitido, solicitaron la realización de obras de mitigación a la fábrica. Se observa que este proceso de verificación llevado a cabo por el GAD Provincial coincidió con aquel llevado a cabo por el GAD municipal, dado que el accionante presentó solicitudes en diversas entidades respecto de la operación de la fábrica. Se aprecia también, que luego de ordenadas las obras de mitigación el GAD Provincial emitió informe estableciendo el cumplimiento de las medidas ambientales requeridas por parte de fábrica, y el señalamiento a ésta respecto de responsabilizarse por los impactos que pueda causar su actividad.

**47.7.** De los documentos aportados por el GAD Provincial, se puede observar el desarrollo de un proceso defensorial iniciado por el accionante en contra de la fábrica,<sup>47</sup> en el cual la Defensoría del Pueblo en Manabí (“**DPE Manabí**”) concluyó que, si bien habrían existido mediciones de sonido que superaban el nivel permitido, luego de la intervención de las autoridades ambientales competentes, los problemas de ruido generado habrían sido superados, y que los niveles de sonido emitidos por la fábrica se encontraban dentro de los límites máximos permisibles. También, la DPE Manabí señaló que la presunta contaminación del aire por la emisión de humo habría sido atendida y mitigada, dado que la fábrica colocó filtros de material particulado. La DPE Manabí replicó en su informe que el GAD Provincial de Manabí, por ejemplo, habría señalado que la empresa cumplía con los límites ambientales permisibles de ruido y emisiones.

**47.8.** Adicionalmente, en la audiencia llevada a cabo ante la Corte Constitucional, se manifestó:

- a) Por parte de los abogados del accionante, en lo principal, se alegó que existió una vulneración del derecho a un medio ambiente sano, saludable, seguro y limpio. Esto, debido a la generación de ruido y humo durante todo el día por parte de la fábrica, lo que ha hecho que el accionante padezca de estrés crónico. Señalaron además que, el GAD municipal de Portoviejo ha permitido que la compañía accionada desarrolle actividades industriales en una zona residencial, a pesar de estar prohibido por la norma.

---

<sup>47</sup> Proceso de Investigación Defensorial número 5827-DPE-CGDZ4-2018, llevado a cabo por la DPE Manabí, por pedido del accionante para analizar las operaciones de la fábrica en relación con el ruido y la emisión de humo, que culminó con la Resolución Defensorial número 001-DPE-CGDZ4-2019-RPP, de 09 de enero de 2019.

- b) Por su parte, la compañía accionada estableció la existencia de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas a su favor. Sobre este argumento señaló que la fábrica fue constituida en el año 2009, y que el asentamiento en el sector en donde opera se dio cuando el sector se encontraba categorizado como uno “comercial-industrial”. Así también, hizo referencia a informes emitidos por el GAD municipal de Portoviejo sobre el cumplimiento de medidas ambientales del libro de control de ruido del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (“**TULSMA**”), y a que el ruido de las calles Tulipanes y 15 de Abril se debe a que son calles que conectan con carreteras transitadas por vehículos pesados. De igual manera, se mostró un informe de un laboratorio acreditado por el Servicio de Acreditación Ecuatoriano que determina el nivel de ruido ambiental en el área donde se ubica el predio.<sup>48</sup>
- c) La empresa accionada también indicó que cada seis meses realiza análisis de ruido y que entre su personal cuentan con un ingeniero en gestión de riesgos para verificar los niveles del sonido que emite su operación. Indicó que mantienen comunicación con los vecinos de la fábrica, incluido el accionante. Señaló que, antes del proceso judicial, la empresa le habría instalado vidrios y un aire acondicionado al accionante para minimizar los impactos que la actividad de la fábrica le pudieran ocasionar. La compañía accionada manifestó que es aplicable al presente caso el artículo 83 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (“**LOTUGS**”), que establece los usos preexistentes de suelo, en razón de que la compañía venía ejerciendo su actividad en el lugar desde antes de la aprobación del plan de uso y gestión de suelo en el año 2018, por lo que es compatible con el mismo debido al uso pre-existente.
- d) A la audiencia también compareció el GAD de Portoviejo, que señaló que no se ha demostrado que exista una afectación concreta a la colectividad y que más bien, se ha cumplido con atender todos los requerimientos y “experticias” que se necesitan. Además, enfatizó que el GAD de Portoviejo “no está auspiciando ilegalidades” sino aplicando la LOTUGS y que por ello, ha permitido que la empresa siga funcionando. No obstante, le han

---

<sup>48</sup> En la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, la empresa accionada exhibió un informe de emisión de ruido emitido por un prestador privado acreditado. Este documento fue incorporado al proceso, y se observa que fue realizado por un laboratorio de ensayos, (LABCESTTA, acreditación número SAE LEN18-034 del Servicio de Acreditación Ecuatoriano). En este se aprecia que se realizó una medición de ruido con un sonómetro el 27 de septiembre de 2021, en relación con el ruido total, ruido específico y ruido residual captado en las calles que rodean a la fábrica. Así, se verifica que en las calles Tulipanes, Vicente Amador, y un callejón exterior el ruido no excede los 65 decibeles (límite que el informe coloca como permitido), mientras que en la Av. 15 de abril se obtiene un nivel superior a los 65 decibeles.

concedido un plazo para que traslade su negocio a un proyecto industrial que las autoridades tienen previsto desarrollar en otro sector de la ciudad.

- e) A la audiencia se convocó al Ministerio del Ambiente, entidad que compareció y señaló que en este caso el GAD municipal tiene competencia para verificar en su territorio lo establecido en el plan de manejo ambiental aprobado para la actividad que realiza la empresa.

**48.** Ante estos elementos, cabe recordar que la jurisprudencia de esta Corte, tal como en las sentencias 2951-17-EP/21 y 1095-20-EP/22, en desarrollo de lo establecido en los artículos 86.3 de la Constitución y 16 de la LOGJCC, ha precisado reglas sobre la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales. Así, señaló lo siguiente:

70. En suma, en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:

70.1. En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando (i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

70.2. Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.

70.3. El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de mayor probabilidad: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.

70.4. Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.

70.5. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.

**49.** Por su parte, el artículo 16 de la LOGJCC señala:

Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.

**50.** A partir de lo señalado, la Corte observa que el GAD municipal de Portoviejo ha

aportado documentos que permiten establecer que -ante la información de anomalías sonoras por parte del accionante y la expresión de su malestar en relación con ellas- acudió diligentemente al lugar, levantó y ejecutó procedimientos para analizar, verificar, controlar y exigir el cumplimiento de las obligaciones ambientales de la fábrica. Ante emisiones sonoras superiores a las establecidas en la norma, el GAD municipal estableció la obligación de la fábrica de realizar mejoras y obras de mitigación, acudió a verificar el cumplimiento de las medidas establecidas, e incluso generó canales de participación de otras personas del barrio además del accionante. También, se verifica la participación de otros moradores del sector en reuniones propiciadas, por ejemplo, por el GAD Provincial o la dirección de comisarías del GAD municipal, con la finalidad de establecer mecanismos de comunicación directa con las personas que podrían considerarse afectadas por la operación de la fábrica.

- 51.** Esta Corte también observa que existe normativa que regula el nivel permitido de sonido para que este no sea perjudicial. Incluso, en el transcurso de la sustanciación en instancia, se adjuntaron al expediente copias de la legislación relacionada con la regulación sonora, lo cual implica el reconocimiento de las partes procesales sobre su existencia, sus fines y la obligatoriedad de su cumplimiento, y las acciones que deben realizar las autoridades ambientales competentes para la verificación, control y seguimiento de ésta. Adicionalmente, se aprecia la aplicación de pruebas técnicas -por parte del GAD Municipal de Portoviejo, el GAD Provincial de Manabí y el laboratorio particular que realizó mediciones de sonido a pedido de la fábrica- para determinar los niveles de ruido producidos y su correspondencia con la normativa que previene sus efectos dañinos. Es de notar que estos informes, que constan en el expediente, fueron elaborados por las direcciones del GAD municipal y provincial que atienden esta área competencial, como la dirección de ambiente o de comisarías, que para su realización se contó con profesionales técnicos pertenecientes a dichas entidades, y que se habrían utilizado instrumentos técnicos como sonómetros.
- 52.** También, de acuerdo con los documentos aportados al proceso, esta Corte observa que, en las actividades de control, verificación y seguimiento llevadas a cabo por el GAD municipal de Portoviejo, se determinaron obligaciones específicas a cumplirse por parte de la fábrica, por lo cual se requirió la ejecución de obras de mitigación para el ruido, por ejemplo, a fin de revertir mediciones en las que se encontró límites superiores a los permitidos, y que en posteriores inspecciones de seguimiento fueron establecidas como aceptables, sin que se observe la estimación o determinación de daños,<sup>49</sup> en los informes desarrollados y expuestos en la causa por las autoridades

---

<sup>49</sup> El COAM establece la “determinación del daño ambiental”, señalando que la autoridad ambiental nacional “determinará los lineamientos y criterios para caracterizar, evaluar y valorar el daño ambiental, así como las diferentes medidas de prevención y restauración”. Además, define la necesidad y existencia de una metodología para el efecto, en la cual se considerarán los criterios básicos para la determinación del daño ambiental, como “el estado de conservación de los ecosistemas y su integridad física, la riqueza,

ambientales competentes.

- 53.** Adicionalmente, se observa que la empresa habría colocado “filtros para material particulado” y “silenciadores” en sus máquinas, por lo que en informes de las autoridades ambientales se establece que la fábrica cumple con las regulaciones de emisión de humo; lo cual incluso se corrobora, por ejemplo, de la resolución defensorial incorporada al proceso. Así también, se observa que en la dirección de comisaría del GAD Municipal se adoptaron acuerdos -entre ellos mediciones, adecuaciones físicas de la fábrica- que se estimaron cumplidos por parte de ésta, luego de los monitoreos de control por parte del GAD municipal.
- 54.** Finalmente, se aprecia que el GAD municipal mantuvo diversos canales de atención ciudadana, por ejemplo, a través de la gestión a comunicaciones y denuncias sobre la temática de las emisiones acústicas, o la gestión de la dirección de comisarías. Sobre aquello, cabe resaltar la necesidad de informar a las personas de forma clara, sencilla y comprensible de la normativa, mecanismos y procedimientos a su alcance para conseguir una cultura de prevención y preservación ambiental en el cantón, para lo cual es posible desarrollar, por ejemplo y entre otras, campañas o mecanismos de difusión amigables, cercanos e interactivos, a fin de que las personas, empresas e instituciones públicas y privadas se informen y actúen positivamente en relación con esta problemática.
- 55.** De tal forma, es posible concluir que el GAD ejecutó sus competencias de control ambiental, como uno de los mecanismos para garantizar el derecho a un ambiente sano en el caso presentado por el accionante, y ocurrido en la época de presentación de la demanda.
- 56.** Resulta importante establecer que, en caso de incumplimientos en la normativa o medidas técnicas por parte de un operador de actividades en el cantón, el COAM establece la posibilidad que tienen las autoridades competentes de suspenderlas, revocar el instrumento de regularización ambiental, y sancionar a quienes no cumplan con sus obligaciones, sin perjuicio de las acciones civiles y penales por daño ambiental a las que hubiera lugar.<sup>50</sup> Además, en el ejercicio de sus competencias no podrán perder

---

sensibilidad y amenaza de las especies, la provisión de servicios ambientales, los riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado”, entre otros. Ellos a ser valorados a través de las autoridades ambientales competentes. Al respecto, véase el art. 289 del COAM. Sobre la intensidad del daño, por ejemplo, los parámetros internacionales han establecido que la obligación de prevención requiere un determinado nivel en los efectos del daño. Dicho nivel debe considerarse “significativo”, y será determinado en cada caso específico.

<sup>50</sup> Código Orgánico del Ambiente, “COAM”, art. 295: “Del incumplimiento de las obligaciones de reparación e implementación de medidas. - La Autoridad Ambiental Competente realizará el monitoreo y seguimiento de los planes de reparación integral. Para el efecto, velará que el operador aplique las medidas de reparación de los daños ambientales y las que garanticen la no ocurrencia de nuevos daños. En caso de

de vista las connotaciones del ambiente sano en relación con el derecho a la ciudad, a través de una adecuada gestión y planificación.

57. Sin perjuicio de lo manifestado en el específico contexto del caso, es necesario aclarar que el cumplimiento de la normativa y el control ambiental es uno de los mecanismos para garantizar el derecho al ambiente sano; así, los jueces de garantías jurisdiccionales deberán analizar caso a caso el espectro de protección necesario para este derecho y otros conexos dependiendo de los específicos contextos y de las alegaciones que se presenten.

## 6. Decisión

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

1. **Establecer** que el GAD municipal de Portoviejo ejecutó sus competencias de control ambiental, como uno de los mecanismos para garantizar el derecho a un ambiente sano, en el contexto del caso presentado en el año 2019.
2. **Declarar** que la decisión adoptada en la presente sentencia no surte efectos para el caso concreto, sin perjuicio de los precedentes que los fundamentos de ésta pudieren sentar en el futuro.
3. **Disponer** que la Asociación de Municipalidades del Ecuador (“AME”) difunda la presente sentencia a través los medios adecuados y disponibles a todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el término máximo de 20 días desde la notificación de esta sentencia. La AME deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de esta medida en el término de 20 días contados desde el vencimiento del término para la difusión de la sentencia.
4. **Notifíquese y cúmplase.-**

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

incumplimiento total o parcial de sus deberes de reparación integral, la Autoridad Ambiental Competente requerirá al operador su cumplimiento inmediato y obligatorio, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan (...). Véase también los artículos 187, 188, 189, 289 y siguientes, 314 y siguientes.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1561-19-JP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 1561-19-JP/25, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 14 de febrero de 2025, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado por las consideraciones que expongo a continuación.
2. La sentencia 1561-19-JP/25 revisó un proceso de acción de protección en el que Antonio del Jesús Veintimilla Macías (“**accionante**”) demandó a una compañía y al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo (“**GAD**”). En lo esencial, el accionante alegó la vulneración del derecho a un medio ambiente sano debido a la contaminación acústica producida por la operación de una fábrica de chifles de propiedad de la compañía. Según el accionante, esta contaminación por ruido excesivo tenía efectos tanto para el medio ambiente como para los habitantes de la zona; en este sentido, afirmó que sufría estrés crónico producido, específicamente, por la contaminación acústica.
3. En este contexto, la sentencia 1561-19-JP/25 planteó un único problema jurídico: “¿Vulneró el GAD Municipal de Portoviejo el derecho a un medio ambiente sano del accionante por no ejercer en debida forma sus competencias de control ambiental?”. A pesar de ello, la sentencia se limitó a concluir que el GAD “ejecutó sus competencias de control ambiental” en el contexto del caso concreto que tuvo lugar en 2019. El análisis de la sentencia se centró en explicar las obligaciones que surgen de normativa infraconstitucional que regula materia ambiental (especialmente el Código Orgánico del Ambiente) y en resumir las diligencias que el GAD realizó en su momento para controlar el ruido producido por la fábrica de chifles a través de, por ejemplo, inspecciones e informes con medidas específicas que debía adoptar la fábrica.
4. Mi disentimiento radica en el enfoque de la sentencia. Considero que las sentencias de revisión, cuando no producen efectos en los casos concretos, deberían desarrollar la jurisprudencia de la Corte con el fin de guiar a los jueces y juezas constitucionales para que estos tengan claridad al momento de resolver casos análogos. En este sentido, considero que el enfoque de la sentencia 1561-19-JP/25 debía, precisamente, centrarse en guiar la labor de los jueces y juezas constitucionales cuando conocen acciones de protección en las que se alegue la vulneración del derecho al medio ambiente sano. Ciertamente, el caso también permitía que se aborden cuestiones novedosas como los

posibles efectos de la contaminación acústica en los derechos, así como la responsabilidad compartida de organismos del Estado y particulares (legitimación pasiva). De hecho, el caso fue seleccionado precisamente para que la Corte pueda pronunciarse sobre estos temas.

5. Me preocupa, particularmente, el enfoque de la sentencia 1561-19-JP/25 porque, en lugar de aclarar el rol que deberían tener los jueces y juezas constitucionales cuando conozcan casos análogos, podría confundir su labor. En efecto, podría provocar que los jueces y juezas constitucionales interpreten que su rol, cuando conocen casos en los que se alega la vulneración del derecho al medio ambiente sano, se limita a verificar si las instituciones del Estado (como el GAD) han ejercido, o no, sus competencias de control ambiental que están reguladas, principalmente, en normas infraconstitucionales. La función de la Corte (en este caso), así como la de los jueces y juezas constitucionales de instancia (en casos análogos), no es verificar si un organismo del Estado ha ejercido, o no, sus competencias, sino determinar si han existido vulneraciones de derechos. El examen para determinar si ha existido una vulneración del derecho al medio ambiente sano no se puede limitar a la verificación del cumplimiento del Código Orgánico del Ambiente u otros cuerpos normativos conexos.
6. En resumen, considero que el enfoque de la sentencia 1561-19-JP/25, centrado en el ejercicio de las competencias del GAD, es absolutamente insuficiente para determinar si existió o no una vulneración de derechos. Este enfoque inadecuado podría generar confusión en los jueces y juezas constitucionales de instancia cuando conozcan demandas que aleguen vulneraciones del derecho al medio ambiente sano. Al tratarse de un tema tan sensible y relevante, estimo que la Corte perdió la oportunidad de guiar a las autoridades judiciales sobre el análisis que deben realizar frente a alegaciones de vulneración de este derecho. Además, la Corte perdió la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia en cuanto a las aristas particulares del caso como las posibles vulneraciones de derechos (individuales y colectivos) provocadas por contaminación acústica y la legitimación pasiva de privados en este tipo de casos. Por estos motivos, al considerar que el análisis realizado no fue conducente para responder al único problema jurídico planteado en la sentencia, expreso mi disidencia.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1561-19-JP fue presentado en Secretaría General el 17 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1561-19-JP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), respetuosamente formulo mi voto salvado, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia de mayoría emitida en la presente causa tiene 2 conclusiones con las que discrepo: (i) que no se cumple el supuesto para acreditar la condición de legitimación pasiva en contra de particulares; y, (ii) que el GAD de Portoviejo no vulneró el derecho al medio ambiente sano porque ejerció sus competencias de control ambiental.
3. En primer lugar, respecto a **la legitimación pasiva (i)**, considero que, aun cuando la propia sentencia de mayoría cita los parámetros jurisprudenciales para cumplir el requisito del artículo 41.4.c de la LOGJCC y señala, expresamente, que este no debe confundirse con el análisis de fondo sobre la existencia o no de vulneración de los derechos alegados, no los cumple. Así, la sentencia de mayoría, afirma que:

[...] de los documentos aportados a la causa, tanto por el GAD municipal como por el GAD provincial, como organismos ambientales competentes, que se efectuó la valoración técnica de las instalaciones de la empresa y del sonido emitido por su actividad, a través de las inspecciones y actos de control realizados. Así, se observa que el GAD municipal □ en las ocasiones en las que determinó que la fábrica debía realizar adecuaciones y/o había superado en la medición *in situ* los decibeles permitidos para el sonido □ requirió obras específicas de mitigación de ruido y mejoras para cumplir con la legislación ambiental.<sup>1</sup> También, se observa los informes en los que se describen las mejoras solicitadas a la empresa, y las comunicaciones de ésta pidiendo, por su propia iniciativa, inspecciones para verificar las obras de mitigación que le fueron solicitadas, sin que se aprecie que la fábrica se haya negado o haya evitado cumplir con las especificaciones de la autoridad ambiental competente.

Además, se observa que □ en informes de fechas posteriores a las adecuaciones y obras de mitigación por parte de la empresa □ el GAD municipal determinó el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la fábrica. De tal forma, de los informes se aprecia que ante mediciones que sobrepasaron los límites establecidos para el sonido, e incluso ante la presencia de humo, se realizaron gestiones de control ambiental, luego de las cuales se ejecutaron por parte de la fábrica las obras de mitigación requeridas por las autoridades, verificándose con posterioridad la adecuación de las actividades de la

---

<sup>1</sup> De los documentos aportados, se observan al menos, cuatro procesos de verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales de la fábrica por parte de las entidades competentes, como el GAD municipal de Portoviejo (incluso a través de comisaría) y el GAD Provincial de Manabí.

empresa a los parámetros ambientales requeridos.

4. De lo descrito hasta aquí, considero que la sentencia de mayoría no se limita a determinar el cumplimiento del requisito de legitimación pasiva, sino que analiza la documentación y prueba que consta actualmente en el expediente completo para determinar que no existe daño porque se han atendido las denuncias, realizado controles y ordenado la ejecución de obras. En consecuencia, en mi opinión, este tipo de análisis cambia el estándar de análisis que debe llevar a cabo un juez cuando conoce una acción de protección en contra de un particular, pues en lugar de determinar la potencialidad de que la acción u omisión de la persona natural o jurídica genere un daño grave, se lo hace desde el convencimiento de que este no existió. Esto nos lleva a saltarnos un paso importante, pues la legitimación pasiva tiene que ver con un requisito previo a entrar a analizar el fondo y una demanda debería desecharse por esta razón solo cuando la falta de legitimación resulta obvia. De hecho, la determinación de si existe o no legitimación pasiva puede ser de tal complejidad, que la propia Corte, en los casos puestos a su conocimiento, lo deja para ser resuelto en sentencia en aquellos casos donde la falta de legitimidad no es evidente.
5. En este caso, estimo que la sentencia de mayoría da cuenta de elementos suficientes como para concluir que se cumple el requisito legal para presentar una acción de protección en contra de un particular. Según consta en su demanda, el accionante alega la presunta vulneración del derecho al medio ambiente sano afirmando que en su barrio, que es zona residencial, “de lunes a domingos las 24 horas del día” las maquinarias y trabajadores de una fábrica hacen un ruido insoportable y se despiden humo de modo constante.<sup>2</sup> Además, el accionante sostiene que ha presentado varias denuncias y quejas sin que hasta la fecha se haya reubicado la fábrica y eliminado las afectaciones que sufre.
6. De tales afirmaciones y verificada la actividad que lleva a cabo la fábrica, como bien sostiene la sentencia de mayoría, esta tiene la potencialidad de causar un impacto en el ambiente, que incluye agentes contaminantes como el ruido. Aquello, por tanto, ciertamente puede afectar la dignidad de una persona y generar daños permanentes o irreversibles, más allá de si la empresa cuenta o no con un permiso de operaciones.
7. En consecuencia, tal como determinaron los jueces de instancia, estimo que en este caso si se acredita la condición de legitimación pasiva en contra de particulares y correspondía determinar si es que la fábrica accionada vulneró o no el derecho al medio

---

<sup>2</sup> Adicionalmente, el accionante requirió que “hasta que se realice el traslado se disponga que el [GAD de Portoviejo] haga cumplir con la ordenanza que regula la realización de actividades económicas, debiendo hacer cumplir el horario de funcionamiento de tal fábrica en nuestra zona residencial, el cual es hasta las 22h00; además, deberá realizar controles semanales de la emisión de ruido, a fin de que se controle que éstos se encuentren dentro del margen permisible”.

ambiente sano del accionante. Decir lo contrario, abre la puerta para que los jueces de instancia puedan mal entender la aplicación de los precedentes jurisprudenciales y desestimar causas donde personas jurídicas privadas puedan afectar derechos constitucionales sin hacer un análisis pormenorizado y de fondo.

8. En segundo lugar, respecto a la inexistencia de vulneración del derecho al medio ambiente sano por parte del GAD de Portoviejo por haber ejercido sus competencias de control “en debida forma” (ii), debo manifestar que discrepo con el planteamiento del problema jurídico realizado, así como con su resolución. De acuerdo con la Constitución y la ley, en una acción de protección y en una sentencia de revisión, lo que corresponde es determinar es si existió o no la alegada vulneración de derechos y no evaluar si el GAD accionado ejerció de forma debida sus competencias de control ambiental.
9. Estimo que lo medular en este tipo de casos siempre debe ser la determinación de si existe o no una afectación al derecho constitucional de la persona que acciona. Es cierto que esta vulneración puede ocurrir producto de una falta de control por parte de las autoridades, en este caso ambientales, o por inobservancia de la normativa aplicable. Pese a ello, estimo que también podría encontrarse una violación, en este caso al derecho al medio ambiente sano, pese a que la autoridad haya ejercido sus competencias de control ambiental.
10. De los hechos descritos, evidencio que, durante la acción de protección, los jueces de la Corte Provincial determinaron que, en efecto, existían niveles de ruido que superaban los rangos permitidos. Del expediente y las pruebas presentadas, los GADS involucrados y la propia empresa, evidenciaron que fue necesario ejecutar varias medidas de mitigación para poder resolver la contaminación auditiva. Por lo que, a mi parecer, aquello evidencia que sí existían afectaciones provocadas por la empresa demandada y que, más allá de los controles o intervenciones del GAD municipal, podían existir afectaciones a derechos constitucionales que debía ser analizadas y que, en su momento, fueron tuteladas por la Corte Provincial.
11. En consecuencia, estimo que no corresponde limitar el análisis de una presunta violación de derechos a determinar si la autoridad encargada ejerció o no de forma debida sus competencias de control, sino que, en todos los casos, el centro debe estar en determinar si existió o no una vulneración de derechos constitucionales. Solo, a partir de ello, se puede determinar si aquella vulneración ocurrió como resultado de un ejercicio indebido de competencias, lo cual, en mi opinión, puede acarrear mayor nivel de responsabilidad de la autoridad accionada.

12. En consecuencia, reitero que, a mi parecer, el solo hecho de que una autoridad haya ejercido sus competencias de control, no implica automáticamente que no existan vulneraciones de derechos. Por lo que, en este caso, si la Corte optó por seleccionar el caso y revisar si existió una afectación del derecho al medio ambiente sano por parte del GAD de Portoviejo y de una fábrica privada, debió centrarse en ello y en responder la pretensión del accionante. Con ello, aun si llegaba a la conclusión de que no existió vulneración de derechos, habría contribuido a la construcción de precedentes que guíen a los jueces en la resolución de acciones de protección.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 1561-19-JP, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1561-19-JP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 1561-19-JP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 13 de febrero de 2025.
2. En el marco de la facultad prevista en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución, esta Magistratura emitió la sentencia 1561-19-JP/25.<sup>1</sup> En la acción de protección de origen, Antonio del Jesús Veintimilla Macías (“**accionante**”) alegó que la empresa Plantain Republic/República del Plátano EXPORTPLANTAIN S.A. (“**fábrica**”) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo (“**GADM de Portoviejo**”) vulneraron su derecho a un ambiente sano, saludable, seguro y limpio. Argumentó que la empresa accionada es una fábrica de chifles que funciona en su barrio todos los días y las horas de la semana y produce “un ruido insoportable, tanto en el día como en la noche, todo esto provoca que se destruya la armonía de nuestro ambiente y nos causa un malestar terrible”. También mencionó que la categorización del uso de suelo para el sector no es industrial. Como pretensión, solicitó que se declare la vulneración de los derechos señalados y que se disponga que, en un plazo razonable, se reubique a la fábrica, de acuerdo con la categorización correspondiente de uso y gestión del suelo.<sup>2</sup>
3. La jueza de la Unidad Judicial Tercera contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Manabí (“**Unidad Judicial**”) “inadmitió” la acción de protección. Consideró que: i) no se evidenció que la empresa haya provocado violaciones a derechos constitucionales, o un daño grave e irreparable; 2) el accionante no había probado que había sufrido los daños graves por él alegados; 3) el GADM había conocido sobre las denuncias presentadas por el accionante y ha concedido un término para reubicar la empresa. El accionante apeló esta decisión

---

<sup>1</sup> El artículo 436 numeral 6 de la Constitución establece que: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante en las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

<sup>2</sup> Antes de presentar la acción de protección, el accionante había realizado varias denuncias al Ministerio del Ambiente, a la Defensoría del Pueblo, al GAD provincial de Manabí y al GADM de Portoviejo. Sobre este último indicó que no había hecho cumplir con las ordenanzas de uso y gestión del suelo para actividades económicas.

4. La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto. Declaró que el GADM Portoviejo, por omisión, vulneró el derecho al ambiente sano. Dispuso que el GADM Portoviejo establezca si las actividades de la empresa son compatibles con el uso del suelo; y, si no son compatibles, se disponga la reubicación de la fábrica.
5. En su decisión, este Organismo determinó que: 1) la fábrica no podía ser legitimado pasivo porque no se comprobó la existencia de un daño grave y porque cumplió con los parámetros de control realizados por el GADM de Portoviejo en la emisión de ruido; 2) el GADM de Portoviejo no vulneró el derecho al ambiente sano porque ejerció en forma debida sus competencias de control.
6. No estoy de acuerdo con esas conclusiones. Considero que el caso tenía dos particularidades que requerían un análisis diferente por parte de la Corte. Primero, se trataba de un caso específico de contaminación acústica que puede generar daños a la salud mental *a través* del medio ambiente, y no daños directamente al ambiente. Esto implicaba, que se verifique si existió o no daño a la salud mental del accionante. Segundo, y relacionado con lo anterior, la determinación de si en este caso se vulneró o no el derecho al ambiente sano no podía agotarse en determinar si el GADM de Portoviejo ejerció en debida forma sus competencias de control. Ese es un examen de mera legalidad, y no de constitucionalidad. A continuación, expondré las razones de mi desacuerdo.

#### **A. Derecho a un ambiente sano, contaminación acústica y derecho a la salud**

7. Coincido con la decisión en indicar que la contaminación acústica implica la presencia en el ambiente de ruidos, vibraciones que, sin importar su fuente, genere molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades, o que tenga efectos significativos sobre el medio ambiente.
8. Sin embargo, desde mi criterio, el punto central del caso consistía en entender este tipo de contaminación al ambiente para, de ahí, encuadrar el problema jurídico del caso en el marco del derecho al ambiente sano y a la salud mental.
9. La Constitución reconoce el derecho al ambiente sano en varios de sus artículos;<sup>3</sup> incluye alusiones al ambiente y al desarrollo sostenible, así como una serie de principios ambientales. En todo este entramado de normas era necesario que este Organismo ubique la problemática del caso específico de manera clara. El accionante argumentó que la fábrica y el GADM de Portoviejo vulneraron su derecho al ambiente

---

<sup>3</sup> Especialmente el artículo 14 y 397 de la Constitución.

sano porque el ruido de la empresa le causó estrés crónico y porque, por la normativa de uso y gestión de suelo, la fábrica debía ser reubicada.

10. Desde mi punto de vista, el caso se enmarca dentro del derecho al ambiente sano en relación con el derecho a la salud, por contaminación ambiental. Desde aquí se deriva la primera consecuencia: ¿cómo se prueba, en justicia constitucional, la vulneración individual del derecho constitucional al ambiente sano?
11. Este Organismo ha determinado que, en su dimensión individual, el derecho al ambiente sano busca establecer si la degradación ambiental ha tenido un efecto en el ejercicio de otros derechos individuales de una persona.<sup>4</sup> Esto implica que la determinación del contenido del derecho al ambiente sano que debe tutelarse podría o no alcanzar al ejercicio de otro derecho. Este derecho, que bien puede ser individual, colectivo y difuso, puede tutelarse: 1) de modo autónomo, como cuando se determina si la degradación o el daño ambiental ha privado a una persona del uso o goce de los valores que le proveen los ecosistemas. También puede analizarse 2) de modo conexo, como cuando las afectaciones al ambiente generan afectaciones inmediatas al ejercicio de otros derechos de las personas.
12. A su vez, se puede identificar daños que: i) se producen al ambiente en sentido estricto; es decir, a los elementos de los ecosistemas. Aquello, podría generar la necesidad de tutelar el derecho al ambiente sano de modo autónomo, y también en conexidad con otros derechos. Como cuando se contamina un cuerpo de agua, aquí se produce un daño al ambiente—a un recurso natural directamente, y como efecto se vulnera el derecho al ambiente sano y podría vulnerarse también el derecho a la salud o el derecho al agua.
13. También pueden darse daños que: ii) no se producen directamente al ambiente, sino que se producen *a través* del ambiente. Como cuando se produce ruido que no afecta a un recurso natural ni cambia los equilibrios ecológicos o daña los ecosistemas, pero produce una vulneración del derecho al ambiente sano porque genera, a través del medio atmosférico, afectaciones a otros derechos, como a la salud.
14. Considero entonces que el caso se enmarca en una vulneración del derecho al ambiente sano por los daños que representa la contaminación acústica. Enmarcado así el caso, la conexidad del derecho al ambiente sano se torna aún más relevante. La adecuación para que el medio ambiente en donde vive una persona sea tolerable, no afecte a su calidad de vida, y garantice el ejercicio de otros derechos resalta la interdependencia

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2167-21-EP/22, “*El Río Monjas*”, 19 de enero de 2022, párr. 75.

del derecho al ambiente sano con otros derechos sociales. En este caso puntual, el derecho a un ambiente sano en relación con el derecho a la salud.

15. Desde este punto de vista, el caso debía centrarse en si la contaminación auditiva vulneró el derecho al ambiente sano en tanto la transmisión del ruido atmosférico provocado por la fábrica afectó al derecho a la salud desde su dimensión emocional. De acuerdo con el accionante, la exposición continuada al ruido, de lunes a domingo, durante las 24 horas del día, le generó estrés crónico. Esto ocasionó, de acuerdo con los hechos del caso, que el accionante, incluso previo a presentar la acción de protección, haya denunciado ante instituciones del Estado el ruido que provocaba la fábrica. Este hecho no es baladí, desde mi punto de vista, demuestra el malestar que tenía el accionante, que le llevó a reclamar profusamente y que debía ser valorado en términos de si aquel malestar reflejaba, equivalía o ayudaba a demostrar el problema de salud mental señalado.
16. Con estas consideraciones, en la sentencia de mayoría se debió evaluar si existía o no un daño a la salud para, desde ahí, verificar si se cumplía con los requisitos para presentar una acción de protección en contra de particulares. La Constitución y la LOGJCC prevén cinco escenarios para que sea posible presentar una acción de protección en estas circunstancias, estas son que el legitimado pasivo: provoque daño grave, o preste servicio público, o actúe por delegación, o la persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, cultural, religioso, o de cualquier tipo, o que se trate de un acto discriminatorio. Este caso podría haberse enmarcado en el escenario de daño grave.
17. Lo señalado en los párrafos 14 y 15 permite entender que para mirar si había daño, si ese daño era grave, y si ese daño equivalía a una vulneración al derecho constitucional, era pertinente practicar prueba para mirar si la exposición permanente al ruido perturbaba la salud emocional del accionante y su vida cotidiana. Aquello habría permitido determinar si procedía o no la acción de protección en contra de la fábrica, y así es como debieron haber procedido las judicaturas de instancia.
18. Sin embargo, este Organismo, determinó que: 1) el GAD municipal y el GAD provincial habían efectuado valoraciones técnicas en las instalaciones de la empresa; que tras las inspecciones y actos de control dispusieron realizar adecuaciones u obras de mitigación cuando la medición *in situ* había superado los decibeles permitido para el sonido; que, al respecto, la fábrica no se negó a cumplir las especificaciones de la autoridad ambiental; y que el GADM de Portoviejo había concluido que la empresa había cumplido con la normativa ambiental; y 2) que “del expediente no es posible evidenciar algún tipo de indicio probatorio que permita inferir el padecimiento atribuido al nivel de emisiones sonoras de la fábrica”.

19. Para la sentencia de mayoría, la falta de prueba de este padecimiento junto con la apreciación de que “la fábrica, al parecer, cumplía con las observaciones y parámetros establecidos en los actos de control realizados por parte del GAD municipal”, le llevaron a determinar que no había daño grave como presupuesto para que la acción de protección proceda en contra de la fábrica.
20. Estoy en total desacuerdo con este análisis. Por un lado, como señalé en el párrafo 17, debía determinarse la existencia del daño, pero la decisión de mayoría señaló que no había prueba de tal cuestión en el expediente. Esto revela una mala práctica de la prueba de los jueces de instancia en materia de garantías jurisdiccionales y que la Corte, a través de esta sentencia de revisión, debía subsanar. De acuerdo con la Constitución y la LOGJCC existe reversión de la carga de la prueba en el caso de que la acción en contra de particulares se presente por vulneración del derecho al ambiente sano. Era la fábrica quien debía no solo limitarse a indicar que cumplía con la normativa ambiental, sino de probar por qué el sonido que generaba, más allá de cumplir, o no, en los decibeles legalmente permitidos, no vulneraba el derecho a la salud mental del accionante. Esto no ocurrió y la sentencia de mayoría terminó por ignorar la inversión de la carga de la prueba.
21. Por otro lado, el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la fábrica no es una prueba, mucho menos determinante, para establecer si existía o no daño grave al derecho al ambiente sano. A mi juicio, en materia ambiental, el cumplimiento de las normas infra legales no es suficiente para excluir la posibilidad que existan daños graves a los derechos constitucionales. La existencia de una licencia ambiental no es una garantía de que la actividad no vulnera derechos constitucionales. Analizaré este punto en la siguiente parte de este voto concurrente.

**B. Determinación de la vulneración del derecho constitucional al ambiente sano por contaminación auditiva**

22. Tras determinar que la acción de protección no procedía en contra de la fábrica, la Corte entonces analizó si el GADM de Portoviejo vulneró el derecho constitucional al ambiente sano. Para el efecto, planteó la siguiente pregunta jurídica: ¿Vulneró el GAD municipal de Portoviejo el derecho a un ambiente sano del accionante por no ejercer en debida forma sus competencias de control ambiental?
23. A mi modo de ver, la pregunta así formulada y su respuesta terminó por vaciar el contenido del derecho al ambiente sano en este caso. La sentencia de mayoría se limitó a verificar que: 1) existe normativa especializada ambiental; esto es, el COAM y el COOTAD, que establecen la facultad a los municipios “para generar normativa

ambiental en ciertos aspectos, uno de ellos el ruido, además de su competencia para controlarlo, emitir instrumentos de regularización ambiental, entre otros”. A partir de allí, la sentencia de mayoría razonó que 2) los municipios tienen competencia para prevenir y controlar las actividades que generan impacto ambiental y que, en el caso, concluyó que 3) GADM de Portoviejo “ha aportado documentos que permiten establecer que (...) acudió diligentemente al lugar, levantó y ejecutó procedimientos para analizar, verificar, controlar y exigir el cumplimiento de las obligaciones ambientales de la fábrica”.

24. El análisis del derecho al ambiente sano se agotó en las acciones que emprendieron las instituciones estatales. Así, la Corte verificó que el GADM de Portoviejo realizó dos procesos de verificación ambiental en la fábrica; constató que había niveles altos de ruido, por lo que solicitó a la fábrica realizar obras de mitigación del ruido. Observó que estas visitas a la empresa contaron con la participación de las personas del barrio, que el GADM verificó el cumplimiento de la normativa ambiental y que recordó la responsabilidad de la fábrica de cumplir con los niveles máximos de emisión de ruido. También notó que hubo obras de mitigación dispuestas por el GAD provincial, y que éste estableció el cumplimiento de las medidas ambientales requeridas a la fábrica. Señaló que la Defensoría del Pueblo también había manifestado que existieron mediciones de sonido que superaba el nivel permitido, pero que, tras la intervención de las autoridades ambientales, el ruido se encontraba dentro de los límites permisibles.
25. Desde mi punto de vista, la sentencia de mayoría no analizó si se vulneró o no el derecho al ambiente sano y si el GADM cumplió con las obligaciones que frente a este derecho tiene. De acuerdo con esa decisión, ejercer las actividades de control ambiental es una forma de garantizar el derecho al ambiente sano. Estoy de acuerdo en que las actividades control estatales buscan verificar que se esté cumpliendo con la normativa ambiental; y que, la normativa ambiental tiene como fin precautelar que las actividades que puedan generar daños ambientales estén actuando de tal modo que se prevenga ese daño. Pero de ahí, no considero que el cumplimiento de las obligaciones de control equivalga a establecer que no se han vulnerado derechos constitucionales, por las siguientes razones.
26. La problemática no radicaba en la cantidad de inspecciones o en las actuaciones que, de acuerdo con la sentencia de mayoría, había llevado a cabo diligentemente la entidad de control. **El enfoque del caso no debieron ser los controles administrativos, sino si, incluso pese a ellos, existió o no una afectación al derecho constitucional al ambiente sano y a la salud y la responsabilidad por omisión por parte del GAD.** La determinación del cumplimiento de regulaciones sobre el ruido, sobre procedimientos administrativos y la existencia de licencias como presupuesto para

determinar que no hubo vulneración de derechos constitucionales terminó por sustituir un análisis de constitucionalidad por uno de legalidad.

27. En esta medida, la sentencia de mayoría no debió resolver el caso verificando si hubo actividades de control por parte de los entes estatales y si la fábrica cumplió la normativa ambiental, sino determinando si el ruido produjo o no una afectación al derecho constitucional del accionante y las acciones u omisiones que llevaron a ello. El cumplimiento de las normas infra constitucionales no excluye la posibilidad de una vulneración constitucional. La exposición continua del ruido de una fábrica que incluso se encuentra en una zona catalogada como residencial debió analizarse en términos sustantivos. Esto implicaba que la pregunta jurídica debía centrarse en determinar si el ruido ambiental, incluso si estaba dentro de los parámetros infra constitucionales, afectó o no la salud mental del accionante de forma grave.
28. En virtud de la inversión de la carga de la prueba, no era posible exigir al afectado que pruebe dicha vulneración. Era responsabilidad del GADM probar que el ruido no afectó la salud mental del accionante, y no limitarse a demostrar que había cumplido con sus competencias de control y a identificar que la fábrica cumplió con la normativa. Esta determinación normativa, considero, es una condición necesaria pero no suficiente para descartar una vulneración constitucional. En otras palabras, la adjudicación constitucional del derecho al ambiente sano, justamente para distinguir lo que pertenece a la justicia contenciosa administrativa, no puede limitarse a constatar si hubo control administrativo, sino que debe evaluar si el derecho al ambiente sano ha sido, o no, menoscabado en su dimensión sustancial.
29. La justicia contencioso administrativa entonces revisa si una actividad cumple con la normativa vigente. En este caso, si el ruido que emitía la fábrica estaba dentro de los límites permitidos y establecidos en las normas pertinentes. En el caso que se determine el incumplimiento, se deben corregir los fallos en la aplicación de las normas: se puede ordenar una nueva medición o exigir mejoras en los controles. En cambio, la justicia constitucional, en este caso los jueces de instancia y la propia Corte Constitucional, debían evaluar si la afectación era constitucionalmente relevante; es decir, si el ruido impactaba derechos fundamentales, más allá de lo que esté permitido en la norma. Entonces, incluso si, en este caso, el ruido cumplía con la normativa de decibeles, aquello no era una garantía para establecer que no era posible que su emisión causara estrés crónico y disminuyera la calidad de vida del accionante. Esa determinación pertenece a la dimensión constitucional. Así mismo, la Corte podía desarrollar las obligaciones que en materia constitucional tenía el GAD al respecto.
30. Por estas razones, considero que la sentencia de mayoría no debió plantearse si el GADM cumplió con sus deberes de control como presupuesto para determinar si se

vulneraron derechos constitucionales. En su lugar, debió determinar si aplicó inversión de la carga de la prueba para que la empresa demostrara que no causaba daño; si se verificó si la exposición prolongada al ruido generó afectaciones a la salud mental del accionante; y, si, se dictaron medidas efectivas para restablecer el derecho vulnerado, más allá de los controles administrativos. Al responder negativamente a estas preguntas, procedía que la Corte, en sus facultades de revisión, aplique la inversión de la carga de la prueba, ordene una pericia psicológica del accionante y disponga medidas efectivas de mitigación o incluso la reubicación de la fábrica, si se verificaba una afectación constitucional.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1561-19-JP fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**