

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO

**“EFICACIA DE LA NORMATIVA JURÍDICA QUE REGULA LA  
CONTAMINACIÓN ACÚSTICA GENERADA POR ACTIVIDADES  
ECONÓMICAS EN EL D.M.Q”**

MAYRA CAROLINA GUEVARA SÁNCHEZ

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO R.

Agosto 2013

## ***Dedicatoria***

*Para el mayor y el mejor ejemplo de amor, entrega, fuerza y tenacidad. A mi fuente inspiradora, por hacer de mi quien soy y por ser mi orgullo en todo sentido.*

*Te amo mamita!*

## **Agradecimientos**

*A Dios, por mi salud y mi familia. A mis hermanos Gina y Carlos por su apoyo y amor infinito.  
Al Doctor Miguel Ángel Bossano por creer en mis ideas y trabajar en ellas. Y a mis amig@s  
Cris, Fer y Carlos... los adoro.*

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>Dedicatoria</b>	<b>ii</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>iii</b>
<b>Abstract</b>	<b>vi</b>
<b>Introducción</b>	
Antecedentes	<b>página 1</b>
Justificación, planteamiento y delimitación del problema	<b>página 2</b>
Resultados esperados	<b>página 4</b>
<b>Capítulo I. Contaminación Acústica</b>	
1.1 Generalidades	<b>página 5</b>
1.2 Causas y niveles de contaminación acústica	<b>página 9</b>
1.3 Características de la contaminación acústica y sus formas de medición	<b>página 12</b>
1.4 Efectos nocivos en los seres humanos	<b>página 15</b>
<b>Capítulo II. Régimen Jurídico de la Contaminación Acústica</b>	
2.1 El Derecho Ambiental en la Constitución Ecuatoriana	<b>página 22</b>
2.2 Competencia para ejercer el control de la contaminación acústica generada por actividades económicas en el DMQ	<b>página 31</b>
2.3 Estudio de la contaminación acústica en el Distrito Metropolitano de Quito generada por actividades económicas. (Informe de la calidad de aire)	<b>página 42</b>
2.4. Análisis de la Ordenanza Metropolitana No. 213 del Distrito Metropolitano de Quito, "De la Prevención y Control del Medio Ambiente"	<b>página 44</b>
<b>Capítulo III. Estudio Comparado</b>	
3.1. Estudio comparado de legislaciones extranjeras, en materia de contaminación acústica por actividades económicas	<b>página 52</b>

3.2. Breve vistazo a casos internacionales y nacionales	<b>página 67</b>
<b>Capítulo IV. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>página 76</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>página 81</b>

## **ABSTRACT**

El impacto de la contaminación ambiental en el ser humano es hoy en día el foco de atención de la mayoría de gobiernos que buscan medidas para precautelar el cuidado del medio ambiente, haciendo énfasis en lo que corresponde al agua, aire y suelo. Es importante reconocer que con el desarrollo del ser humano, también el avance de otros problemas ambientales se pueden presentar, produciendo además de daños a la salud, otro tipo de afectaciones que hasta ahora no se habían considerado.

La presente tesina tiene como objeto el análisis de la eficacia de la normativa jurídica que regula la contaminación acústica en el Distrito Metropolitano de Quito, conocer el grado de conciencia en la población al respecto de estos problemas ambientales e implementar nuevas ideas en nuestra legislación local, que garanticen el derecho de vivir en un ambiente sano tal como lo establece nuestra Constitución.

Para lograr el propósito de este estudio, se debe partir de las concepciones más simples sobre la contaminación acústica como su origen, concepto, características, causas y efectos, tomando en cuenta además que este problema ambiental ha sido subestimado y dejado de lado a diferencia de otro tipo de contaminación como el agua y el suelo, siendo incluso complejo su medición y cuantificación respecto del daño causado, por ello que las administraciones públicas trabajen no en parar el ruido pero sí en mitigar su impacto en la ciudadanía.

Como se analiza en el presente trabajo, la regulación en nuestro país de la contaminación ambiental es extensa y general, señalando a todo momento el derecho a vivir en un ambiente sano; particularmente al respecto de la contaminación acústica no se especifica nada. Sin embargo, la Ordenanza 213 del DMQ regula este problema ambiental y establece parámetros de cumplimiento y sanciones para los infractores. En este punto se busca establecer la responsabilidad que tienen los GAD's, su jurisdicción y competencias.

En lo que respecta a legislación comparada, a más de contemplar los problemas que se mencionan a lo largo del estudio, se hace una novedosa mención respecto de un derecho que se ve afectado por la contaminación acústica y el cual merece un espacio considerable de análisis: el derecho a la intimidad. Países como España y Argentina dan un enfoque más profundo a los efectos nocivos de la contaminación acústica comunes, mencionan el derecho a la privacidad y a la intimidad.

## Introducción

La innegable perpetración de la modernidad ligada a la estructura social, ha confrontado graves efectos ambientales, suscitando la concienciación del conglomerado humano y consiguientemente el replanteamiento de políticas estatales que ligan objetivos sostenibles y sustentables a las actividades productivas, así como medidas de mitigación y sistemas amigables con el ambiente en la cotidianidad tanto en la urbe como en el ambiente rural; sin embargo, pese a los esfuerzos formalizados en un marco jurídico, la realidad ambiental sigue expuesta a impactos y daño.

En su entorno general la contaminación que afecta a la naturaleza, la rápida industrialización ha dado lugar a innumerables accidentes que han contaminado los recursos terrestres, atmosféricos y acuáticos con materiales tóxicos y otros contaminantes, amenazando a las personas y los ecosistemas con graves riesgos para la salud. El uso cada vez más generalizado e intensivo de materiales y energía ha originado una creciente presión en la calidad de los ecosistemas locales, regionales y mundiales.

Antes de que se emprendiera un esfuerzo concertado para reducir el impacto de la contaminación, el control ambiental apenas existía y se orientaba principalmente al tratamiento de residuos para evitar daños locales, aunque siempre con una perspectiva a muy corto plazo. Sólo en aquellos casos excepcionales en los que se consideró que el daño era inadmisibles se tomaron medidas al respecto. A medida que se intensificó el ritmo de la actividad industrial y se fueron conociendo los efectos acumulativos, se impuso el paradigma del control de la contaminación como principal estrategia para proteger al medio ambiente.

El cuidado que debe existir por parte de la autoridad municipal al momento de otorgar licencias de funcionamiento, es considerado un mero trámite, pero la mitigación que no existe por parte de los mismos en el control, provoca que se extralimiten lo permitido en niveles acústicos.

## **Justificación**

La contaminación acústica es un problema relativamente nuevo de los últimos años debido al crecimiento poblacional y desarrollo industrial. Los inconvenientes ambientales que afectan al agua, suelo y aire son frecuentemente el tema de interés de la mayoría de personas, sin embargo, el ruido también forma parte de la contaminación al medio ambiente y es un punto segregado ya sea por desconocimiento y/o falta de interés.

Desde esta perspectiva resulta fundamental y urgente dar un vistazo a la normativa actual que el Municipio de Quito maneja con respecto de la contaminación por ruido, enfocada especialmente a actividades del tipo económico. El interés primario de esta investigación es crear un sentido de conciencia en la población sobre este tema debido a las consecuencias graves que genera y que a diferencia de otros modos de contaminación, los efectos del ruido no son palpables ni visibles a corto plazo, pues es un contaminante cuyo daño es inminente y silencioso.

En segundo lugar y partiendo del enunciado anterior, es importante evaluar la eficacia que dicha normativa ha tenido hasta estos días con el fin de considerar posibles mejoras a las ordenanzas municipales que dan tratamiento a este tema. Es indispensable controlar, disminuir y/o eliminar las fuentes contaminantes del ruido; pero esto merece un proceso de estudio y acción donde la participación ciudadana es una pieza básica, sin ella no se podría garantizar verdaderamente la calidad de vida en todos los ambientes de la ciudad, tal y como lo describe la Constitución de la República.

El objeto del estudio es evaluar la eficacia de la existente normativa jurídica sobre la contaminación por ruido generada de las actividades económicas, entendido dentro de ellas tanto lo comercial como lo industrial, para identificar aciertos, irregularidades o situaciones particulares del actual gobierno municipal; con el fin de implementar nuevas ideas a la luz del derecho comparado, que contribuyan al desarrollo legal y mejoramiento de la normativa actual pertinente a los problemas en el mencionado ámbito; pero, sobre todo, garantizar realmente el derecho de todos los ciudadanos a vivir en un ambiente sano como lo establece nuestra Constitución.

La contaminación por ruido proveniente de actividades económicas es un problema que se extiende en todo el territorio ecuatoriano y alrededor del mundo entero; el desarrollo humano

a nivel mercantil hace imposible que este problema no siga creciendo en la misma media que crece su producción. Para el presente estudio, es fundamental localizar un punto concreto de referencia a fin de lograr mejores resultados y alcanzar los objetivos que más adelante se enumeran; el Distrito Metropolitano de Quito será el escenario sobre el cual se trabajará ya que siendo una metrópoli, los síntomas y efectos de la contaminación acústica son evidentes sobre la población.

Al ser un tema relativamente nuevo que viene tomando fuerza en estas últimas dos décadas, es posible que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como ente responsable de dictar ordenanzas en el caso, presente una carencia de realismo y practicidad para poner en marcha un plan de acción que responda verdaderamente a este innegable e inadvertido problema ambiental. Por otro lado, hoy en día parece normal que una moto pase a nuestro lado emitiendo un fuerte ruido, o que un gran parlante nos bombardee los oídos con sus fuertes anuncios comerciales durante horas y horas; esto no significa que sea inofensivo para la salud de los particulares ya que es cuestión de tiempo el que se llegue a advertir las lesiones ocasionadas, tomando en cuenta que el ser humano posee un aparato auditivo que sólo puede soportar sin daño una carga acústica que se encuentre dentro de unos parámetros muy determinados.

Como se advirtió anteriormente, esta contaminación en cierto modo se la podría definir como asintomática dado que cuando se detectan los primeros síntomas de daños, ya se ha producido una importante cantidad de trastornos en el organismo, la mayoría de ellos consecuencia de un estrés continuado. Pero también existen denuncias de exceso de ruido que molesta la tranquilidad y bienestar de la comunidad. No obstante, las causas que generan esta contaminación son claras y entre ellas se puede considerar la actividad humana, la actividad industrial, la construcción de edificios, actividades lúdicas (locales de música y diversión), hablando por su puesto del ámbito económico segmento en que se basa el enfoque de este trabajo.

Para lo dicho, se plantea la siguiente incógnita: Los efectos de la contaminación acústica manifestada en el Distrito Metropolitano de Quito dado el aumento de molestias en la población, ¿Pueden ser controlados con la aplicación eficaz de la norma vigente o se requiere de un proyecto que revise y mejore la norma, que informe y eduque sobre estos efectos negativos para la población?

## **Resultados esperados**

Por ser un tema verdaderamente interesante, los resultados esperados serían que a través de un análisis de la evolución de la contaminación por ruido producto de las actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito, se puedan identificar aciertos como carencias, irregularidades o situaciones particulares que se estén produciendo en la normativa actual al respecto. Para ello, es necesario el análisis de la cultura que juega un papel protagónico dentro del problema de contaminación acústica

Finalmente lo que se busca con ésta investigación es no solo reconocer la eficacia de nuestra legislación sobre contaminación acústica, sino también considerar desde un estudio legal comparado, sugerencias para la innovación y perfeccionamiento de la normativa y que tenga analogía con la necesidad de la población de vivir en un ambiente sano y libre de vicios para su pleno desempeño y progreso en todos los niveles.

# CAPÍTULO I

## LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

### 1. Generalidades

#### 1.1 Conceptos

La contaminación ambiental es la incorporación de varios agentes físicos, químicos o biológicos, que alteran desfavorablemente las condiciones naturales del mismo, afectando el bienestar de la población humana, vegetal y animal. Es uno de los problemas ambientales más importantes del mundo produciendo un desequilibrio, que nace como resultado de la adición de cualquier sustancia al medio ambiente, causando efectos adversos y severos tanto en el hombre, como animales, vegetales o materiales expuestos a dosis que sobrepasen los niveles aceptables en la naturaleza.

La contaminación emana de diversas manifestaciones de la naturaleza (fuentes naturales) o bien debido a los diferentes procesos productivos del hombre (fuentes antropogénicas) que conforman las actividades de la vida diaria, como por ejemplo: industriales (actividad minera y petrolera), comerciales (envolturas y empaques), agrícolas (agroquímicos), domiciliarias (envases, pañales, restos de jardinería) y fuentes móviles (gases de combustión de vehículos).

Tradicionalmente el medio ambiente se ha dividido para su estudio e interpretación en tres componentes principales que son: aire, agua y suelo; sin embargo, esta clasificación es netamente pedagógica, si se considera que la mayoría de contaminantes interactúan con más de uno de los elementos del ambiente.<sup>1</sup> Para la finalidad de este estudio, nos referiremos entonces a uno de los componentes indicados, el aire.

El aire, según la Real Academia Española, es el *“fluido que forma la atmósfera de la Tierra. Es una mezcla gaseosa, que, descontado el vapor de agua que contiene en diversas proporciones, se compone aproximadamente de 21 partes de oxígeno, 78 de nitrógeno y una de argón y otros gases semejantes a este, al que se añaden algunas centésimas de dióxido*

---

<sup>1</sup> AGUILAR LUIS, Contaminación Ambiental, *Contaminación Ambiental*, Web: <http://contaminacion-ambiente.blogspot.com/>, acceso: 03 de marzo de 2013,10h32.

de carbono”<sup>2</sup>. Además de la definición teórica, es importante resaltar que el aire es un recurso natural de uso común. Es un bien público que no pertenece a nadie en particular sino a la sociedad en su conjunto; el Estado tiene el dominio ordinario del mismo por cuanto tiene el deber de protegerlo y controlarlo conforme a la población que le atañe, y por lo que ejerce una jurisdicción de control. Conciérne mencionar que la contaminación del aire depende, entre otros factores, del contaminante. De esta manera, nace el interés de analizar la contaminación acústica proveniente del ruido que generan las actividades industriales y sociales principalmente.

Se encuentra claro, por tanto, que nadie tiene derecho ilimitado de propagar ruidos a discreción, como si estos se limitaran solamente a la propiedad privada. Por el contrario, todos tenemos la obligación de usar el aire como medio transmisor de la energía sonora, en forma compatible con otros usos, tal como se lo haría con otros residuos más visibles; así lo explica María Cristina Zeballos de Sisto.<sup>3</sup>

## 1.2 Contaminación Acústica

La contaminación acústica o *auditiva*, es el “exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona. Si bien el ruido no se acumula, traslada o mantiene en el tiempo como las otras contaminaciones, también puede causar grandes daños en la calidad de vida de las personas si no se controla bien o adecuadamente”.<sup>4</sup>

Tanto el sonido como el ruido son elementos constitutivos de la contaminación acústica, como se observa en el párrafo anterior. Hay varias perspectivas desde las cuales se definen estos conceptos: fisiológicamente, se entiende que el sonido es “una sensación producida en el oído por determinadas oscilaciones de la presión exterior”<sup>5</sup>; desde la física, se observa como “un fenómeno sonoro formado por vibraciones irregulares en frecuencia (período, ciclo o hertz) y amplitud por segundo, con distintos timbres, dependiendo del material que los

---

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario De La Lengua Española*, Vigésimo Segunda Edición, <http://lema.rae.es/drae/?val=aire>, acceso: 15 de febrero de 2013, 16h30.

<sup>3</sup> Cfr. ZEBALLOS DE SISTO María Cristina, *Régimen Jurídico de la Contaminación Sonora en Argentina*, en REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Buenos Aires, 2005, p. 132.

<sup>4</sup> NOTICIAS DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA, <http://www.mundosinruido.es/contaminacion-acustica/>, acceso: 05 de marzo de 2013, 22H12.

<sup>5</sup> LAFORGA FERNÁNDEZ P., *Conceptos Físicos de las Ondas Sonoras*, EN “FÍSICA Y SOCIEDAD” (REVISTA DEL COLEGIO OFICIAL DE FÍSICOS), No. 11, 2000, p. 4. Citado por: DE ANDRÉS ALONSO Fernando Luis, *El Tratamiento Administrativo de la Contaminación Acústica*, Coruña, 2003, p. 13

origina”<sup>6</sup>. La OMS (Organización Mundial de la Salud) por su parte dice que el ruido es un sonido no deseado cuyas consecuencias son una molestia para el público, con riesgo para la salud mental y física<sup>7</sup>.

Sin perjuicio de lo citado, considero imperante dentro de estos conceptos el del punto de vista sociológico; quién mejor que la sociedad como involucrado directo para definir al ruido como una expresión negativa del sonido, como el conjunto de “perturbaciones de mayor o menor intensidad que tienen su causa en los sonidos no deseados”<sup>8</sup>. Aunque esta acepción tenga un alcance subjetivo, es muy válida en el momento de examinar y evaluar los daños que la contaminación acústica produce en el ser humano.

### 1.3 Evolución Histórica de la Contaminación Acústica

A pesar de ser uno de los contaminantes más antiguos en la historia de la humanidad por ser parte natural de la vida y desarrollo del ser humano, recién en el año de 1972 el ruido fue reconocido como agente contaminante en el Congreso del Medio Ambiente de las Naciones Unidas celebrado en Estocolmo<sup>9</sup>; y, en la actualidad es uno de los problemas atmosféricos más agresivos para el hombre y para la calidad medioambiental, constituyéndose además en una de las causas de trastornos físicos (perdidas de audición) y de desequilibrios psicológicos en las personas sometidas a ciertos niveles de ruido más comunes.

Desde tiempos pasados han existido normas que regulen el ruido: como señalan García Sáenz y Javier Garrido<sup>10</sup>, “en la ciudad griega de Síbaris en el siglo VI antes de Cristo, estaba prohibido cuidar gallos que perturbaran el descanso nocturno de los ciudadanos y también los artesanos que ejercían oficios especialmente ruidosos debían trabajar fuera de la ciudad”; otro ejemplo viene desde la Europa Medieval donde se prohibió el uso de los

---

<sup>6</sup> ENRÍQUEZ DE SALAMANCA I. Mínguez, *Efectos del ruido en el sistema cardiovascular*, EN *Jornadas Internacionales sobre contaminación acústica en las ciudades*, 2002. Citado por: DE ANDRÉS ALONSO Fernando Luis, Id.

<sup>7</sup> Cfr. LÓPEZ BARRIO Isabel, *Efectos Sociopsicológicos del Ruido*, EN *Introducción a la psicología ambiental*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 130.

<sup>8</sup> DE ANDRÉS ALONSO Fernando Luis, Op. Cit., p.13

<sup>9</sup> Cfr. LA SCOPE (SCIENTIFIC COMMITTEE ON PROBLEMS ENVIRONMENT) EN LÓPEZ BARRIO Isabel, Óp. Cit., p. 130

<sup>10</sup>Cfr. GARCÍA SANZ B. y GARRIDO F. Javier, *La Contaminación Acústica en Nuestras Ciudades*, Fundación “La Caixa”, Barcelona, 2003, p. 18

carruajes en ciertas ciudades durante la noche, con el fin de asegurar un sueño tranquilo a sus habitantes.<sup>11</sup>

Es claro que a medida que la población aumenta, crecen también sus necesidades y las formas de satisfacerlas. Así, muchos autores coinciden que la época de la industrialización, en la que el desarrollo económico y los avances tecnológicos del tiempo se propagaron con fuerza, es cuando la contaminación acústica empieza a sentirse como un verdadero malestar en el ser humano, notando que los efectos contaminantes no son solamente una afección al aire en general, sino que perturban el bienestar de la comunidad, alteran su comportamiento, su actitud, y consecuentemente su progreso.

Los inconvenientes ambientales que afectan el agua, el suelo y el aire son frecuentemente el único enfoque de la mayoría de gobiernos y personas; sin embargo, olvidan que el ruido también forma parte de la contaminación al medio ambiente y es una cuestión apartada por desconocimiento y/o falta de interés. En nuestro medio es común escuchar el bullicio proveniente de actividades económicas de índole industrial y comercial, pero más común y preocupante es que la ciudadanía mire este comportamiento como normal, no siéndolo en lo absoluto.

El proceso urbanístico que ha llevado a la destrucción de áreas verdes para dar paso a nuevas construcciones habitacionales, donde las áreas recreativas son cada vez más reducidas, ha sido una razón de peso para que la relación del hombre con su ambiente haya sido afectada.

La contaminación sónica en la mayoría de metrópolis es muy aguda: vehículos, aviones, maquinarias, etc. El ruido produce efectos psicológicos dañinos cuando la intensidad supera los 70 decibelios, afecta el descanso, disminuye el rendimiento laboral y provoca un constante estado de ansiedad. Se ha llegado incluso a conclusiones como que las generaciones jóvenes de hoy serán futuros sordos, debido al crecimiento de los niveles de ruido en las ciudades.

Si bien es imposible vivir en un ambiente cien por ciento silencioso, si se sabe que el ruido es inherente a cualquier actividad del ser humano y lo contrario sería inhibir al hombre de su

---

<sup>11</sup> PORTAL EL RUIDO.COM, *Nociones Básicas de Acústica*, <http://www.elruido.com/portal/web/guest/acondicionamiento>, acceso: 20 de marzo de 2013, 15H26.

naturaleza social, es muy posible alcanzar un punto de equilibrio entre los niveles de contaminación que producen daños a la población y la cantidad de ruido necesaria para que se pueda desarrollar una actividad económica. Es viable mitigar los ruidos que causan daños al ser humano, no solo a nivel de salud sino también dentro del desempeño diario, por ello el deseado punto de equilibrio no será el mismo para todas las comunidades, dependerá de la condición de cada grupo social y de la actividad que predomine en la zona analizada.

Indudablemente nos encontramos frente a un tipo de contaminación cuyas características son especiales a diferencia de otras conocidas; por tanto como paso previo al estudio legal que proponga controlar, disminuir y/o eliminar las fuentes contaminantes de ruido, será menester introducirse en campos técnicos, mecanismos y acciones que hacen a las políticas medioambientales considerar a la contaminación acústica como uno de los elementos perturbadores que de manera más negativa afecta a la calidad de vida del hombre y que degrada con mayor intensidad el medio en el que se desarrollan las grandes ciudades.

## **2. Causas y Niveles de Contaminación Acústica**

### **2.1 Causas**

La contaminación acústica encuentra su causa primaria en la actividad humana como es natural, y por su puesto en mejora de su bienestar han surgido con el tiempo algunas variantes como el transporte, la construcción de edificios, obras públicas, la industria, actividades de ocio entre otras, que generan grandes cantidades de ruido en el desarrollo de su actividad.

Acorde con la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) el principal causante del elevado nivel de ruido en nuestras ciudades es el tráfico vehicular, generador de aproximadamente el 80% de la contaminación acústica en el medio urbano de las metrópolis; por supuesto hay que considerar otras causas que si bien estadísticamente sus porcentajes son bajos a diferencia del primero no dejan de ser importantes, entre otras y con especial observación por el tema central de este trabajo, son las actividades industriales con el 10% y con el 4% los bares, discotecas y lugares de esparcimiento consideradas como

actividades económicas.<sup>12</sup>

Parte del progreso de la sociedad se refleja en la necesidad de desplazarse entre espacios cada vez más amplios y distancias considerables dentro del medio urbano donde habitan, dicha necesidad ha sido pretexto para el aumento espectacular del parque automotor, que por cierto no ha sido acompañado de una adecuada planificación urbana y, al contrario, opaca cualquier forma de mejora que la tecnología haya incluido con el fin de disminuir el problema de tráfico en las urbes aligerando así sus repercusiones negativas. Por otro lado, y con mayor repercusión resulta la contaminación acústica ocasionada por el tráfico aéreo, que al menos dentro del Distrito Metropolitano de Quito mejorará debido a la reubicación del aeropuerto “Mariscal Antonio José de Sucre”, que hasta entonces se encontraba en una zona de la ciudad que ya no es considerada periférica; o, que en otras ciudades algún día esas zonas si fueron periféricas pero la expansión e incremento de las urbes han permitido llegar hasta sus alrededores a muchas poblaciones.

Otros agentes contaminantes del medio acústico son también las actividades industriales como las inmensas fábricas, refinerías, etc.; mas en la actualidad, existen centros fabriles cuyo tamaño físico no necesariamente corresponde a grandes fábricas ubicadas en las periferias. En estos días es más común observar talleres y pequeñas industrias que se alojan en el mismo vecindario residencial, dado que muchos son negocios familiares y encuentran un acomodo en las propias viviendas, es decir, el mismo espacio físico es su hogar y lugar de trabajo, afectando de alguna forma a los vecinos quienes expresan que no hay el control necesario sobre estas.

Como se ha comentado, el incremento de contaminación acústica es producto de la moderna forma de vida que caracterizan a las metrópolis, lo cual hace que el individuo sienta el ruido con un grado de tolerancia mayor al que una persona del campo soportaría. De esta manera se puede hablar de los centros de esparcimiento como bares, discotecas, e incluso de locales comerciales que con el fin de atraer clientela usan algunos recursos exageradamente llamativos, sónicamente hablando, ya sea por el horario extendido de su funcionamiento o por valerse de grandes bocinas anunciando sus promociones y beneficios.

De aquello se puede enumerar algunas transgresiones dentro de las actividades económicas que afectan y dan paso a la contaminación acústica, como: no respetar los límites de

---

<sup>12</sup> DE ANDRÉS ALONSO Luis, Op. Cit. p. 21

horarios legalmente establecidos para el cierre de los locales; incumplimiento de las normas y ordenanzas que indican un determinado nivel para el volumen de aparatos musicales; abuso del número prudencial y hasta legal de clientes que simultáneamente pueden ser admitidos acorde al aforo del local; violación de las normas legales de seguridad e insonorización en la habilitación de los locales; práctica desleal entre unos cabildos y otros, con el fin de atraer inversión y generar impuestos en sus jurisdicciones; entre otras. Como menciona el Valedor do Pobo, “cuando esta cultura de transgresión se impone en una sociedad o en amplios sectores de ella, la lucha por restablecer una legalidad suficientemente respetada resulta muy difícil”.<sup>13</sup>

## 2.2. Niveles:

<b>Niveles Sonoros y Respuesta Humana</b>		
<b>Sonidos característicos</b>	<b>Nivel de presión sonora [dB]</b>	<b>Efecto</b>
Zona de lanzamiento de cohetes (sin protección auditiva)	180	Pérdida auditiva irreversible
Operación en pista de jets Sirena antiaérea	140	Dolorosamente fuerte
Trueno	130	
Despegue de jets (a 60 mts. de distancia) Bocina de auto (a 1 m. de distancia)	120	Máximo esfuerzo vocal
Martillo neumático Concierto de Rock	110	Extremadamente fuerte
Camión recolector Petardos	100	Muy fuerte
Camión pesado (15 m)	90	Muy molesto

<sup>13</sup> INFORME EXTRAORDINARIO DEL VALEDOR DO POBO, *La contaminación acústica en Galicia*, p. 28, citado por Fernando de Andrés Alonso, op. Cit. Pág.15.

<b>Niveles Sonoros y Respuesta Humana</b>		
<b>Sonidos característicos</b>	<b>Nivel de presión sonora [dB]</b>	<b>Efecto</b>
Tránsito urbano		Daño auditivo (8 Hrs)
Reloj despertador (0,5 m) Secador de cabello	80	Molesto
Restaurante ruidoso Tránsito por autopista Oficina de negocios	70	Difícil uso del teléfono
Aire acondicionado Conversación normal	60	Intrusivo
Tránsito de vehículos livianos (30 m)	50	Silencio
Dormitorio Oficina tranquila	40	
Biblioteca Susurro a 5 m	30	Muy silencioso
Estudio de radiodifusión	20	
	10	Apenas audible
	0	Umbral auditivo

Fuente: CALDERÓN CÓRDOVA Francisco, *Ruido y Salud Humana*, Revista 365 días para vivir con salud, Ciudad de México, <http://www.diversidadambiental.org/articulos/nota012.html>, acceso: 12 de marzo de 2013, 22H05

### **3. CARACTERÍSTICAS Y FORMAS DE MEDICIÓN**<sup>14</sup>

La contaminación acústica como se había mencionado es un problema subestimado, por dos razones simples: afecta a un solo sentido; y, es de difícil propagación fuera del área contaminada, a diferencia de otras clases de contaminación, como el agua y el suelo.

#### **3.1 Características de la Contaminación Acústica**

La contaminación acústica tiene varias características particulares que la diferencia de otros contaminantes. Entre ellas se pueden señalar las siguientes:

- Es el contaminante más barato de producir y necesita muy poca energía para ser emitido.
- Es complejo de medir y cuantificar.
- No deja residuos, no tiene un efecto acumulativo en el medio, pero si puede tener un efecto acumulativo en sus efectos en el hombre.
- Tiene un radio de acción mucho menor que otros contaminantes, es decir, se localiza en espacios muy concretos.
- No se traslada a través de los sistemas naturales, como el aire contaminado movido por el viento, por ejemplo.
- Se percibe sólo por un sentido: el oído, lo cual hace subestimar su efecto. Esto no sucede con el agua, por ejemplo, donde la contaminación se puede percibir por su aspecto, olor y sabor.

#### **3.2 Formas de Medición**

Establecer ciertos parámetros que permitan medir y cuantificar la intensidad del ruido resulta imprescindible si se pretende darle un tratamiento objetivo a este fenómeno contaminante. Se ha creado para este fin, una unidad de medida de los niveles de presión acústica denominada decibelio (dB). "Cada unidad de decibelios representa un escalonamiento basado en las capacidades del oído humano, de tal forma que con esta escala se definen los valores que puede percibir el sistema auditivo humano. Así, el nivel 0 corresponde al silencio absoluto, y el máximo sería el nivel correspondiente a 140 dB, que se asimila al límite del

<sup>14</sup> Cfr. ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, *La Contaminación Acústica*, Agosto de 2004, <http://www.ecologistasenaccion.org/article5350.html>, acceso: 12 de marzo de 2013, 22h56

dolor".<sup>15</sup> De igual forma, para medir la duración del ruido, existe un factor de presión acústica equivalente o *Leq*, que establece la media de los distintos niveles sonoros de un período, o el nivel constante de ruido.<sup>16</sup>

Los límites que la OMS (Organización Mundial de la Salud) sugiere, partiendo de que el nivel de presión acústica del discurso normal opera sobre los 50 db, que un ruido con niveles sonoros por encima de los 35 db dificulta la comprensión y el entendimiento de la palabra, haciéndola prácticamente inentendible a partir de los 65 db. En el interior de las viviendas la OMS recomienda que para un buen aprovechamiento del sueño, el nivel acústico del ruido no debiera exceder de 30 db para el ruido continuo y deberían evitarse ruidos superiores a 45 db por cuanto destruyen el descanso y dificultan su reanudación. En zonas cercanas a aeropuertos al OMS advierte que los habitantes pueden padecer alternaciones en sus funciones fisiológicas a resultas de una exposición prolongada a niveles de 65-70 db. Concluye la OMS que un ruido por encima de los 89 db aumenta la agresividad de los individuos con predisposición a reacciones de aislamiento y hostilidad social.<sup>17</sup>

Existen determinados trabajos que se desarrollan en ambientes que superan el mínimo tolerable de ruido aproximado de 85 decibeles, pero en determinados períodos alcanza los 140 decibeles. A continuación se enumera ciertos ejemplos que se exponen a sonidos altos y dañinos para la salud auditiva; y, además permitirán al lector comprender la relación equivalente de los decibeles en la vida real:<sup>18</sup>

- Artistas, como músicos, personas que trabajan en tabernas y discotecas. Las personas que laboran en ambientes en los que se reproduce música alta tienen grandes posibilidades de padecer dolencias auditivas como resultado de la exposición prolongada a frecuencias muy altas. En una discoteca, se resisten niveles de más de 115 decibeles, y en un concierto en vivo se llega a niveles que bordean los 140 decibeles.
- Los expertos de la industria metalúrgica, siderúrgica y textil indican que diariamente los ruidos alcanzan un volumen muy elevado; como es el caso de los tornos y

---

<sup>15</sup> DE ANDRÉS ALONSO Luis, Óp. cit. p. 15

<sup>16</sup> Ibid, p. 16

<sup>17</sup> Cfr. MARTÍ MARTÍ Joaquim, *La defensa frente a la contaminación acústica y otras inmisiones*, Bosch Editor, Barcelona, 2008, pp. 39-41.

<sup>18</sup> Cfr. INSTITUTO VITAL, El Ruido. Contaminación Acústica o Sonora. Deficiencia Auditiva, 29 de abril de 2011, <http://vidaok.com/el-ruido-contaminacion-acustica-o-sonora-deficiencia-auditiva.html>, acceso: 25 de marzo de 2013, 20h45

fresadoras que sobrepasan los 85 decibeles, y martillos neumáticos, laminadoras y forjadoras produciendo 110 decibeles.

### 3.3 Instrumentos de Medición

Con los hechos expuestos, cada vez se hace más importante tomar conciencia y responsabilidad sobre la obligación de monitorear el impacto de Ruido Ambiental que producen, principalmente las actividades económicas durante las jornadas de funcionamiento.

Al igual que existe una medida que permite entender los niveles de ruido, también se necesita de instrumentos especializados en esta tarea; y aunque cada equipo de medición es distinto, coinciden en su elemento básico que es una especie de micrófono conocido como “transductor”.

Los instrumentos más comunes en el mercado son:<sup>19</sup>

- **Sonómetro:** Este instrumento responde ante un sonido de una forma aproximada a como lo haría el oído humano; es una herramienta imprescindible para medir la presión sonora. Los sonómetros convencionales se emplean para medir el nivel de presión acústica con ponderación A ( $L_{pA}$ ) del ruido estable. Los sonómetros integradores pueden emplearse para todo tipo de ruidos y pueden medir varios parámetros simultáneamente.
- **Analizador de frecuencias:** Determina el contenido energético de un sonido en función de la frecuencia. Muchos sonidos complejos están formados por un gran número de componentes de ruido, distribuidos continuamente en el espectro de frecuencias.
- **Dosímetro:** Es un pequeño sonómetro que permite calcular la dosis de ruido a la que está sometida una persona. Lleva incorporado un sistema lector en el que se expresa la dosis acumulada en el tiempo que ha estado funcionando. Por su tamaño son portátiles, lo cual permite medir todo tipo de ruidos tanto en puestos de trabajo fijos como móviles.
- **Calibrador acústico:** Instrumento que sirve para asegurar la fiabilidad de los sonómetros. Su misión es generar un tono estable de nivel a una frecuencia

---

<sup>19</sup> Cfr. CURSO DE ACÚSTICA creado por G.A., Instrumentos de Medida, 2003, <http://www.ehu.es/acustica/espanol/ruido/inmes/inmes.html>, acceso: 28 de marzo de 2013, 23h17

predeterminada y se ajusta la lectura del sonómetro haciéndola coincidir con el nivel patrón generado por el calibrador.

#### **4. Efectos nocivos en los seres humanos**

“De la misma forma que el humo de un cigarrillo ajeno es humo ajeno y el que lo aspira es fumador pasivo, el ruido ajeno puede tener un impacto negativo sobre las personas sin su consentimiento, y lo que es más grave, sin que el escucha pasivo conozca sus efectos negativos.”<sup>20</sup>, menciona acertadamente María Cristina Zeballos de Sisto.

La salud, a la luz de la OMS (Organización Mundial de la Salud), es considerada como el estado de bienestar físico, psíquico y social, que no necesariamente significa la ausencia de afecciones o enfermedades.<sup>21</sup> También se puede entender a la salud como la situación de equilibrio con el entorno que garantice la ausencia de distorsiones desproporcionadas que afecten a los seres vivos. El ruido, en este caso, puede romper ese equilibrio y de ese modo desencadenar una enfermedad.

La valoración del ruido y sus efectos está relacionada con factores individualizados en cada individuo, de acuerdo a que la reacción en el organismo frente a esta agresión, varía dependiendo de estado de salud, edad e incluso a la particularidades culturales de la sociedad en que se desarrolla el individuo afectado. Sin bien en principio se podría considerar la subjetividad del ruido y su valoración como un problema de salud ambiental imposible de tratar, su tratamiento aún es muy probable, a través de estudios individuales o empíricos que complementen los parámetros objetivados legalmente.<sup>22</sup>

El crecimiento de la contaminación acústica es progresivo e inevitable, debido a la naturaleza propia de las actividades del ser humano, y sus efectos trascienden de igual forma como se propagan las ondas concéntricas que derivan de la caída de un objeto al agua repercutiendo sobre otros hombres. Lo difícil dentro de este esquema es descubrir con exactitud la influencia y efectos que los distintos tipos de ruidos producen en diferentes personas. Según

---

<sup>20</sup> ZEBALLOS DE SISTO María Cristina, Óp. Cit. p. 130

<sup>21</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Preguntas Frecuentes*, <http://www.who.int/suggestions/faq/es/index.html>, acceso: 03 de febrero de 2013, 19h28

<sup>22</sup> Cfr. DE ANDRÉS ALONSO Luis, Op. Cit. pp. 17-20.

Stroh (1971),<sup>23</sup> un ambiente ruidoso puede alterar la ejecución de una tarea o trabajo, esto dependerá de la clase de ruido, su frecuencia e intensidad, el nivel de ruido (por encima de los 95 dB); y, del tiempo de exposición (largo).

La audición es uno de los sentidos más importante y útiles que posee el ser humano, porque conforma el sistema de alerta primario frente a situaciones del entorno potencialmente peligrosas. Junto con la vista, ambos sentidos se apoyan mutuamente, de modo que cuando uno de ellos baja su rendimiento, el otro se agudiza como forma de compensación. El oído es el órgano que permite la audición y es responsable de generar las percepciones auditivas; también es esencial para el equilibrio u orientación espacial.<sup>24</sup> Desgraciadamente, la mayoría de personas no somos conscientes de los cuidados necesarios para conservar la salud auditiva, tomando en cuenta que mediante el sonido nos podemos comunicar y disfrutar de los sonidos de la naturaleza.

La reiteración y acumulación de ruidos y vibraciones en el organismo de las personas, ocasionan tres tipos de daños<sup>25</sup>:

- Trastornos otológicos: la exposición a ruidos o sonidos de determinada intensidad o con determinadas características suele producir diversos trastornos en el aparato auditivo; entre ellos la elevación pasajera del umbral de la audición, la pérdida de capacidad auditiva, el trauma acústico y el envejecimiento prematuro del aparato auditivo (presbiacusia). Esta última afección es propia de las sociedades industrializadas.
- Trastornos psicológicos: la percepción individual del ruido está encargada de factores subjetivos (como se explicó). Esto ocurre debido a las molestias sonoras que se interpretan como una intromisión en el campo de la privacidad de las personas. Cuando se tiene que soportar un sonido sin haberlo elegido siempre será más detestable que aquellos que se eligieron por voluntad propia. Esta situación hace que los efectos psicológicos lleven a que el mayor daño se sienta no por la intensidad sino por la intromisión en la vida privada. Este factor será tenido en cuenta al momento de determinar indemnizaciones a los afectados.

---

<sup>23</sup> Cfr. LÓPEZ BARRIO Isabel, Op. Cit, p. 141.

<sup>24</sup> Cfr. ENCICLOPEDIA ICARITO, *Los Sentidos*, <http://www.icarito.cl/enciclopedia/articulo/primer-ciclo-basico/ciencias-naturales/estructura-y-funcion-de-los-seres-vivos/2009/12/21-31-9-7-los-sentidos.shtml>, acceso: 05 de febrero de 2013, 21H04

<sup>25</sup> Cfr. ZEBALLOS DE SISTO María Cristina, Op. Cit. pp. 137,138.

- Trastornos fisiológicos: la intensidad y la frecuencia del sonido pueden provocar en el sistema vegetativo una serie de modificaciones funcionales, producto de reacciones defensivas internas. Se producen lesiones ulcerosas, elevación de la presión arterial y aceleración del ritmo cardiaco.

Algunas de las reacciones fisiológicas y psicológicas mencionadas, surgen como consecuencia de un deseo natural de autoprotección frente a sonidos excesivamente altos. Así como los animales reaccionan a sonidos y se ponen en estado de alarma; se despiertan, se esconden o se enfrentan a la causa del ruido y su cuerpo reacciona inmediatamente con la secreción de adrenalina. Igualmente pasa con el hombre, por tanto el ruido provoca en él de forma instintiva las mismas reacciones aunque con frecuencias moduladas o inhibidas por la voluntad, lo que incrementa el nivel de estrés.<sup>26</sup>

Isabel López Barrio, a más de los efectos enlistados, se refiere a los efectos del ruido sobre el rendimiento como uno de los más controvertidos y cuya problemática es compleja. En general admite que el ruido es molesto y perjudicial para la ejecución de algunos trabajos pero que es muy común encontrar inconsistencias en los experimentos realizados ya que algunas veces se observó que perjudica el rendimiento global y otras, que lo beneficia; demostrando que el ruido per sé tiene muy pocos efectos adversos sobre la capacidad de ejecución dependiendo de las tareas mentales que no requieran comunicación verbal, de otros factores físicos y de su interacción. También señala y recuerda que en todo caso los efectos del ruido sobre el rendimiento tienden a manifestarse, una vez transcurrido un periodo de exposición al mismo. La excesiva estimulación supone un incremento en el nivel del arousal<sup>27</sup> del sujeto y como consecuencia una disminución en el rendimiento.<sup>28</sup>

Otro factor que se toma en cuenta como efecto nocivo es el ruido excesivo durante horas de la noche destinadas al descanso. Gaetano Licitra, miembro del grupo de estudio de la OMS y que llevó a cabo una investigación al respecto, afirma que los resultados de la investigación demostraron cierta incidencia, aunque mínima, del ruido nocturno sobre el infarto del miocardio ya que éste puede hacer aumentar el pulso cardíaco hasta 10 latidos de más en la fase del sueño dependiendo del tipo de ruido que se genere. Sin olvidar, entre estas consecuencias de la contaminación acústica, la pérdida irreversible de audición, que puede

---

<sup>26</sup> Cfr. ZEBALLOS DE SISTO María Cristina, *Ibid.* p. 141

<sup>27</sup> Nb. Activación fisiológica y psicológica del organismo que describe los procesos de alerta vigilia y activación.

<sup>28</sup> Cfr. LÓPEZ BARRIO Isabel, *Op.Cit.*, pp. 138-141.

ser provocada por una exposición continuada a ruidos superiores a 95dB.<sup>29</sup>

Parecería que no hay manera de escapar de los efectos nocivos de la contaminación acústica y que al contrario la población inconscientemente se ve obligada a soportarlos. Ejemplo de ello, es el peligro disonante que involucró las famosas vuvuzelas, en el mundial de fútbol pasado en Sudáfrica, representando una amenaza para todos los que asistieron a los estadios tanto por el ruido y contaminación acústica como para el sistema nervioso; entretenidos por el deporte, muchos no se daban cuenta que podían estar en los comienzos de un tinnitus o sordera. En la vida diaria los oídos están desprotegidos ante los ruidos altos sin que nos percatemos de ello.

Otro ejemplo de la irresponsabilidad sobre el cuidado del sistema auditivo, son los reproductores de música pues son uno de los principales problemas de exposición a volúmenes increíblemente altos que repercuten directamente en los oídos. Ahora con la tecnología, basta con un USB que se conecta a todos los nuevos aparatos de sonido, para hacer una fiesta con volúmenes muy arriba de los límites saludables.<sup>30</sup>

A continuación se enumeran diferentes estudios sobre las consecuencias del ruido en las personas:<sup>31</sup>

- La población expuesta a un nivel de ruido por encima de los 65 decibelios desarrolla a corto plazo un índice superior en un 20% de ataques cardíacos<sup>32</sup>.
- Los niños y los ancianos son más sensibles a los ruidos que perturban su sueño, aunque su reacción no es la misma: el sueño de los ancianos tiende a ser más ligero por lo que son más propensos a despertarse, sin embargo tanto los ancianos como los niños mostraron alteraciones a causa del ruido, tales como: alteraciones del

---

<sup>29</sup>Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA Alicia, *La Contaminación Acústica y sus Consecuencias en la Salud*, <http://www.onsalus.com/la-contaminacion-acustica-y-sus-consecuencias-en-la-salud/75/articulo>, acceso: 21 de febrero de 2013, 14h23.

<sup>30</sup> Cfr. INSTITUTO VITAL, Op. Cit. <http://vidaok.com/el-ruido-contaminacion-acustica-o-sonora-deficiencia-auditiva.html>

<sup>31</sup> Cfr. ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, Op. Cit. <http://www.ecologistasenaccion.org/article5350.html>

<sup>32</sup> Cfr. AGENCIA FEDERAL ALEMANA DE MEDIO AMBIENTE, *Estudio Cohort*, Barcelona, a cargo de DIETER GOTTLÖB.

pulso, vasoconstricción<sup>33</sup>, modificaciones en el electromiógrafo<sup>34</sup> y en el encefalograma<sup>35</sup>.

- Con niveles de ruido altos, la tendencia natural de la gente hacia la ayuda mutua disminuye o desaparece, reapareciendo en el momento en que se suprime la presión sonora<sup>36</sup>.
- En experimentos de laboratorio con animales se demostró que en un ambiente con ruido superior a 110 decibelios – esto es una bocina de automóvil a un metro, sirena de ambulancia, discoteca, concierto de rock, moto a escape libre, trueno- , los procesos cancerosos aparecen y se desarrollan con mayor rapidez<sup>37</sup>.
- Los niños cuyos colegios lindan con zonas ruidosas, aprenden a leer más tarde, presentan mayor agresividad, fatiga, agitación y riñas frecuentes, mayor tendencia al aislamiento y dificultad de relacionarse. Al respecto, el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas)<sup>38</sup> afirma que la contaminación acústica conlleva efectos negativos en las generaciones futuras, como deterioro del aprendizaje y del desarrollo humano<sup>39</sup>.

Existe además un punto a considerar más allá de las molestias y daños en la salud de las personas, es un efecto económico. Un ejemplo interesante lo plantea María Cristina Zeballos de Sisto: “el valor económico de un inmueble destinado a vivienda localizado en una zona tranquila y sin ruido, versus una propiedad similar ubicada en una esquina muy transitada, ubicada al lado de una autopista o bajo un corredor aéreo. Es indiscutible concluir que tanto el precio del inmueble como la posibilidad de venderlo variarán por las circunstancias que los rodean.

En todo caso la complejidad técnica de medir los efectos en cada individuo, dice Luis de Alonso, afecta de forma significativa en la evaluación de las situaciones mencionadas en especial cuando la intervención rápida de las administraciones es menester y existe omisión por su parte aduciendo que uno de los principales problemas para atender estas situaciones

---

<sup>33</sup> Nb. Estrechamiento de un vaso sanguíneo, lo que produce disminución del flujo sanguíneo.

<sup>34</sup> Nb. Referente al examen médico que verifica el estado de los músculos y los nervios que los controlan.

<sup>35</sup> Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS BIOCLIMÁTICOS DEL CNRS, *Experimento realizado por Dr. MUZET Alain*, Francia.

<sup>36</sup> Cfr. Id.

<sup>37</sup> Cfr. Id.

<sup>38</sup> Nb. Es el mayor organismo de investigación de España y el tercero en Europa.

<sup>39</sup> Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS BIOCLIMÁTICOS DEL CNRS, *Experimento realizado por Dr. MUZET Alain*, Op. Cit.

es la carencia de medios y por ello no disponer de especialistas en todos los casos. Pero aun teniendo medios, se escudan en dificultades técnicas para no intervenir en el momento es que se precisa, esto es, en el momento en que se está produciendo la molestia; por ello resulta obvio que el problema no se aborda con eficacia.

A parte de las medidas legislativas, que desde las administraciones públicas deban ser tomadas, es importante motivar una cultura de consciencia y entender que sin bien los efectos del ruido no es algo que se pueda detener, es posible controlarlo y es un deber de la ciudadanía aportar por el mejoramiento del ambiente y su solución con actitudes cooperantes.

## **Capítulo II. Régimen Jurídico de la Contaminación Acústica**

El hombre tiene derecho a un máximo de sanidad y seguridad ambiental, resultante de una armónica relación entre las condiciones del aire, suelo y agua y de todos los factores modificadores de las respectivas circunstancias que conforman el medio. La contaminación del aire, junto con la contaminación sonora, hoy en día es motivo de importante atención en las grandes ciudades del mundo, incluyendo a las de América del Sur.

El Ecuador en aras del progreso y crecimiento en todos los aspectos, promueve y garantiza el derecho a un ambiente sano, ahora más que siempre dado que la modernización no solo entiende de lo académico sino también del entorno físico en el que los ciudadanos se desenvuelven. El ser humano es quien crea, protege y cuida ese ambiente, pero el apoyo de la gestión de gobierno central es fundamental al momento de proveer normativa de modo que todo lo planteado se cumpla.

De esta forma, desembocamos en la segunda parte del estudio que da un vistazo general a la normativa ambiental.

### **2.1 El Derecho Ambiental en la Constitución Ecuatoriana.**

En los últimos años, el mundo se encuentra atravesando innumerables cambios, tanto políticos, económicos, de derechos humanos y hasta hace un par de años el tema ambiental se ha convertido en tema de amplias discusiones, dando lugar foros internacionales que permiten la adopción de nuevos cuerpos legales internacionales para que rijan en cada una de las circunscripciones territoriales, el reconocimiento constitucional que posee la naturaleza lo coloca junto a los principales adeptos de estudio.

Muchas investigaciones arrojan un sinnúmero de conceptos, principios, bases técnico-jurídicas que han permitido ampliar la visión respecto de la “naturaleza” y sus “derechos”, en un principio es necesario tener claro lo que se entiende por naturaleza, Mark y su materialismo filosófico, conceptuaba como el material de la actividad humana, como aquello que no es subjetivo, que no se disuelve en los modos de apropiación humana, lo que es directamente

no idéntico al hombre en el sentido de un objetivismo inmediato, y por lo tanto de carácter ontológico<sup>40</sup>. Es claro destacar que la vinculación que existe entre hombre y naturaleza es concebida como uno de los principios más arraigados para su estudio, la praxis de la aplicación para lograr definir ha sido el arranque para que se entienda que la naturaleza, aquel entorno habitable, sea respetada, considerado ante los cambios que se han venido dando.

Al no lograr con éxito deslindar la naturaleza del hombre, se busca armonizar la relación, para Isabel Martínez es necesarísimo la regulación entre estos dos entes reales y menciona que en la naturaleza es dable la implantación de derechos y nos dice: constituye el conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida<sup>41</sup>.

Por ello es que no asusta que en relación al paradigma jurídico tradicional, el derecho ambiental se lo considere, reaccionario, de “carácter contestatario”. Y que se afirme la idea que el derecho ambiental es una disciplina funcional o finalista, en el sentido de que no se encuentra como una rama jurídica neutra, pues trae una especie de obligation de resultat (obligación de resultado), según la expresión del notable jurista francés M. Prieur<sup>42</sup>.

Ojeda Mestre<sup>43</sup> ve el “nuevo” derecho ambiental como un derecho extremadamente joven, tanto en lo doctrinario como en lo normativo, muy dinámico y cambiante, que por su propia lozanía, sufre una Metamorfosis Continua, buscando espacios en las más variadas facetas del derecho, a las que se incorpora “incluso a contrapelo”, abundante y escaso a la vez, que sobre todo en los países no desarrollados, padece raquitismo de eficiencia.

---

<sup>40</sup> Cfr. ALFRED EL SCHIMDT, *Concepto de Naturaleza en Marx*.

<sup>41</sup> Cfr. MARTÍNEZ Isabel, *PNUMA, “El acceso a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990”, Semarnap Profepa, México, 2000.- Véase también “Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible”, Memorias del Simposio Judicial realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de enero de 2000, Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental 9, PNUMA, SEMARNAP-PROFEPA, “El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina”, México, 2000, Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental 10.*

<sup>42</sup> Cfr. PRIEUR Michel, *Droit de L’environment*. Dalloz, 1991: 8.

<sup>43</sup> Cfr. OJEDA MESTRE Ramón, *El Derecho Ambiental del Siglo XXI, El nuevo Derecho Ambiental, Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental*, México, octubre 2000.

Otros autores, limitan el concepto del derecho ambiental, a resolver desde la óptica jurídica, la polución. En ese sentido, Abattí, Dibar y Rocca<sup>44</sup> lo conciben bajo la denominación de ecoderecho, como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del derecho público o privado tendientes a mantener el medio ambiente libre de contaminación o mejorar sus condiciones para el caso de hallarse contaminado, todo ello a la luz de los estudios de las relaciones entre los organismos y su medio, tendiente en última instancia a mantener o lograr el equilibrio natural.

Para lograr convenir un verdadero concepto de derecho ambiental es necesario dotar de principios, aquellas nociones que engrandecen el significado, y más aún cuando lo mencionado anteriormente ya debe ser reglado jurídicamente, tratando de desenredar es preciso ubicarnos en dos posiciones, por un lado tenemos los amplios estudios que arrojan los pensadores internacionales y por otro lado lo que al Ecuador le conviene adoptar respecto de su propia realidad.

“El Derecho, como ciencia humana y social, se pauta también por los postulados de la Filosofía de las Ciencias, entre los que está la necesidad de principios constitutivos para que la ciencia pueda ser considerada autónoma y sea, suficientemente desenvuelta para existir por sí y situándose en un contexto científico dado. Luego por esas vías que, del tronco de venas y tradicionales ciencias, surgirán otras afines, como “rebentos” que enriquecen la familia; tales como los hijos, crecen y adquieren autonomía sin, con todo, perder los vínculos con la ciencia madre. Por eso, el natural empeño de legitimar el Derecho del Ambiente como rama autónoma del árbol de la ciencia jurídica, tiene a los estudiosos en desbrozar para identificar los principios o mandamientos básicos que fundamentan el desenvolvimiento de la doctrina que da consistencia a sus concepciones<sup>45</sup>”.

Al enumerar los principios que lo integran, Bustamante Alsina<sup>46</sup> señala como caracteres propios del derecho ambiental: a) carácter interdisciplinario; b) carácter sistemático; c) carácter supranacional (destacan la importancia de la cooperación internacional); d) espacialidad singular; e) especificidad finalista; f) énfasis preventivo; g) rigurosa regulación

---

<sup>44</sup> Cfr. ABATTÍ et al., *Ecoderecho Básico*, LL , 1984-B-707.

<sup>45</sup> Cfr. ÉDIS Milaré, *Derecho do Ambiente*, Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 94.

<sup>46</sup> Cfr. BUSTAMANTE ALSINA Jorge, *Derecho Ambiental. Fundamentación y normativa*, p. 48. PERROT Abeledo, 1995, sigue la doctrina de Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Trivium, 1991, p. 92.

técnica; h) vocación redistributiva; i) primacía de los intereses colectivos.

También Pigretti<sup>47</sup> sostiene que el derecho ambiental constituye a su vez, un nuevo ámbito de responsabilidad, con criterios, principios e instituciones singulares. Así, la nómina de principios propios sobre los cuales se estructura, de ninguna manera exhaustiva, contiene las siguientes menciones a) eticismo y solidaridad; b) enfoque sistémico; c) participación pública; d) interdisciplina; e) principio del contaminador-pagador; f) protección, mejora, defensa y restauración de la biósfera; g) uso racional del medio; h) coordinación de actuaciones; i) ordenamiento ambiental; j) calidad de vida; k) cooperación internacional.

A su turno, Mosset Iturraspe, señala entre sus principio rectores: 1) de realidad; 2) de solidaridad; 3) de Regulación jurídica integral; 4) de responsabilidad compartida; 5) de conjunción de aspectos colectivos e individuales; 6) de introducción de la variante ambiental; 7) de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger; 8) de tratamiento de causas productoras y de síntoma con puntualidad o prematura; 9) de unidad de gestión; 10) de transpersonalización de las normas jurídicas<sup>48</sup>.

Estas enumeraciones taxativas, no se alejan de realidad en el país, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza se viene dando de una manera muy particular, al ser un Estado que posee un 40% de población indígena<sup>49</sup>, sin tomar en cuenta a los afro-ecuatorianos, montubios, que finalmente resultan ser el mal mencionado “NACIONALIDADES”, tema que es parte de otro análisis, en fin; es particular mencionar aquello ya que han sido las luchas intensas que han protagonizado estos grupos para que se reconozca a la naturaleza como sujeto de derechos, en la concepción indígena existe una visión integradora, que articula el territorio ( suelo, subsuelo, agua, tierra, etc.) y la cultura de aprovechamiento y la conservación de los recurso naturales.

En las primeras constituciones de América se ignoraba totalmente la existencia de otros

---

<sup>47</sup> Cfr. PIGRETTI Eduardo, *Un nuevo ámbito de responsabilidad: Criterios, Principios e Instituciones de Derecho Ambiental*, p. 21 y ss, en *La Responsabilidad por daño ambiental*, CENTRO DE PUBLICACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, 1986. Messina de ESTRELLA GUTIERREZ Graciela Nora, *La Responsabilidad civil en era tecnológica, tendencia y prospectiva*, p. 113.

<sup>48</sup> Cfr. MOSSET ITURRASPE Jorge, *El daño ambiental en el derecho privado*, en CULZONI Rubinzal, *Daño ambiental*, Tomo N°1, Introducción, 1999, p. 20. En ese sentido, recoge la opinión de Jacquenod de Zsögön, Silvia, op. cit, p. 366 y ss.

<sup>49</sup> Cfr. CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS ECUATORIANAS –CONAIE-, *Indigenous Plurinational Mandate*, abril 2000, [www.conaie.nativeweb.org/conaie9.html](http://www.conaie.nativeweb.org/conaie9.html), acceso: 14 de marzo de 2013, 12h27.

seres vivos. El esfuerzo estuvo en reconocer los derechos de propiedad que se reconocían sobre la tierra, el agua y la naturaleza, y en este marco fueron ganando derechos sobre la tierra, las comunidades indígenas y campesinas.

Durante las décadas de 1980 y 1990 tuvo lugar una ola de reformas en el marco legal ambiental en casi todos los países sudamericanos y se pasaron a reconocer los llamados derechos de tercera generación, incorporando a los temas ambientales. En la Constitución de Colombia (1991) y la de Bolivia (con las reformas del 2002) se establece que “todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano, ecológicamente equilibrado” y se mencionan los derechos de futuras generaciones.

En Ecuador la Constitución codificada de 1984, se introdujo “el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y la obligación del Estado a tutelar la preservación de la naturaleza”. Y en la del 98 se reconoce el principio de precaución y el derecho a que cualquier persona interponga acciones por la protección del ambiente.

La Constitución de Brasil (1998) indica que “todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo esencial a la saludable calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones”.

En la de Venezuela (2007) se señala que es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

En la Constitución del Ecuador (2008) se reconoce a la naturaleza o Pachamama como sujeto de derechos. La naturaleza tendría el derecho fundamental a la existencia, a mantener sus ciclos evolutivos. Reconocer además derechos como de la reparación integral, más allá de aquellos que afectan a una comunidad y persona, cuando esta haya sido degradada, o el de las restricciones a actividades, tecnologías o políticas cuando se amenace la integridad del ecosistema.

La carta magna, menciona expresamente el reconocimiento a:

<b>TÍTULO II DERECHOS</b>	<b>TÍTULO VI REGIMEN DE DESARROLLO</b>	<b>TÍTULO VII REGIMEN DEL BUEN VIVIR</b>	<b>DISPOSICION TRANSITORIA 28</b>
<b>Art.12.-</b> Agua y Alimentación	<b>Arts. 313, 314, 315, 316, 317, 318.-</b> Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas.	<b>Arts. 395, 396, 397, 398, 399.-</b> Naturaleza y Ambiente	La ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrá disminuir las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua. <sup>15</sup>
<b>Art. 14.-</b> Ambiente Sano		<b>Arts. 400, 401, 402, 403.-</b> Biodiversidad	
<b>Arts. 56, 57.-</b> Comunidades, Pueblos y nacionalidades		<b>Arts. 404, 405, 406, 407.-</b> Patrimonio Natural y Ecosistemas	
<b>Art. 71, 72, 73, 74.-</b> Naturaleza		<b>Art. 408.-</b> Recursos Naturales	
		<b>Arts. 409, 410.-</b> Suelo	
		<b>Arts. 411, 412.-</b> Agua	
		<b>Arts. 413, 414, 415.-</b> Biósfera, ecología urbana y energías alternativas	

Fuente: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, elaborado por: Carolina Guevara Sánchez.

En la Constitución existen tres ideas fundamentales que cambian el modelo de desarrollo, siendo estos: el buen vivir, los derechos de la naturaleza y, por último, la recuperación del rol del Estado en la política pública para cumplir los derechos atribuidos. Pero estos temas generan conflicto en el caso de la minería, ya que el Estado es el encargado de garantizar el buen vivir y los derechos de la naturaleza, pero sin saber cuál de estos predomina. La Constitución dio un gran salto hacia la democracia jurídica, ya que son los jueces los encargados de la interpretación de la Constitución, para esto se busca que los jueces puedan cumplir con su rol de la manera más adecuada.

A estos derechos antes mencionados se unen los principios de la participación ciudadana y la consulta previa, si es verdad que en un principio se aplica para la realización de mega

proyectos pero así de amplio como son los conceptos la particularidad debe existir hasta el punto de lograr consolidar en ciertos espacios la explotación de lo que finalmente sigue siendo los recursos naturales, y más cuando existe contaminación.

El principio de participación ciudadana, entre otros, que sustentará la gestión de los niveles de Gobierno, establecido en el art 238 de la Constitución, se hace efectiva a través de los mecanismos de la democracia (art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

La participación, sin embargo, sigue siendo un tema al cual quieren huirle muchos estados y empresas en el sentido de que su vigencia se convierte en una lupa vigilante que puede llegar a cuestionar el papel del estado y de las corporaciones que se aprovechan de los recursos, sobre todo por la forma como se genera la relación con el ambiente, la sociedad y la economía, que en muchos de los casos termina con posiciones polarizadas que provocan la paralización de las obras o proyectos. A través de los mecanismos de participación social como consultas, debates, mesas informativas, reuniones, etc., la ciudadanía se empodera cada vez más del rol que desempeña en el ambiente, en particular las comunidades indígenas cuyo apego a las bases culturales y de territorialidad son de enorme importancia. Desafortunadamente, los mecanismos de participación que se han aplicado son muy inocuos de modo que no garantizan una comunidad o población afectada cuando ésta corra riesgos inminentes de causarle daños.

En el Ecuador, el tema de la participación ha sido motivo de mucha crítica debido fundamentalmente a los mecanismos utilizados que no garantizan una participación con decisión sino que ésta participación está condicionada a ser tomada en cuenta siempre y cuando sea técnica y económicamente viable<sup>50</sup>. El artículo 395 Núm. 1 de la Constitución, dispone: *“el Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”*. Esta disposición está dirigida a garantizar que tanto los particulares como las organizaciones o comunidades sean partícipes de la gestión ambiental desde el momento mismo de la planificación, de modo que no sólo hace referencia a la inclusión de la ciudadana cuando conoce de la ejecución de un proyecto sino

---

<sup>50</sup> Cfr. REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL ESTABLECIDOS EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL ECUADOR, Decreto Ejecutivo 1040, Art. 9, Registro Oficial 332, 8-V-2008.

que puede participar desde el momento mismo que surge la iniciativa de construir o planificar una determinada obra.

La participación social en el caso Ecuatoriano, es totalmente amplia, está regulado mediante Ley ordinaria -Ley de Gestión Ambiental-, que establece en el artículo 28, lo siguiente: *“Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal por denuncias o acusaciones temerarias o maliciosas....”*

Un aspecto importante a tener en cuenta dentro del ejercicio del principio de participación, es la transparencia en la información que se tiene respecto a la actividad sobre la cual se pretende aportar con criterios. Todas las legislaciones de los países en estudio, establecen la obligación de los sujetos proponentes de los proyectos de hacer pública la información que poseen sobre los proyectos a desarrollar. Esta medida es importante debido a que la producción de información es un presupuesto previo a la exigibilidad del derecho “a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”. Como lo sostiene Víctor Abramovich, *Gran parte de los casos jurisprudenciales en materia ambiental no se refieren estrictamente a la prohibición de medidas que se sabe a ciencia cierta causarán un daño al medio ambiente, sino más bien a situaciones en las que el litigante cuestiona la falta de información al respecto de los potenciales efectos ambientales de la realización de una medida determinada*<sup>51</sup>.

Es oportuno manifestar que un verdadero sistema de participación debe incluir la posibilidad de que la ciudadanía incida en las decisiones ambientales, que pueda ejercer acciones para evitar un daño ambiental o para solicitar su reparación cuando se ha provocado el mismo. Para tales fines es indispensable que la ciudadanía cuente con la información veraz y oportuna no solo sobre los impactos que la actividad está ocasionando sino de los riesgos que dicha actividad o producto pueda provocar en el futuro.

---

<sup>51</sup> ABRAMOVICH Víctor, *Derecho a la Información como derecho humano*, Programa de Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.

El acceso a la información posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite además investigar los problemas en los que puede verse inmersa la comunidad, controlar la conducta ambiental de los actores de la producción e incluso participar con sus experiencias en el diseño de los estudios de impacto ambiental. En Ecuador, el acceso a la información es un derecho constitucional de gran relevancia situado dentro del componente del derecho a la consulta previa para todas las actividades que supongan un impacto ambiental. En relación a la legislación Peruana y Boliviana, respecto al acceso a la información, no encontramos disposición constitucional, debido a que su disposición está claramente establecida en las legislaciones secundarias de dichos países.

La consulta previa es un mecanismo que garantiza la participación de los grupos en la definición y realización de proyectos que pueda afectarles cultural o ambientalmente.

Dentro de los derechos de participación, los estados han adoptado algunos mecanismos de garantías para que dicha participación no sea inocua sino que la comunidad tenga la posibilidad de decidir si acepta o no la intervención externa sobre sus territorios. La consulta previa debe ser analizada desde dos perspectivas, que tienen como base la titularidad de los derechos humanos que busca tutelar, estos son: los derechos de los pueblos indígenas y el derecho al ambiente sano.

Generalmente se ha entendido a la consulta previa como un derecho propio de las comunidades indígenas, debido que su reconocimiento es expreso en algunos Instrumentos Internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Sin embargo, no debemos dejar de mencionar que la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo ha incorporado dentro del principio 10 una referencia a que *“en el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones[...].”* Con lo cual entendemos que, el concepto consulta previa no es solo cuestión de derechos de Pueblos Indígenas sino que debe ser aplicado progresivamente a los derechos ambientales.

## 2.2 Competencia para ejercer el control de la contaminación acústica.

El sector económico en el Ecuador ha provocado dirigir miradas a ciertas actividades de producción dejando a un lado la exploración de ciertas actividades productivas mucho más eficientes y abiertamente participativas, echar un vistazo breve hacia el pasado es claramente recordar que en la década de los 70 el “boom petrolero”, provocó un cambio sustancial en la estructura económica del país que, hasta entonces, había dependido de la exportación de bienes agrícolas, específicamente del banano, café y cacao a esto sumándole que se percibía una verdadera esfera latifundista.

A inicios de la década de los 80 el aporte petrolero a las exportaciones totales representó el 68%, estos dos factores permitieron al Estado ecuatoriano de una substancial e inusitada fuente de recursos, provocando ya la adopción e implementación de su propia normativa que regule las actividades económicas y financieras, para la época el derecho indiano<sup>52</sup>, gravitaba sobre el concepto de las llamadas "cajas reales", verdaderas arcas o depósitos físicos de los recursos financieros de la corona, provistos de cuidadosos dispositivos de seguridad. Estas cajas eran administradas conjuntamente por tres oficiales reales - tesorero, contador y factor - quienes desempeñaban las funciones de recaudación, custodia, desembolso y registro, hallándose sujetos a diversas prohibiciones para garantizar su eficacia e independencia. En un plano decisorio existían las juntas de hacienda, cuerpos colegiados que tenían como cometido el tratar lo relativo al aumento de la real hacienda y su mejor administración<sup>53</sup>.

Los tribunales de contadores o de cuentas eran quienes controlaban y debían rendir cuenta a los oficiales reales, tenían dentro de sus competencias la de juzgar e intervenir las cuentas pudiendo pedir o tomar los libros de los oficiales reales, y cobrar y hacer cobrar los alcances, inclusive se reconocía la posibilidad de apelar de las decisiones sobre cuentas y cobranzas de alcances, ante un tribunal superior, de jueces oidores, en primero y segunda instancia e,

---

<sup>52</sup> Nb. Se conoce con este nombre a toda la legislación que reglamentó la vida de las personas en las colonias españolas en América. A lo largo de los tiempos se la conoció también como 'Leyes de Indias', 'Legislación Colonial', etc. Abarcó el conjunto de normas jurídicas vigentes en América durante la dominación española.

<sup>53</sup> Cfr. LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL, Antecedentes, 1977.

inclusive, se aceptaba una tercera instancia sostenible inmediatamente ante el monarca español<sup>54</sup>.

En los siguientes períodos la vida republicana del Ecuador estuvo influenciada ya por la materialización de las primeras leyes orgánicas de haciendas dictadas en 1821 y 1824, cuando el país formaba parte de la Gran Colombia, un merecido cuerpo legal sancionado por el presidente García Moreno el 21 de octubre de 1863 en el que se recoge las principales instituciones de sus predecesoras y es la de mayor duración en la vida del país, pues rigió por un total de 64 años, hasta 1927, en que se dicta una innovadora ley inspirada en los trabajos de la Misión Kemmerer, que fuera contratada por el presidente Isidro Ayora. A corto tiempo, no sin antes haber sufrido considerables reformas, esta ley fue sustituida en 1928 por otra cuya vigencia también es significativa al extenderse por 47 años, hasta 1975, cuando se expide la ley que recoge los principios básicos de gerencia financiera y de control gubernamental moderno. Desde luego, la ley de hacienda de 1863 mereció codificaciones importantes en 1912 y 1924, y la de 1928 en 1947, 1948 y 1960, siendo esta última sin duda la de mayor rigor científico.

Teniendo en cuenta que se había iniciado ya un proceso de institucionalidad en el Ecuador era necesario la creación de nuevos cuerpos legales que coadyuven la administración financiera es así que, “Las Contadurías<sup>55</sup>”, “Ley de Hacienda de 1863<sup>56</sup>”, “Presupuesto”, “Recaudación y Tesorería<sup>57</sup>”, “Contabilidad e Información Financiera<sup>58</sup>” y en especial dos disposiciones que le dan carácter subjetivo al “Personal” y “Responsabilidades”, el uno que expresamente mencionaba que el personal de administración pública y recoge desde los principios que han tenido una trayectoria indeleble en legislación posterior. Parte la ley de la distinción en tres tipos de servidores, de acuerdo con igual número de ministerios de Estado, y los designa como políticos, de hacienda y de guerra; y el otro, La ley distingue tres tipos de responsabilidad que puede encontrar el Tribunal de Cuentas: penal, pecuniaria y legal.

---

<sup>54</sup> Id.

<sup>55</sup> LEYES DE HACIENDAS, anteriores a 1863.

<sup>56</sup> NB. De acuerdo con la ley de 1863, en la cúspide de la organización financiera se halla el Presidente de la República, a quien, como jefe de la administración, le corresponde la dirección de las rentas establecidas y que se establecieran en adelante.

<sup>57</sup> NB. El sistema de recaudación es relativamente sencillo y puede resumirse en el principio de responsabilidad de los tesoreros, quienes cumplirán exactamente y harán que los colectores y administradores cumplan las atribuciones y deberes que se designan en las leyes, reglamentos y ordenanzas peculiares a cada ramo sobre la recaudación y cobranza.

<sup>58</sup> NB. El sistema de contabilidad e información financiera se encuentra repartido en tres niveles concéntricos: colectores y administradores en primer término, tesoreros en el nivel medio, y el Ministerio de Hacienda en la cúspide.

Las normas encasillaban ya a la administración pública y la administración del sector económico en una verdadera institucionalidad, ya que se venían un contexto internacional desfavorable, caracterizado por: 1) la moratoria de la deuda externa mexicana y la imposibilidad de pago de los compromisos financieros adquiridos por parte de los países en desarrollo, que determinaron el cierre del financiamiento externo para América Latina; 2) la elevación de las tasas de interés en el mercado internacional, lo cual aumentó aún más, en los años posteriores, el servicio de la deuda externa a niveles preocupantes; 3) la contracción del comercio internacional debido a la baja en los precios y demanda de productos primarios y, a restricciones al comercio por parte de Estados Unidos; y 4) el debilitamiento del mercado petrolero<sup>59</sup>.

Las grandes ciudades, Quito, Guayaquil y posteriormente Cuenca, soportaban el influjo de los factores antes mencionados es así que, fueron estos territorios en donde se empezó a desarrollar el eje, sector económico del país.

Si existía ya la norma legal para controlar y reglar las actividades financieras del país, la pregunta caía en si era eficazmente aplicada, principio que para la época no era mencionado del todo en la legislación legal, lo que posteriormente se entendería dentro de la esfera legal – administrativa al principio de eficacia<sup>60</sup> como: **legitimidad de la acción pública (máxime cuando justifica la capacidad de auto-tutela de la Administración), además de ser un componente explicativo de<sup>61</sup> la mayor o menor competitividad de un país por cuanto la eficacia y correlativamente, la eficiencia, debe ser medida a la luz de los resultados del servicio prestado.**

El sector económico siempre ha sido pieza fundamental de la administración de un Estado, específicamente el Distrito Metropolitano de Quito privilegiada por su ubicación geográfica y su área conurbada tiene una dimensión poblacional que rebasa los 2 millones de habitantes y que la hace un mercado atractivo, mismo que cuenta con una importante infraestructura y de servicios, una cultura productiva, sectores económicos dinámicos y una base económica

---

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ Gabriela y LARA Consuelo, NOTA TÉCNICA 48, *Los Shocks Exógenos Y El Crecimiento Económico Del Ecuador*.

<sup>60</sup> Cfr. NEVADO-BATALLA MORENO Pedro T., *Análisis jurídico del principio de eficacia en la actuación pública*, Universidad de Salamanca.

diversificada que le dan ventajas comparativas que pueden devenir en ventajas competitivas<sup>62</sup>.

Quito constituye una base económica industrial y comercial articulada a las cuencas agrarias más dinámicas de la región sierra centro-norte, lo que explica el acelerado crecimiento de las parroquias del Cantón Quito, de los cantones e incluso de las provincias vecinas<sup>63</sup>.

La adopción de una dinámica centrifugada conlleva a la necesidad de plantearse la constitución de la ciudad-región, entendida ésta no solamente como el territorio del Distrito Metropolitano, sino como el territorio de la provincia de Pichincha, puesto que ésta constituye el área de influencia directa de la ciudad de Quito. Eso implica articular en un solo megaproyecto el desarrollo productivo de la región o provincia, como también articular la gestión para el desarrollo productivo, de los 9 municipios y el Consejo Provincial de Pichincha.

Hay otros problemas a enfrentar que igualmente son fundamentales para convertir a la ciudad-región en competitiva. Estos problemas son básicamente la pobreza de una buena parte de sus habitantes, la saturación de actividades y el deterioro ambiental creciente y la presencia de sistemas burocráticos anacrónicos y dispersos incapaces de resolver los problemas acumulados<sup>64</sup>.

Con respecto al primer obstáculo, Quito y su entorno presentan indicadores de pobreza y extrema pobreza que demuestran que se trata de una ciudad-región inequitativa, vulnerable y crítica.

Sobre el segundo obstáculo, la saturación de actividades y el incremento de los problemas de contaminación ambiental están asociados con la ausencia en la región de otros polos de desarrollo y con el crecimiento acelerado y descontrolado de la población y sus actividades, el bajo nivel de conciencia ambiental de la sociedad y la ausencia de autoridades ambientales en los distintos niveles de gobierno que hagan cumplir con las regulaciones establecidas.

---

<sup>62</sup> Cfr. BORJA Diego, Tomo II, p. 218.

<sup>63</sup> Cfr. Idem., p. 226.

<sup>64</sup> Cfr. JARRÍN Andrés, Urbana Consultores, 2004, p. 1

El tercer obstáculo tiene que ver con la presencia de prácticas institucionales públicas y privadas aisladas y dispersas, que sumadas no logran constituir un proyecto económico-productivo para Quito y la región.

La derogada Constitución de 1998 recoge aspectos que luego serían ratificados en la actual Constitución de 2008 aprobada en Montecristi, los cuales se refieren al sector económico como **“la organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios: y a la propiedad de los medios de producción<sup>65</sup>”**. Y al Estado dentro del sistema de economía social de mercado del Estado le corresponderá: **“Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen<sup>66</sup>”**.

Aquellas disposiciones le daban al Estado la competencia a proteger el **“derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas<sup>67</sup>”**.

Lo anteriormente mencionado nos dice que la norma debe ser aplicada dentro de cada uno de los espacios territoriales nuestro país basado en la ley de gestión Ambiental y del Regalamiento a la ley de Gestión Ambiental para la prevención y control de la Contaminación Ambiental establece la norma para preservar la salud y bienestar de las personas y del medio ambiente en general mediante el establecimiento de los niveles máximos permisibles de ruido, estableciendo métodos y procedimientos destinados a la determinación de los

---

<sup>65</sup> Constitución Política del Ecuador, Art. 242, Registro Oficial 449, 20-X-2008.

<sup>66</sup> Ibid., Art. 244, numeral 3.

<sup>67</sup> Ibid., Art. 86, numeral 2.

niveles de ruido en el ambiente, así como disposiciones generales en lo referente a la preservación y control de ruidos.

Pocas son las ciudades en el Ecuador que disponen ordenanzas municipales que regulen estrictamente el grado permisible de contaminación acústica, sobre todo aquellas con marcado incremento poblacional y vehicular. Pero la solución no está solo en emitir leyes, ordenanzas o decretos; debe implementarse acciones de control que comprenden inspección, habilitación y certificación de la amplitud acústica, así como la vigilancia mediante visitas para verificación periódica.

Mediante un decreto ejecutivo, el 22 de abril de 1990, el gobierno ecuatoriano declaró los años 90 como la Década del Ecodesarrollo en el país y, en 1991, promulgó las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador (PBAE). El documento se fundamenta en este principio: *“es compromiso de la sociedad promover el desarrollo sustentable, el cual es posible solamente si se armonizan los elementos sociales, económicos y ambientales.”*<sup>68</sup>

La reciente etapa de desarrollo normativo ambiental se inició con la reforma constitucional de 1983, en la cual se incluye el derecho a gozar de un medio ambiente sano y libre de contaminación, como garantía individual fundamental. En esta reforma se determinaron, además, las funciones de los organismos públicos que administran la situación ambiental así como alguna normativa secundaria.

En 1996, una nueva reforma constitucional reforzó los derechos de las personas sobre el medio ambiente, puesto que se lo consideró un bien colectivo. En 1998 la Asamblea Nacional Constituyente declaró el medio ambiente como objeto de protección jurídica. En 1999, la Ley de Gestión Ambiental planteó un cambio en el manejo institucional del medio ambiente. Para el año 2000, se empezaron a considerar algunos delitos ambientales. El 4 de octubre de 1996 se creó el Ministerio del Ambiente como un paso importante en la política pública ambiental. Con esto se hizo posible la modernización de la gestión ambiental mediante las siguientes acciones: la regulación de las actividades que afectan a la naturaleza y al medio ambiente, la coordinación de acciones para evitarlas, enfrentarlas o

---

<sup>68</sup> KALIPEDIA, *Gestión Ambiental*, [http://ec.kalipedia.com/geografia-ecuador/tema/breve-historia.html?x=20080803klpgeogec\\_4.Kes&ap=0](http://ec.kalipedia.com/geografia-ecuador/tema/breve-historia.html?x=20080803klpgeogec_4.Kes&ap=0), acceso: 15 de marzo de 2013, 14h29.

mitigarlas y la conducción del aparato productivo hacia un proceso de desarrollo sustentable.<sup>69</sup>

En el proceso de elaboración de estos instrumentos de política pública para el medio ambiente participó activamente la sociedad civil; sin embargo, su aplicación no ha tenido regularidad, ya sea porque las agudas crisis financieras obligaron a priorizar lo económico o debido a la debilidad de las instituciones que forman parte del sistema administrativo ambiental público.

En la actualidad, la nueva Constitución del 2008 incorpora dos postulados universalmente reconocidos: la calidad de vida y el desarrollo sustentable o sostenible que predica la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; por lo que el Estado garantizará un modelo sustentable de este tipo.

Dada la importancia que tienen las normas de protección al medio ambiente en la Constitución, en el Artículo 14<sup>70</sup> se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir o “sumak kawsay”; esto a su vez está estrechamente involucrado con el régimen de desarrollo que es lo que atañe a lo económico. El régimen de desarrollo se entiende como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”<sup>71</sup>. Sus objetivos son amplios, tales como mejorar la calidad de vida, construir un sistema económico justo, democrático y solidario, fomentar la participación y el control social, recuperar y conservar la naturaleza, o promover un ordenamiento territorial equilibrado.<sup>72</sup>

De igual forma, el Estado también tiene el deber de garantizar fuentes económicas para el desarrollo de la comunidad, ***“la organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades***

---

<sup>69</sup> Cfr. Id.

<sup>70</sup> Cfr. Constitución Política del Ecuador, Op. Cit., Art. 14.

<sup>71</sup> Cfr. Ibid., Art. 75.

<sup>72</sup> Cfr. RFLACSO, *Buen Vivir Alternativas de Desarrollo 2011*, p. 4.

***para acceder al trabajo, a los bienes y servicios: y a la propiedad de los medios de producción***<sup>73</sup>.

Es importante citar este tema dado las consecuencias de un hecho sobre el otro, es decir como el progreso económico no solo beneficia a la población sino también afecta al derecho de vivir en un ambiente sano. La Constitución, le da al Estado la competencia para proteger el ***“derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velar para que este derecho no sea afectado y garantice la preservación de la naturaleza. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas”***<sup>74</sup>.

Otro punto que cabe recalcar, es el reconocimiento de los derechos de la naturaleza que están reconocidos prácticamente en la misma medida que para los ciudadanos. La decisión de la Asamblea Constituyente de incorporar el capítulo de los derechos de la Naturaleza en la Constitución, a pesar de ser controversial, entusiasma a nivel nacional e internacional, pues es el primer país en el mundo que hace este reconocimiento en su Carta Fundamental. Sin embargo, algunas políticas aún se encuentran en una primera fase -como declaración de principios- estando pendiente la fase de instrumentalizar reglamentos y normativas para su ejecución en forma práctica y a pesar de eso de alguna manera representa una doble garantía de vivir en un ambiente sano y equilibrado en todo sentido; en otras palabras, poéticamente abrió las puertas para que exista en la actualidad nueva normativa que se suma a la apilada legislación ecuatoriana y que demuestra que finalmente no es la ausencia de norma legal en el país, sino la falta de aplicabilidad de aquello lo que merece un análisis.

El derecho al “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”, en el país en síntesis significa ***“la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El***

---

<sup>73</sup> NB. El sistema de contabilidad e información financiera se encuentra repartido en tres niveles concéntricos: colectores y administradores en primer término, tesoreros en el nivel medio, y el Ministerio de Hacienda en la cúspide.

<sup>74</sup> FERNÁNDEZ Gabriela y LARA Consuelo, Op. Cit.

***Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros - entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido”<sup>75</sup>***

Por otra parte, la Constitución también establece una nueva organización territorial del Estado, donde incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional, esto para que ahora tengamos la promulgación de nuevos cuerpos especiales y que de una u otra manera se regule la eficacia de la administración lo cual sin duda es un reto fundamental sobre todo porque invita no solo a la representación política sino la participación social<sup>76</sup>, respecto de la generación de las actividades económicas comerciales.

Esta novedosa organización territorial goza de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales<sup>77</sup>.

Ante esta nueva organización del Estado ecuatoriano, existen competencias que asumen por un lado el gobierno central y por otro los gobiernos autónomos descentralizados,

---

<sup>75</sup> NEVADO-BATALLA MORENO Pedro T., Op. Cit.

<sup>76</sup> Cfr. BOSSANO Miguel Ángel, *Gobernanza Descentralizada Y Territorios Inteligentes*, p. 1.

<sup>77</sup> Cfr. Constitución Política del Ecuador, Op. Cit., Art. 238

competencias que les permite por medio de la ley, ejercer sus nuevas funciones atribuidas y delimitar el accionar de cada uno de sus mandantes. Sin perjuicio de esto, la Constitución expresa que **“El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”**<sup>78</sup>.

El Sistema Nacional de Competencias<sup>79</sup> vinculado con el principio de descentralización contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno el mismo que lleva por nombre el Consejo Nacional de Competencias.

El nuevo Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización resulta ser un reto y, por ende, una gran oportunidad para resolver varios temas relacionados con los recursos y el sistema tributario a ser instrumentado.<sup>80</sup> Respecto de las competencias el artículo 113 del COOTAD menciona lo siguiente: Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades, por un lado las competencias exclusivas; son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno<sup>81</sup> y por otro las competencias concurrentes; son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.<sup>82</sup> Además se prevé las competencias adicionales que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.<sup>83</sup> Y finalmente las competencias residuales, son aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos

---

<sup>78</sup> Constitución Política del Ecuador, Op. Cit., Art. 260

<sup>79</sup> NB. Constitución Política del Ecuador, **Art. 108**.- Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

<sup>80</sup> Cfr. BOSSANO Miguel Ángel, Op. Cit, p. 1

<sup>81</sup> Cfr. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 -X-2010, Art. 114.

<sup>82</sup> Cfr. Ibid., Art. 115.

<sup>83</sup> Cfr. Ibid., Art. 149

descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central.

En el ámbito ambiental, entendido dentro de este la contaminación acústica, tanto la ley de gestión Ambiental y el Reglamento de la ley de Gestión Ambiental para la prevención y control de la Contaminación Ambiental, establecen el principio fundamental de preservar la salud y bienestar de las personas y del medio ambiente en general mediante el establecimiento de los niveles máximos permisibles de ruido, estableciendo métodos y procedimientos destinados a la determinación de los niveles de ruido en el ambiente, así como disposiciones generales en lo referente a la preservación y control de ruidos.

Un ambiente sano no solo tiene que ver con el aire que nos rodea sino en las condiciones en las que vivimos, por ello es importante entender que el derecho a vivir en un hábitat seguro y saludable<sup>84</sup> es responsabilidad del gobierno central y éste a través de sus ministerios y gobiernos autónomos, el diseñar programas y estrategias que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Esto está incluso dentro del régimen de desarrollo, al mencionar que para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley.<sup>85</sup>

Aunque no se mencione una política específica o un tratamiento especial al problema de la contaminación por ruido, la Constitución por todo lado protege este derecho: El art. 396.- “El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.”

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. En este punto

---

<sup>84</sup> Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Op. Cit., Art. 147.

<sup>85</sup> Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Op. Cit., Art. 376.

debería definirse como sería el caso específico para los daños ocasionados por ruido, tomando en cuenta que los daños no son evidentes en primera instancia, como se explicó en el primer capítulo de este trabajo.

### **2.3 Estudio de la contaminación acústica en el Distrito Metropolitano de Quito generada por actividades económicas.**

El DMQ es una de las pocas ciudades en el país que dispone de una ordenanza municipal que regule el grado permisible de contaminación acústica, tomando en cuenta aspectos como el incremento poblacional y vehicular que ha tenido en los últimos tiempos la ciudad. Sin embargo, a pesar de contar con normativa especial para este problema, la solución no parece ser el que existan o no leyes, ordenanzas o decretos; pues el éxito de la normativa y por lo tanto su eficacia, debe acompañarse de acciones de control que comprenden inspección, habilitación y certificación de la amplitud acústica, así como la vigilancia mediante visitas para verificación periódica.

En Quito, el encargado principal de generar políticas públicas y normativas locales que reglamenten y permitan el control de la contaminación es el régimen especial. Desde la década de 1990 esta entidad ha promulgado diferentes regulaciones, entre las que se incluyen las que norman el desempeño ambiental de las empresas e industrias de alto impacto. El Municipio es una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, dotado de autonomía pero subordinado al orden jurídico constitucional del Estado y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo a la esfera de la familia no llegan, sin embargo a aquellos en que se desenvuelven otras instituciones de carácter público<sup>86</sup>.

La ordenanza 213, denominada "De la Prevención y Control del Medio Ambiente", expedida en el 2007, es el resultado de aproximadamente 15 años de análisis y modificaciones a ordenanzas previas de acuerdo al crecimiento acelerado de los problemas ambientales en la ciudad. Esta norma contiene sanciones más severas que sus predecesoras, y también

---

<sup>86</sup> Cfr. BOSSANO Miguel Ángel, *Hacia la Nueva Concepción de Municipalismo*, p. 6

expresa con mayor claridad los deberes de regulador y regulados; cuenta con unas Normas Técnicas para la Aplicación exclusivamente dentro del DMQ.<sup>87</sup>

Este texto establece los niveles sonoros de las operaciones de carga o descarga de mercancías, la prohibición de los dispositivos sonoros de los vehículos en zonas urbanas, los niveles de ruido admisibles para las fuentes fijas y móviles, la necesidad de educación y prevención de la población sobre los efectos negativos del ruido, y las sanciones.<sup>88</sup>

Los valores de los niveles admisibles son dados en la Norma Técnica 213. Son basados sobre la ley nacional, con categorías de uso del suelo un poco más detalladas. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.<sup>89</sup>

El proceso<sup>90</sup> para presentar reclamos del tipo ambiental, tiene un proceso que trabaja de la siguiente manera:

- La Secretaría de Ambiente del Municipio de Quito tiene un registro en el cual están todas las empresas e industrias de la ciudad, de acuerdo al impacto que tengan, esto es "bajo impacto" o "alto impacto", se determina el tipo de seguimiento que se les dará.
- Luego, se realiza un seguimiento del cumplimiento de la Ordenanza 213 y la fiscalización del cumplimiento de las acciones planteadas en el Plan de Manejo Ambiental (PMA), en el cual se había analizado su situación actual y futura de modo que cumpla con la normativa. Esto obliga a la realización de monitoreos trimestrales de las emisiones de gases, descargas líquidas, ruido y residuos sólidos. Sin perjuicio de lo anterior, se puede realizar acciones de Control Público: visitas sorpresa a las empresas e industrias, para controlar la contaminación generada.

---

<sup>87</sup> Cfr. CUVI Nicolás y PORTILLA Juan Andrés, *Cuando falla el regulador: industrias y contaminación en Quito*, Ponencia presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana, Buenos Aires, 12-13 de junio de 2012, p.4

<sup>88</sup> Cfr. ORDENANZA METROPOLITANA No. 213, Registro Oficial Edición Especial No.4, 10 de septiembre de 2007.

<sup>89</sup> Cfr. ECUACOUSTICS, *Reglamentación Ecuatoriana sobre Contaminación Acústica*, [http://ecuacoustics.com/reglamentacion\\_normativa\\_ley\\_ruido\\_dba\\_ambiental\\_laboral\\_seguridad\\_tulas\\_tulsma\\_ecuador.php](http://ecuacoustics.com/reglamentacion_normativa_ley_ruido_dba_ambiental_laboral_seguridad_tulas_tulsma_ecuador.php), acceso: 14 de enero de 2013, 18h29.

<sup>90</sup> Cfr. CUVI Nicolás y PORTILLA Juan Andrés, *Op. Cit.*, pp. 5 y 6.

- Para exponer los resultados obtenidos, la Secretaría realiza un Informe de Cumplimiento del Regulado (ICRE), que conlleva la apertura de un expediente en la Comisaría Ambiental Municipal. A partir de ese momento, y dependiendo de los que la empresa presente en una primera citación, el comisario puede establecer un nuevo plazo para el cumplimiento, sancionar con multas económicas, o incluso ordenar el cierre de la empresa o industria.

En cuanto a los Controles Públicos (los realizados de forma sorpresiva por la Secretaría de Ambiente), y a la apertura de ICRE (expedientes de incumplimiento), ambos tienden al aumento con el tiempo, pero esto no se ve reflejado en una mejora del cumplimiento, menos aun cuando se observan pocas sanciones. Se observa un Municipio más activo en los controles públicos a partir del 2008, pero por otro lado no se observan sanciones.<sup>91</sup>

#### **2.4 Ordenanza Metropolitana No. 213 del Distrito Metropolitano de Quito “De la Prevención y control del Medio Ambiente” capítulo II.**

La normativa ambiental vigente responde más a una concepción vigilante y castigadora del Estado que desde el punto de vista que enseña y estimula, lo cual ha resultado insustancial. Aparte de unos pocos "premios al desempeño" otorgados hasta el año 2008 (Municipio de Quito, 2008), política que fue suspendida por la nueva administración, y de unas ridículas exenciones previstas en la ley cuando existe cumplimiento, casi nada se ha hecho por incentivar un mejor desempeño ambiental, por ejemplo mediante comunidades de aprendizaje, redes de conocimiento, o estrategias similares que operen de forma sostenida en el tiempo, ni mediante incentivos (tributarios por ejemplo, o de importación) para el desarrollo o adquisición de tecnologías más limpias. Se destinan algunos fondos a proyectos específicos, a veces con fondo de los organismos multilaterales, pero que operan de forma desarticulada y en el corto plazo.

A la poca presión-pública-real se suma una no-presión-social por parte de asociaciones, universidades, comunidades, organizaciones no gubernamentales, u otras instituciones y movimientos sociales. Aunque parezca una ironía, sectores como la industria textil no han

---

<sup>91</sup> Cfr. Ibid. p. 8

sufrido mayores presiones sociales desde las décadas de 1950 y 1960, cuando el movimiento obrero reivindicaba derechos laborales. Actualmente las industrias venden una imagen de "verde", "ecológico", etc., pero nadie es capaz de certificarlo, y parecería que tampoco a nadie le interesa.<sup>92</sup>

Anteriormente ya había mencionado respecto de los nuevos cuerpos legales que rige al país, entre los que más destaca obviamente la nueva Constitución aprobada en el año 2008, criticada por unos y aceptada por otros; el reconocimiento de la legitimidad a la naturaleza y demás derechos; hace que la institucionalidad del Estado ecuatoriano busque las piezas correctas para equilibrar armoniosamente la pirámide estadual.

A más de las nuevas competencias que se otorga a la nueva división político – territorial; la pregunta recae en que le corresponde en base a sus facultades y atribuciones a cada una de las instituciones involucradas en caso de la tesis sobre la protección a la naturaleza.

Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Así tenemos la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, mismas que son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

- La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional.
- La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción

---

<sup>92</sup> Cfr. Ibid., p. 10

territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

- La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
- El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico. La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.

Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector<sup>93</sup>.

El Estado ha otorgado determinadas responsabilidades a los órganos que lo componen, con el fin de asegurar la eficacia en su labor de gobernar. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito constituye uno de estos órganos, al que se encomienda varias potestades por medio de la Constitución, entre las que encontramos la potestad legislativa. Esta potestad permite al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito emitir normativa de aplicación obligatoria entre sus habitantes, por medio de resoluciones y ordenanzas, las mismas que deben regirse bajo mandatos de la Constitución y leyes ya que jerárquicamente se encuentran subordinadas a ellas.

Aplicando la facultad normativa mencionada, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por medio del Concejo Metropolitano dictó la Ordenanza Municipal 213 publicada en Edición Especial No. 4 en el Registro Oficial del 10 de septiembre del 2007, dentro del ámbito la Ordenanza dice:

---

<sup>93</sup> Cfr. CÓDIGO ORGÁNICO ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD), Op. Cit. Art. 116

**Art. 11.358.- ÁMBITO.-** Las normas de este capítulo se aplicarán a las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, cuyas actividades produzcan u originen emisiones contaminantes de ruido y de vibraciones, que no estén contemplados en el Capítulo V de esta Ordenanza, provenientes de fuentes emisoras de ruido, móviles y fijas.

**Art. 11.359.-** La Dirección Metropolitana de Medio Ambiente expedirá el instructivo para el cumplimiento de este capítulo.

La nueva estructura orgánica del Municipio de Quito cambia de nombre a Secretaria Metropolitana del Ambiente; ésta tiene como misión la de Ejercer de forma participativa, eficaz y transparente, el rol de autoridad ambiental distrital, con el fin de garantizar la conservación de la biodiversidad, el uso sustentable de los recursos naturales y el resguardo de un ambiente sano y seguro para los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito. Y dentro de sus funciones específicas las siguientes:

1. Ejercer la autoridad ambiental en el DMQ en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico;
2. Definir participativamente políticas, estrategias y directrices ambientales;
3. Liderar y Coordinar el Sistema Metropolitano de Gestión Ambiental, garantizando la aplicación de los subsistemas de: Patrimonio Natural, Tutela de la Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental y Control Ambiental;
4. Formular, difundir, ejecutar y supervisar, en coordinación con actores competentes, la política local de gestión ambiental integral para la prevención y control de los recursos aire, suelo, manejo y conservación de la biodiversidad;
5. Formular, expedir y ajustar periódicamente normas técnicas, métodos, manuales y parámetros de protección ambiental y vigilar su cumplimiento;
6. Definir lineamientos ambientales de conformidad con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;
7. Formular y actualizar periódicamente el Plan Ambiental Distrital y los demás instrumentos estratégicos de la Gestión Ambiental y coordinar su ejecución a través de las instancias correspondientes;
8. Regular, fiscalizar y auditar la participación de proveedores de servicios para la gestión ambiental; Prevenir, controlar y educar sobre actividades y prácticas que

- produzcan contaminación o degradación de la calidad ambiental, en coordinación con otras instancias municipales e instituciones con competencias en la materia;
9. Coordinar la implementación y seguimiento de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en el DMQ, en el marco de la Estrategia Quiteña al Cambio Climático y su Plan de Acción;
  10. Coordinar y brindar el apoyo técnico necesario a otras instancias municipales con el objeto de integrar los criterios de conservación y uso sustentable en la formulación del ordenamiento del territorio del Distrito Metropolitano, para su desarrollo sustentable;
  11. Promover las buenas prácticas ambientales, concienciación y corresponsabilidad ciudadana en el cuidado de la naturaleza;
  12. Formular y orientar el desarrollo de planes, programas y proyectos del sector ambiente en función de las políticas y estrategias;
  13. Garantizar el manejo y uso sustentable del patrimonio natural y generar respuestas oportunas a la problemática del cambio climático;
  14. Administrar correcta y oportunamente el talento humano y los recursos administrativos, financieros, informáticos, bienes y servicios;
  15. Mantener actualizado el sistema de indicadores ambientales distritales y el sistema de información ambiental con el soporte de las entidades que producen información, así como administrar el Centro de Gestión de la Información<sup>94</sup>.

Permite entender claramente que abarca en su totalidad lo que respecta del control hacia el cuidado del medio ambiente en Quito.

La Ordenanza 213 se compone de ocho secciones entre las cuales se menciona puntos de control así:

1.- Sección I. Normas Generales

2.- Sección II. De La Emisión de Ruido de Fuentes Fijas

3.- Sección III. De La Emisión de Ruido de Fuentes Móviles

---

<sup>94</sup> Cfr. SECRETARÍA DE AMBIENTE, <http://www.quitoambiente.gob.ec>, acceso: 05 de mayo de 2013, 22H21.

4.- Sección IV. De las Medidas de Orientación y Educación

5.- Sección V. De la Vigilancia e Inspección

6.- Sección VI. Del Procedimiento para Aplicar las Sanciones

7.- Sección VII. De las Sanciones

8.- Sección VIII. De las Definiciones.

La falta de conocimiento de esta disposición provoca que la población no sepa a qué institución acudir, al momento de ser sujeto de absorción de contaminación acústica, y claro estamos acostumbrados a dejar de hacer efectivo nuestros derechos, los que ya hemos mencionado anteriormente.

Al momento en que el cabildo otorga un permiso de funcionamiento, para la realización de una actividad económica, por ejemplo taller automotriz, torneras, inclusive locales comerciales que anuncian sus productos con parlantes excediendo los niveles de ruido permitidos.

La norma local menciona lo siguiente: Art. 11.361.- Los responsables de las fuentes emisoras de ruido deberán proporcionar a las autoridades competentes la información que se les requiera, respecto a la emisión de ruido contaminante, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo.

En el procedimiento de otorgar la licencia de funcionamiento no existe expresamente la disposición arriba mencionada, lo que hace más dificultosa la posibilidad de hacer cumplir las sanciones que establece la Ordenanza.

El talón de Aquiles de la poca credibilidad de la norma es la falta de actualización de la norma, desde un principio con las autoridades competentes, recientemente se creó la Agencia Metropolitana de Control que absorbió las distintas Comisarías que ejercen control en las distintas Zonas Metropolitanas distribuidas de la siguiente manera:

1. Administración Zona Equinoccial (La Delicia)
2. Administración Zona Calderón
3. Administración Zona Norte (Eugenio Espejo)
4. Administración Zona Centro (Manuela Sáenz)
5. Administración Zona Sur (Eloy Alfaro)
6. Administración Zona de Tumbaco
7. Administración Zona Valle de Los Chillos
8. Administración Zona Quitumbe<sup>95</sup>

El procedimiento sancionador que establece la Ordenanza es bastante digerible, la reiterada realización de actividades ruidosas producidas en casas - habitación destinada a la vida doméstica, que molestan a los vecinos, se sancionará, la autoridad que recepte la denuncia está obligada a mantener en reserva la identidad del denunciante, a fin de proteger su integridad y en prevención de cualquier represalia<sup>96</sup>.

No obstante, en caso de que la denuncia fuera falsa, el denunciante será sancionado en concordancia con lo establecido en el Art. 11.371 de la Ordenanza Metropolitana 213.

Algo que en la ordenanza no contempla, es que el Municipio por su propia autoridad podría y debería actuar de oficio en ciertos casos; es decir, sin necesidad de que se genere la denuncia como primer paso para proceder a la inspección y sancionar, de ser pertinente, a la fuente generadora de ruido. Si bien es cierto, las denuncias son un origen substancial estadísticamente hablando, la autoridad competente es la llamada a controlar en primera instancia los problemas de contaminación acústica provenientes de actividades económicas con el fin de prevenir cualquier efecto nocivo en la población que rodea la fuente de ruido.

Existe el procedimiento sancionador para quienes incumplan el acatamiento de quienes exceden los límites permitidos se encuentran establecidos en la norma, inclusive lo que se recaude por sanciones se posibilitara hacia un fondo para realizar campañas para la no contaminación acústica, si no existe una verdadera difusión de la dispersa normativa local

---

<sup>95</sup>Cfr. SECRETARÍA DE AMBIENTE, <http://www.mas.ec/controlquito/Acerca-de/controles-zonales.html>, acceso: 01 de mayo de 2013, 12H17.

<sup>96</sup> Cfr. ORDENANZA METROPOLITANA No. 213, Op. Cit. Art. 11.370.

del DMQ, es imposible que se deje de generar contaminación, los habitantes deben conocer de éstas disposiciones para hacer efectivo derecho que se ha mencionado anteriormente, a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado

## CAPITULO III

### **3.1 Estudio comparado de legislaciones extranjeras, en materia de contaminación acústica por actividades económicas.**

Así como en el DMQ la contaminación acústica resulta un grave problema ambiental, no se diga en otras ciudades que tienen mayor impacto dado su ubicación, población y desarrollo.

Dentro de las legislaciones que de mejor manera se expresa la preocupación por este tema, están España y Argentina, además son ejemplos idóneos dado que surgen del mismo sistema jurídico.

Un estudio alrededor de estos países, darán una luz en el derecho sobre la eficacia de la normativa en Ecuador, especialmente en el DMQ y como se puede mejorar e implementar políticas prácticas en la protección de los ciudadanos frente a la contaminación acústica ocasionada por actividades económicas principalmente.

El tratamiento del derecho ambiental, en otros países tiene mucho que ver con la relación étnica cultural de cada uno de ellos, en Latinoamérica las distintas luchas generadas por los grupos étnicos han generado gran controversia dando alzadas voces para ratificar que le corresponde a cada persona.

Es por esa razón que en el continente americano la legislación aprobada en material ambiental es reflejo de los avances que se han venido dando en cuerpos legales como los países europeos.

Brevemente menciono que en Latinoamérica ha existido en los últimos años avances conceptuales sobre el derecho ambiental, los mismos que han sido plasmados en las Constituciones los estados y disposiciones legales internas en las cuales se ha tratado de reflejar la demanda de los movimientos sociales y organizaciones políticas que han demandado un mayor control del Estado en la regulación y control de las zonas intervenidas por el desarrollo, en especial por aquellas actividades de extracción y uso comercial del suelo.

La región Andina posee como patrimonio natural algunas de las zonas mejor conservadas de biodiversidad del planeta, en donde confluyen variedades de ecosistemas los cuales han sido duramente golpeados por la explotación irracional de recursos naturales que han

provocado pérdida de fauna y flora y contaminación de los elementos esenciales de la naturaleza, ante lo cual los estados no han sabido responder con políticas de desarrollo que tengan sustento en una forma alternativa que priorice la naturaleza por encima del capital natural, esto se debe seguramente a que la explotación de recursos extractivos es la forma más cómoda de financiar sus presupuesto estatales.

En los últimos años se ha fortalecido una corriente de conservación de los recursos naturales a través de proyectos de compensación económica, como el mercado del carbono a propósito del Protocolo de Kyoto y otras formas de compensación económica por conservación –ejemplo, la iniciativa Yasuní en el Ecuador. Esta preocupación por desarrollar procesos económicos de desarrollo sostenibles ha sido puesta de manifiesto en forma más notable en algunas de las reformas constitucionales que se han venido generando en la región Andina a propósito del establecimiento de gobiernos progresistas con tendencias de izquierda como ha sucedido en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Ha excepción de Colombia y Perú, donde la tendencia del desarrollo del derecho ambiental sigue siendo de la época del 90, que se caracteriza por ser bastante declarativa pero poco eficaz, en razón de su contraste con el régimen de desarrollo económico.

España demuestra una de las legislaciones más avanzadas la misma que está vinculada a una nueva organización política y económica propuesta por la Unión Europea que demanda mayores controles y restricciones, sobre todo en las importaciones y en la necesidad de que los Estados Partes asuman compromisos concretos de reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmosfera y contribuyan al desarrollo sustentable, proyecto que parecería inconsistente si tomamos en cuenta la dinámica con que actúan las empresas españolas en los estados de la región andina.

La Constitución Española menciona respecto del ambiente que, “todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo<sup>97</sup>”, lo que en nuestra constitución entenderías como el “buen vivir”, como ya lo había mencionado anteriormente engloba el acceso neto a los derechos inherentes a las personas, por ejemplo, acceso al agua, a un hábitat seguro, educación, salud, entre los principales.

Siguiendo el apartado, dicha disposición encadenada a los poderes públicos quienes

---

<sup>97</sup> Cfr. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Art. 45.

vigilaran por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Y obviamente la repercusión para quienes violen lo dispuesto serán sancionados penal o en su caso administrativamente, así como la obligación de reparar el daño causado<sup>98</sup>.

La Carta Magna ecuatoriana amplía el concepto de reparación ambiental, y nos menciona “la naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas<sup>99</sup>.

La compensación de daños ambientales funciona en base a un “Esquema de valoración de ecosistemas”. Este esquema le permite al responsable de la intervención comprobar ante la autoridad competente, de manera fácil y clara, que sus medidas de mitigación y compensación son suficientes y apropiadas para compensar los daños ambientales causados por la intervención prevista.

Existen innumerables ventajas y desventajas desde el punto de vista jurídico-social; Desde el punto de vista ambiental:

- Se garantiza que un daño ambiental es debidamente analizado.
- Internalización de los costos de compensación (“el que causa el daño paga”): las medidas de compensación forman parte integral del proyecto.
- Se crea un mayor incentivo para evitar y reducir daños ambientales, con el propósito de reducir costos.
- Desde el punto de vista político y administrativo:
  - El método y los instrumentos son una solución efectiva y fácil de implementar.
  - Desde la planificación del proyecto, el análisis de daños ambientales y las medidas

---

<sup>98</sup> Id.

<sup>99</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Op. Cit. Art. 72

de compensación son tomados en cuenta como factores económicos y requisitos indispensables en el procedimiento administrativo de autorización.

- El estado se limita a supervisar el cumplimiento adecuado del esquema.
- Debido al uso de listas con categorizaciones, no es necesario realizar una valoración económica del daño ambiental.
- El régimen de compensaciones obligatorias con su modelo de valoración física fortalece la posición de las autoridades ambientales, sobre todo en los procesos de autorización de proyectos conflictivos.
- La obligación de realizar medidas compensatorias puede convertirse en un tema clave en los procesos de participación ciudadana.

La figura concurrente con los otros niveles de gobierno, la Constitución Española lo define así; garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales<sup>100</sup>.

Al existir una ley del suelo, España como exposición de sus motivos y procura del respeto del hábitat de los ciudadanos expide un cuerpo legal que controle al ruido, en este punto del análisis nos permite entender que esta norma recoge elementos que desde la Constitución se expresan sobre la salud y el ambiente como lo menciona en la exposición de los motivos de la ley mencionada.

*“El ruido en su vertiente ambiental, no circunscrita a ámbitos específicos como el laboral, sino en tanto que inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza, no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente.*

*Tratamos del ruido en un sentido amplio, y éste es el alcance de la ley, comprensivo tanto del ruido propiamente dicho, perceptible en forma de sonido, como de las vibraciones tanto uno como otras se incluyen en el concepto de "contaminación acústica" cuya prevención, vigilancia y reducción son objeto de esta ley.*

*En la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 de la Constitución) engloban en su alcance la*

---

<sup>100</sup> CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Op. Cit. Art. 140

*protección contra la contaminación acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1.*

*Sin embargo, el ruido carecía hasta esta ley de una norma general reguladora de ámbito estatal, y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación del ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o al planeamiento urbanístico<sup>101</sup>.*

La diferenciación que se produce al mencionar que por un lado existe la norma civil y por el otro muy distinto un cuerpo legal específico que sancione, controle la vulneración de derechos a los que se acogen los ciudadanos, la planificación urbanística como se menciona es de vital importancia porque permite que los asentamientos humanos logren armoniosamente convivir y poder establecer bajo que parámetros es dable la realización en este caso de alguna actividad económica de comercio que no afecte por el ruido.

El Ecuador tiene su cuerpo legal que habla sobre la planificación territorial y más aún cuando menciona que debe ser participativa, no permisible, es el caso de que en la mayor parte del territorio ecuatoriano es muy notable observar locales que producen contaminación auditiva.

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

---

<sup>101</sup> LEY 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

El capítulo I, de la ley habla sobre las "Disposiciones generales", contiene los preceptos que establecen el objeto, ámbito de aplicación y finalidad de la ley. Comienza la ley por enunciar el propósito genérico de *“prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, todo ello a fin de evitar daños para la salud, los bienes y el medio ambiente”*.

El ámbito de aplicación se especifica, desde el punto de vista subjetivo, por referencia a todos los emisores acústicos de cualquier índole, excluyéndose no obstante la contaminación acústica generada por algunos de ellos. Ha de tenerse en cuenta que, a los efectos de la ley, el concepto de emisor acústico se refiere a cualquier actividad, infraestructura, equipo, maquinaria o comportamiento que genere contaminación acústica. Interesa justificar la exclusión del alcance de la ley de la contaminación acústica originada en la práctica de actividades domésticas o las relaciones de vecindad, siempre y cuando no exceda los límites tolerables de conformidad con los usos locales.

En España las relaciones de vecindad han venido aplicando a todo tipo de inmisiones, incluidas las sonoras, un criterio de razonabilidad que se vincula a las prácticas consuetudinarias del lugar.

Por otra parte, se excluye también la actividad laboral en tanto que emisor acústico y respecto de la contaminación acústica producida por aquélla en el correspondiente lugar de trabajo, la cual seguirá rigiéndose por la normativa sectorial aplicable, constituida principalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo, así como el Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo.

Siguiendo la técnica legislativa habitual de las disposiciones comunitarias se incluyen en el artículo 3 una serie de definiciones de determinados conceptos que posteriormente aparecen a lo largo del texto, lo que redundará en un mayor grado de precisión y de seguridad jurídica a la hora de la aplicación concreta de la norma.

También se menciona disposiciones relativas a la distribución competencial en materia de contaminación acústica. En cuanto a la competencia para la producción normativa, sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas para desarrollar la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, se menciona la competencia de los ayuntamientos para aprobar ordenanzas sobre ruido y para adaptar las existentes y el

planeamiento urbanístico a las previsiones de la ley. Además, se especifican las competencias de las diferentes Administraciones públicas en relación con la distintas obligaciones que en la ley se imponen y se regula la información que dichas Administraciones han de poner a disposición del público.

El capítulo II contiene las previsiones del proyecto sobre calidad acústica, definida como el grado de adecuación de las características acústicas de un espacio a las actividades que se realizan en su ámbito. El Gobierno ha de fijar los objetivos de calidad acústica aplicables a cada tipo de área acústica, de manera que se garantice, en todo el territorio del Estado español, un nivel mínimo de protección frente a la contaminación acústica. También se fijarán por el Gobierno los objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones.

Las áreas acústicas son zonas del territorio que comparten idénticos objetivos de calidad acústica. Las comunidades autónomas gozan de competencias para fijar los tipos de áreas acústicas, clasificadas en atención al uso predominante del suelo, pero esta ley marca la tipología mínima de aquéllos, y el Gobierno deberá establecer reglamentariamente los criterios a emplear en su delimitación.

En relación con las áreas acústicas, interesa mencionar dos supuestos especiales que son, de una parte, las reservas de sonidos de origen natural, y, de otra parte, las zonas de servidumbre acústica. La peculiaridad que ambas comparten es que no tienen consideración de áreas acústicas, debido a que en ningún caso se establecerá para ellas objetivos de calidad acústica.

En consecuencia, ambos tipos de espacios se excluirán del ámbito de las áreas acústicas en que se divida el territorio.

La representación gráfica de las áreas acústicas sobre el territorio dará lugar a la cartografía de los objetivos de calidad acústica. En la ley, los mapas resultantes de esta representación gráfica se conciben como instrumento importante para facilitar la aplicación de los valores límite de emisión e inmisión que ha de determinar el Gobierno. En cada área acústica, deberán respetarse los valores límite que hagan posible el cumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica.

No obstante lo anterior, la ley se dota de la necesaria flexibilidad al objeto de prever

situaciones en las cuales, con carácter excepcional, pueda ser recomendable suspender la exigibilidad de los objetivos de calidad acústica, bien con ocasión de la celebración de determinados eventos, a solicitud de los titulares de algún emisor acústico en determinadas circunstancias o en situaciones de emergencia, y, en este último caso, sin ser precisa autorización alguna, siempre y cuando se cumplan los requisitos marcados por la ley y, en particular, la superación de los objetivos de calidad acústica sea necesaria.

Un supuesto peculiar, ya enunciado anteriormente es el de las "zonas de servidumbre acústica", que se definen como los sectores del territorio situados en el entorno de las infraestructuras de transporte terrestre, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen.

La ley cuenta entre sus objetivos principales la fijación de dichos índices homogéneos, a través de sus normas de desarrollo.

A su vez, los valores límite, tanto de los índices de inmisión como de los índices de emisión acústica, se determinarán por el Gobierno, si bien las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden establecer valores límites más rigurosos que los fijados por el Estado.

La cartografía sonora prevista en la ley se completa con los denominados mapas de ruido. Los mapas de ruido son un elemento previsto por la Directiva sobre Ruido Ambiental y encaminado a disponer de información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio, aplicando criterios homogéneos de medición que permitan hacer comparables entre sí las magnitudes de ruido verificadas en cada lugar.

El calendario de elaboración de los mapas de ruido que se establece en la ley se corresponde plenamente con las previsiones de la Directiva sobre Ruido Ambiental, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan prever la aprobación de mapas de ruido adicionales, estableciendo los criterios al efecto. Los mapas de ruido tienen por finalidad la evaluación global de la exposición actual a la contaminación acústica de una determinada zona, de manera que se puedan hacer predicciones y adoptar planes de acción en relación con aquélla.

Los tipos, contenido y formato de los mapas de ruido serán determinados por el Gobierno reglamentariamente, así como las formas de su presentación al público.

La combinación de los mapas de ruido, que muestran la situación acústica real y presente,

con la cartografía de calidad acústica, que representa los objetivos de calidad acústica de cada área acústica en que se divida el territorio, así como las zonas de servidumbre acústica que se establezcan, sin duda será muy útil para presentar de manera clara y atractiva la información más importante para planificar las medidas de prevención y corrección de la contaminación acústica.

De este modo se alcanza el capítulo 111 de la ley, con la rúbrica "Prevención y corrección de la contaminación acústica". Si las previsiones del capítulo 11 iban destinadas a proporcionar información y criterios de actuación a las Administraciones públicas competentes, en este capítulo se enuncian ya los instrumentos de los que tales Administraciones pueden servirse para procurar el máximo cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

Las medidas se dividen, con carácter general, en dos grandes bloques: la acción preventiva y la acción correctora. Dentro de la acción preventiva caben las siguientes facetas.

- La planificación territorial y planeamiento urbanístico, que deben tener en cuenta siempre los objetivos de calidad acústica de cada área acústica a la hora de acometer cualquier clasificación del suelo, aprobación de planeamiento o medidas semejantes.
- La intervención administrativa sobre los emisores acústicos, que ha de producirse de modo que se asegure la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica que puedan generar aquéllos y que no se supere ningún valor límite de emisión aplicable. Es importante destacar que esta intervención no supone en ningún caso la introducción de una nueva figura de autorización administrativa, sino que la evaluación de la repercusión acústica se integra en los procedimientos ya existentes de intervención administrativa, a saber, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, las actuaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental y las actuaciones relativas a la licencia municipal regulada por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas o normativa autonómica aplicable en esta materia.

También se debe señalar que los cambios en las mejores técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión sin imponer costes excesivos pueden dar lugar a revisión de los actos de intervención administrativa previamente acordados sin que

de ello se derive indemnización para los afectados.

- El autocontrol de las emisiones acústicas por los propios titulares de emisores acústicos.
- La prohibición, salvo excepciones, de conceder licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas.
- La creación de "reservas de sonidos de origen natural", que podrán ser delimitadas por las comunidades autónomas y ser objeto de planes de conservación encaminados a preservar o mejorar sus condiciones acústicas.

La necesidad de acción correctora se hace patente de forma acusada en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial. Las primeras son áreas acústicas en las que se incumplen los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite de emisión. Una vez declaradas, procede la elaboración de planes zonales para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en aquéllas, hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica correspondientes. No obstante, cuando los planes zonales hubieran fracasado en rectificar la situación, procede la declaración como zona de situación acústica especial, admitiendo la inviabilidad de que se cumplan en ella tales objetivos a corto plazo, pero previendo medidas correctoras encaminadas a mejorar los niveles de calidad acústica a largo plazo y asegurar su cumplimiento, en todo caso, en el ambiente interior. La ley estipula, asimismo, unos instrumentos intermedios, que pueden ser tanto preventivos como correctores: los planes de acción en materia de contaminación acústica, que es, nuevamente, materia regulada en la Directiva sobre Ruido Ambiental.

Los planes de acción deben corresponder, en cuanto a su alcance, a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido, y tienen por objeto afrontar globalmente las cuestiones relativas a contaminación acústica, fijar acciones prioritarias para el caso de incumplirse los objetivos de calidad acústica y prevenir el aumento de contaminación acústica en zonas que la padezcan en escasa medida.

En el capítulo IV de la ley, "Inspección y régimen sancionador", la tipificación de infracciones y sanciones se acomete, bajo la preceptiva reserva de ley, sin perjuicio de las competencias

que disfrutaran tanto las comunidades autónomas como los propios ayuntamientos para establecer infracciones administrativas adicionales. El catálogo de infracciones en materia de contaminación acústica puede, en algún punto, duplicar la tipificación de una infracción ya prevista en alguna otra norma vigente sin embargo, por razones de conveniencia y sistemática, se ha optado por no omitir la tipificación en esta ley de las infracciones que pudieran resultar, de este modo, redundantes, a fin de evitar la dispersión, y eventuales discordancias, en el tratamiento normativo de aquéllas. En aquellos supuestos donde unos mismos hechos fueran subsumibles en las normas sancionadoras previstas en esta ley y las establecidas en alguna otra norma que pudiera reputarse aplicable, habrán de aplicarse las normas de concurso que, en su caso, estuviesen establecidas en la otra norma o, en su defecto, las normas de concurso generales.

La atribución de la potestad sancionadora recae, como principio general, preferentemente sobre las autoridades locales, más próximas al fenómeno de contaminación acústica generado. La Administración General del Estado, en línea con este principio, únicamente ejercerá la potestad sancionadora en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

En cuanto a las labores inspectoras que en este mismo capítulo se contemplan, la ley prevé que, de conformidad con lo preceptuado en el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, las entidades locales puedan establecer tasas para repercutir el coste de las inspecciones sobre el titular del correspondiente emisor acústico objeto de inspección.

Esta ley se completa con un elenco de disposiciones adicionales y transitorias, así como con las oportunas disposiciones derogatorias.

Además del calendario de aplicación de la ley, las disposiciones adicionales contienen una serie de medidas que inciden sobre materias regidas por otras normas, como son la Ley de Ordenación de la Edificación, el Código Civil y la Ley del Impuesto de Sociedades, así como la habilitación al Gobierno para que por vía reglamentaria establezca ciertos requisitos de información.

El Código Técnico de la Edificación, previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación deberá incluir un sistema de verificación acústica de las edificaciones. Esto se ve complementado por la afirmación expresa de que el incumplimiento de objetivos de calidad acústica en los espacios interiores podrá dar lugar a la obligación del

vendedor de responder del saneamiento por vicios ocultos de los inmuebles vendidos. Ambas medidas han de resultar en una mayor protección del adquirente o del ocupante en cuanto a las características acústicas de los inmuebles, en particular los de uso residencial.

Existen más normas que regulan los derechos de los ciudadanos españoles para hacer más efectivo la prevención de la contaminación auditiva, entre las más importantes:

#### **LEYES PARA LAS ACTIVIDADES MOLESTAS Y APARATOS RUIDOSOS.**

- Artículos 7.2 de la ley de propiedad horizontal y 27.2 e de ley de Arrendamientos urbanos.
- Reglamento de Actividades molestas, insalubre, nocivas y Peligrosas (RAMINP)
- O.M de 15 marzo de 1963, que da instrucciones complementarias para la aplicación del RAMINP.
- RD 286/2006 sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajos contra los riesgos relacionados con la explotación al ruido.
- RD1316/1989 sobre la protección de los trabajadores frente al ruido, derogado por el anterior.
- Real decreto 213/1992, sobre especificaciones sobre el ruido en el etiquetado de aparatos.

#### **LEYES PARA LOS VEHÍCULOS A MOTOR.**

- Ley sobre el tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial (RDL 339/1990), o el Reglamento General de Circulación de 1992, derogado por el siguiente: Reglamento General de Circulación (RD 1428/2003 de 21/11).
- Reglamento General de vehículos.

En América Latina, países como México, Chile, Argentina, Uruguay, cuenta en su constitución con leyes que regulan la contaminación ambiental por ruido y vibraciones, además facultan a sus departamentos municipales para que emitan ordenanzas que permitan realizar un mayor control.

En el país gauchó, la Constitución recoge casi los mismos principios que las anteriores legislaciones mencionadas y nos dice; *“todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades*

*productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos<sup>102</sup>.*

*Y seguido de lo mencionado nos expresa; “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

*Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.*

*Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.*

*Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en*

---

<sup>102</sup> CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Art. 41.

*caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio*<sup>103</sup>.

En la República Argentina existen dos leyes laborales que incluyen in extenso la cuestión del ruido: la Ley N° 19.587/72, de Higiene y Seguridad en el Trabajo, con su decreto reglamentario N° 351/79, y la Ley N° 24.557/95, de Riesgos del Trabajo, que va acompañada por los decretos reglamentarios N° 170/96 y N° 333/96, la Resolución N° 38/96 SRT y el Laudo N° 156/96 MTSS. Estas leyes protegen directa o indirectamente al trabajador y establecen límites de exposición a ruidos y vibraciones.

Esta ley, N° 19.587, fue promulgada el 21/4/72 (fecha posteriormente declarada como Día Anual de la Higiene y Seguridad en el Trabajo), y reglamentada inicialmente por el decreto N° 4160/73, posteriormente sustituido por el decreto 351/79. El objetivo de la ley queda establecida en su artículo 4, que expresa textualmente: “Art. 4. La higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto:

- Proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores.
- Prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo.
- Estimular y desarrollar una actitud positiva respecto de la prevención de los accidentes o enfermedades que puedan derivarse de la actividad laboral.”

Se cubren por lo tanto tres aspectos: protección, prevención, y concienciación. Estos aspectos son aplicables a cada uno de los rubros en los que exista algún riesgo para el trabajador, en particular el referido a ruidos y vibraciones.

El artículo 5 indica como básicos ciertos principios y métodos, entre los cuales se destacan la “aplicación de técnicas de corrección de los ambientes de trabajo en los casos en que los niveles de los elementos agresores, nocivos para la salud, sean permanentes durante la jornada de labor”, la “difusión y publicidad de las recomendaciones y técnicas de prevención que resulten universalmente aconsejables o adecuadas”, y la “realización de exámenes

---

<sup>103</sup> CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Op. Cit. Art. 43

médicos periódicos, de acuerdo a las normas que se establezcan en las respectivas reglamentaciones”.

En los artículos 6 y 7 se establece que las reglamentaciones deberán considerar, entre las condiciones de higiene, “factores físicos: ruidos, vibraciones”, y entre las condiciones de seguridad, los “equipos de protección individual de los trabajadores”.

Los artículos 8 y 9 obligan al empleador “al suministro y mantenimiento de los equipos de protección personal”, a “eliminar, aislar o reducir los ruidos y/o vibraciones perjudiciales para la salud de los trabajadores”, y a “promover la capacitación del personal en materia de higiene y seguridad en el trabajo, particularmente en lo relativo a la prevención de los riesgos específicos de las tareas asignadas”.

El artículo 10, finalmente, obliga al trabajador a “cumplir con las normas de higiene y seguridad y con las recomendaciones que se le formulen referentes a las obligaciones de uso, conservación y cuidado del equipo de protección personal”

Según puede apreciarse, la ley pone el acento en los aspectos preventivos, otorgando responsabilidades específicas a las partes involucradas.

El decreto N° 351/79, que reglamenta a la ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo, fue sancionado el 5/2/79. Es de carácter muy técnico, y está organizado en 8 anexos. El anexo I reglamenta la ley en general, con 24 capítulos y 232 artículos, mientras los restantes 7 anexos se ocupan de temas específicos; por ejemplo, el anexo V se refiere a ruido y vibraciones.

En el artículo 23, perteneciente al capítulo 3, se establece que “los exámenes de salud serán los siguientes: de ingreso, de adaptación, periódicos...”. En el artículo 24, se indica que el “examen médico de ingreso” incluirá “... audiometría en los casos de trabajo en ambientes ruidosos.” Además, se practicarán “exámenes clínicos y complementarios” con frecuencia semestral entre otros casos cuando se deban utilizar “herramientas manuales de aire comprimido que produzcan vibraciones”, y a quienes estén “expuestos a nivel sonoro continuo equivalente de 85 dB(A)3 o más” se les examinará “al mes de ingreso, a los seis meses, y posteriormente cada año, debiendo efectuar las audiometrías como mínimo 16 horas después de finalizada la exposición al ruido”.

El capítulo 13 del anexo I (artículos 85 a 94), trata específicamente la cuestión de los ruidos

y vibraciones. El artículo 85 expresa que “ningún trabajador podrá ser expuesto a una dosis de nivel sonoro continuo equivalente superior a la establecida”. El artículo 87 resume las estrategias para corregir problemas de ruido, y dice textualmente:

“Art. 87. Cuando el nivel sonoro continuo equivalente supere en el ámbito de trabajo la dosis establecida en el Anexo V, se procederá a reducirlo adoptando las correcciones que se enuncian a continuación y en el orden que se detalla:

1. Procedimientos de ingeniería, ya sea en la fuente, en las vías de transmisión o en el recinto receptor.
2. Protección auditiva del trabajador.
3. De no ser suficiente las correcciones indicadas precedentemente, se procederá a la reducción de los tiempos de exposición. Se observa que de todas las soluciones resultan preferibles aquellas que implican la reducción del ruido. Los artículos que siguen, 88 y 89, van aún más lejos, requiriendo una fundamentación ante la autoridad competente en caso de que no puedan aplicarse las dos primeras correcciones, y en ese caso establecen la “obligatoriedad del uso de protectores auditivos por toda persona expuesta” o la “reducción de los tiempos de exposición” según corresponda.

La dispersión de la normativa que existe entre los dos países mencionados es tan evidente que al ciudadano en determinado momento puede confundir, integrar en un solo cuerpo legal para evitar el desorden jurídico que es evidente no solo existe en el Ecuador.

### **3.2 Breve vistazo a casos internacionales y nacionales**

#### **ESPAÑA**

Como base fundamental de toda legislación, se encuentra la Constitución. En España al igual que en nuestro ordenamiento jurídico, ésta no solo garantiza el derecho a la protección de la salud<sup>104</sup> sino también el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Op. Cit. Art. 43

<sup>105</sup> Cfr. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Op. Cit. Art. 45.1

Tanto en España como en Estados Unidos, se ha considerado que el ruido es el primer problema ambiental en las ciudades y por ello es menester atender sus consecuencias de forma inmediata y prioritaria.<sup>106</sup> Otro tema importante y vinculante, es el crecimiento del económico dentro de la urbe, Fernando de Andrés Alonso menciona que una de las fuentes de ruido son los locales de ocio y diversión consecuencia de la vida moderna y la sociedad de consumo. En general, más allá de las fuentes de ruido, la jurisprudencia que se analizará, califica la gestión de los ayuntamientos (municipios) como pasiva.

En esta legislación, se toma en cuenta un punto interesante y seguramente obviado por la mayoría de personas; se trata de la defensa contra el ruido se relaciona de manera directa con la preservación del derecho fundamental a la intimidad.<sup>107</sup> Al respecto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España 119/2001, de 24 de mayo analizó que los derechos vulnerados en la contaminación acústica no son solamente ambientales sino que tienen una relación directa con los valores primarios de la persona considerada desde un punto de vista individual, esto es dar paso a los derechos conocidos como los de primera generación dentro de los que se entiende la protección del entorno físico donde habita el ser humano<sup>108</sup>.

El caso que se analiza con el antecedente, señala que *“una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entres públicos a los que sea imputable la lesión producida.”*<sup>109</sup> Un ciudadano que se ve afectado por el ruido de la zona en donde reside, y además existe una discoteca en la planta baja de su edificio, interpuso una queja de indemnización en el Ayuntamiento de Valencia. No se obtuvo un pronunciamiento de parte del Ayuntamiento, por lo que la parte afectada recurrió a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por la vía del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, con el fin de obtener una respuesta a su requerimiento.<sup>110</sup> El 21 de julio de 1998, este Tribunal mediante sentencia desestimó la acción propuesta, considerando que no existía vulneración a los

---

<sup>106</sup> Cfr. DE ANDRÉS ALONSO Fernando, Op. Cit., p. 20

<sup>107</sup> Ibid, p. 28.

<sup>108</sup> Cfr. Ibid. p. 94

<sup>109</sup> Ibid. fundamento jurídico 6to. p. 94

<sup>110</sup> Ibid. p. 95

derechos reconocidos en la Constitución en los artículos 15 y 18. Por tanto se concluye que no se había probado lo alegado por la parte recurrente.

Ante esta respuesta, la parte vulnerada interpuso ante el Tribunal Constitucional el recurso de amparo correspondiente. En la sentencia, el Alto Tribunal enfoca su análisis en la vulneración del derecho a la vida, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, como derechos afectados en consecuencia de la contaminación generada por el ruido.<sup>111</sup>

Esta sentencia resulta novedosa y crea un precedente en cuanto a los siguientes puntos:

- Considera que hay que asegurar *“no solo las injerencias clásicas, sino también los riesgos que pueden surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”*<sup>112</sup>, lo cual denota un interés urgente por interpretar la normativa y aplicarla a las circunstancias reales y cambiantes de una sociedad que evoluciona.
- Establece que la inviolabilidad de domicilio no se refiere únicamente a los usos y convenciones sociales del espacio físico en dónde reside el sujeto, sino también a cualquier tipo de intromisión o perturbación a lo que el sujeto emana, dentro de dicho espacio físico.

A manera de conclusión de éste caso, se deja en claro que la contaminación acústica, más allá de afectar el derecho a vivir en un ambiente sano, interrumpe y afecta el goce de otros derechos fundamentales del ser humano.

En otras jurisprudencias, el Tribunal Contencioso Administrativo reconoce que era común el soportar ciertos niveles de ruido siempre que no sobrepasaran ciertos límites. Esta consideración reduccionista del problema no ha sido la adecuada, cobrando cada vez mayor protagonismo la intervención desde el Derecho Administrativo<sup>113</sup>. La intervención de los tribunales administrativos es decisiva y fundamental para combatir la inactividad del gobierno seccional ante los problemas de contaminación acústica.

En el caso español, es notoria la falta de control por parte de la Administración para verificar el correcto y legal otorgamiento de las licencias de funcionamiento; pues no basta con que los individuos cuenten con éste documento, inicialmente, sino que su continuidad debe ser

---

<sup>111</sup> Ibid. p. 96

<sup>112</sup> Ibid. fundamento jurídico 5to. p. 96

<sup>113</sup> Cfr. Ibid., pp. 102 y 103.

constantemente valorada y examinada, ponderando las circunstancias y derechos que se pueden ver afectados.

## ARGENTINA

Esta legislación goza de una amplia protección en la igualdad de condiciones entre el desarrollo económico comercial y ambiental, como estipula el artículo 42 de su Constitución, inciso dos “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo”.<sup>114</sup> Sin embargo, innumerables son los casos que se tratan en los tribunales civiles de Argentina, en materia de impacto ambiental auditivo.

Una novedad interesante que se destaca en las resoluciones de los jueces argentinos, es “*la obligación de suprimir las molestias es independiente de la culpa o dolo del vecino y, si lo hay, la conducta debe ser sancionada con mayor severidad. El derecho a la paz, al sosiego o la quietud no se encuentra condicionado a la existencia de un daño a la salud. Simplemente basta que los ruidos excedan los límites de la tolerancia normal y turben el necesario descanso reparador al que tienen derecho las personas para inferir que sufren un padecimiento o mortificación en su vida espiritual, anímicamente perjudicial, e indemnizable como daño moral.*”<sup>115</sup> Lo que llama la atención es este párrafo es que en esta legislación se puede considerar en alguna forma a la contaminación acústica como daño moral.

Un criterio que también merece admiración es la objetividad con la que manejan los parámetros al momento de dictar fallos para determinar la responsabilidad del sujeto contaminante, tales como<sup>116</sup>:

- Considerar si las instalaciones del establecimiento comercial fueron anteriores o posteriores a la ocupación del espacio por el sujeto que se cree afectado.
- Determinar si los ruidos causantes del malestar, superan el nivel de tolerancia normal, tomando en cuenta el sentir de la mayoría de la población rodeada de la misma situación y no solamente a reacciones subjetivas de determinados sujetos.

---

<sup>114</sup> CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Op. Cit. Art. 42.

<sup>115</sup> VALLS Mario F., Op. Cit. p. 73

<sup>116</sup> Cfr. Ibid. pp. 73 y 74.

- Si se trata de una indemnización, es preciso fijar con exactitud el perjuicio singularizado que sufre el reclamante frente a los demás miembros de la comunidad.
- Si en efecto el ruido ha superado los niveles tolerables, verificar la acción de la autoridad competente frente a repetidos reclamos de los afectados.

Con este corto análisis, no es arriesgado decir que la legislación argentina brinda una mayor protección a sus habitantes respecto de la contaminación acústica; no solo porque al ser un Estado Federal, sus sistema de competencias permita a sus municipios una mayor gestión respecto de este problema, sino también que las potestades municipales giran alrededor de factores como moralidad, seguridad, higiene y salubridad de las cosas de las cosas del lugar.<sup>117</sup>

## ECUADOR

Dentro de la jurisprudencia ecuatoriana son ínfimos los datos de este tipo, dado que la normativa es relativamente nueva y de poco conocimiento entre la población. A pesar de aquello, menciono dos que servirán para el análisis comparado.

### **Acción de Amparo.-**

Resolución del Tribunal Constitucional 314, Registro Oficial Suplemento 188, 20 de Octubre del 2000.

La señora Esther Gudelia Castro Montero, comparece ante el Juez Segundo de lo Penal del Azuay, e interpone acción de amparo constitucional en contra del Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Cuenca. El caso gira entorno a un conflicto con la discoteca "Tequila Rock", situada junto a su domicilio, afectando su tranquilidad dada su edad. Como primer paso, la afectada presentó una denuncia ante el Comisario de Sanidad e Higiene

---

<sup>117</sup> Cfr. Ibid., p. 155

Municipal generando las investigaciones necesarias, con el fin de verificar si el ente comercial cumplía con los requisitos para su funcionamiento. Se realizó la medición del ruido, tanto dentro, fuera y alrededores cercanos de la discoteca, incluyendo la vivienda de la accionante. El resultado: exceso de ruido del establecido por el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental originada por la emisión de ruidos. El Comisario, el 16 de diciembre de 1998, dicta su resolución, disponiendo declarar infractores a los señores, Lucía Flores Abril y Andrés Álvarez, propietarios del establecimiento, por contravenir a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ordenanza de Saneamiento Ambiental, concediéndoles veinte días para que implementen medidas adecuadas a efecto de que los ruidos no rebasen el máximo establecido por las normas pertinentes, caso contrario se procederá a la clausura del local.

Puesto que hubo apelación, la resolución quedó en firme sin posibilidad ser modificada ni revocada; pero los infractores no cumplieron con lo dispuesto por el Comisario, y el 16 de marzo de 1999 resuelve proceder a la clausura del local, conforme a lo dispuesto en su resolución anterior.

Sin embargo de lo expresado, el Ilustre Concejo Cantonal, avoca conocimiento sobre este caso ya juzgado, sancionado y ejecutado, y nombra una Comisión Especial que emite un informe "sin motivación ni fundamento en lo técnico ni jurídico", en el cual se recomienda la reapertura del local, sin tomar en cuenta el criterio de Procurador Municipal acerca de la imposibilidad de revocar la resolución de clausura de la discoteca, ya que está ejecutoriada y ejecutada, resuelve la reapertura de la misma, por lo que el Concejo Cantonal ha actuado sin competencia, violando el artículo 119 de la Constitución.

Con este acto del Concejo Municipal se violan sus derechos constitucionales previstos en el artículo 23, número 6 de la Constitución, así como a lo establecido en los artículos 86, 88 y 89, número 1 ibídem.

Sobre lo expuesto, la afectada interpone acción de amparo constitucional, con el fin de que se suspendan los efectos de la resolución tomada por el Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, el día 15 de septiembre de 1999. El tribunal resuelve: Aceptar la acción de amparo

propuesta por la señora Esther Gudelia Castro Montero, confirmando la resolución dictada por la señora Jueza Segunda de lo Penal del Azuay y corregir la actuación del Concejo Cantonal de Cuenca, por haber actuado fuera de sus atribuciones establecidas en la ley.<sup>118</sup>

#### SUPERCINES.-

Otro caso importante que no puede quedar fuera de este estudio, es la conocida clausura de los SUPERCINES, ubicados en la avenida 6 de diciembre y el jardín, en una zona muy concurrida del norte de la capital, y cuyo proceso lleva aproximadamente 3 años desde febrero del 2010.

La decisión para la clausura de este centro de entretenimiento tiene fundamento en dos razones principales: contaminación ambiental por ruido y problemas de movilidad en la zona. El malestar por el ruido generado nota de los primeros meses del año 2009, durante la última etapa de su construcción, la señora Edith de La Torre, de 75 años, vecina del lugar y quien habita en el séptimo piso del edificio El Conquistador, ubicado al sur de Supercines, comenzó a tener problemas para dormir debido a un zumbido de los ventiladores y del generador eléctrico del sitio. La afectada se había manifestado diciendo que “El sonido era como el de un panal de abejas. No solo se presentaba en las noches sino durante todo el día”, esto había obligado a cambiar su rutina procurando salir de la casa por largas horas. Con estos antecedentes, Pilar Mora, presidenta del edificio El Conquistador, en nombre de los copropietarios del edificio envió una carta el 5 de marzo del 2009 a la Comisaría del Medio Ambiente exponiendo su queja por el inconveniente.

En mayo del 2009, el Municipio de Quito realizó las mediciones correspondientes y determinó que el ruido alcanzaba los 67 decibeles, cuando lo permitido en zonas residenciales es de 45 a 55, y a pesar que la inmobiliaria Motke, quien estaba a cargo del proyecto, había desarrollado medidas para mitigar el problema, finalmente no se solucionó nada. Con ese informe, el 18 de junio del 2009 la Comisaría de Ambiente emitió la resolución 0053, que determinó la suspensión temporal de la obra y una multa de USD

---

<sup>118</sup> Cfr. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 314, Registro Oficial Suplemento No. 188, 20 de octubre de 2000.

4.796, pero no actuó, a pesar que los equipos y el generador de emergencia eran evidente fuentes de ruido para sus alrededores.

Las operaciones en los SUPERCINES se reiniciaron el 8 de julio del 2009, pese a que la contaminación acústica, el tráfico causado por la falta de parqueaderos y la falta de seguridad en caso de emergencia, no se habían solucionado. El 30 de septiembre del 2009, la Procuraduría del Municipio determinó que es la Comisaría la encargada de dar cumplimiento a la resolución; pero no se actuaba porque oficialmente no había comisario en la zona. Desde esa fecha hasta inicios de febrero del 2010 los problemas persistían por lo que, se firmó un acta de compromiso en la que SUPERCINES se comprometía a solucionar estos problemas hasta el 26 de febrero del mismo año. Estos compromisos nunca se cumplieron por lo que la Administración Norte, ya con comisario, ejecutó la suspensión el 27 de febrero del 2010.<sup>119</sup>

Como se había mencionado en los casos de España, el control de licencias de los locales comerciales tiene que ir más allá de la verificación física (por decirlo de algún modo) de la licencia de determinado lugar; el deber atañe además la comprobación del proceso para la obtención de esos permisos que los establecimientos ostentan en el sentido de la licitud de las licencias y que suponga una inspección extra en la cual se confirme que las condiciones de este espacio son óptimas tanto para que no se afecte el derecho de la vecindad a un ambiente tranquilo y que tampoco se afecte su negocio.

El Municipio del DMQ es la entidad que mayor cantidad de ordenanzas tiene y que regula casi todos los ámbitos, aunque si bien unas ordenanzas no son aplicables o están desactualizadas, particularmente la 213 es completa. El principal problema es que para un distrito tan grande hay poco recurso humano por parte de la autoridad reguladora para controlar y vigilar la correcta aplicación de las normas.<sup>120</sup>

Sumado a la dificultad por falta de personal, el control de contaminación acústica se vuelve más complejo en el caso de particulares; el tema de SUPERCINES de cierta manera resultó

---

<sup>119</sup> Cfr. [http://www.elcomercio.com.ec/negocios/Supercines-caso-lleva-anos\\_0\\_287971239.html](http://www.elcomercio.com.ec/negocios/Supercines-caso-lleva-anos_0_287971239.html), publicado originalmente por Diario EL COMERCIO, visita; 20 de mayo del 2013., 20:16

<sup>120</sup> Fuente: Fernando Donoso Maldonado, actual Subprocurador de la Administración Norte Eugenio Espejo, Ex Comisario de Ambiente, que estuvo al frente de proceso de sanción y cierre de los SUPERCINES. Entrevista el 20 de mayo del 2013, 11h00.

“fácil” de sancionar porque el tema se enfoca principalmente a exigir las licencias de funcionamiento y a hacer inspecciones con los sonómetros que constataron el irrespeto a los límites de decibeles permitidos. Pero en el escenario donde la fuente contaminante proviene de la casa del vecino que toca la batería y causa un daño a su colindante, resultaba más difícil controlar ya que no se le podía exigir una licencia o algún documento que certifique que no se pasa de los límites o que cuente con los recubrimientos necesarios para aislar el sonido. En general, tanto en Ecuador como en otros países, las mismas autoridades coinciden en que otra de las contrariedades en la cuestión de control de la contaminación acústica es la carencia de tecnología adecuada para medir los niveles de ruido.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

- La contaminación acústica en la actualidad ocupa un índice importante de afectación en el ambiente y el ser humano es la fuente principal de este tipo de contaminación por su propia naturaleza y necesidad de comunicación, independientemente de la actividad que realice pues el silencio no es parte de su entorno natural, no obstante la exposición al ruido continuo causa un impacto grave en la población y pone en peligro su supervivencia y desarrollo.
- Se pueden enumerar algunas transgresiones dentro de las actividades económicas que afectan y dan paso a la contaminación acústica, como: no respetar los límites de horarios legalmente establecidos para el cierre de los locales; incumplimiento de las normas y ordenanzas que indican un determinado nivel para el volumen de aparatos musicales; abuso del número prudencial y hasta legal de clientes que simultáneamente pueden ser admitidos acorde al aforo del local; violación de las normas legales de seguridad e insonorización en la habilitación de los locales; incluso la falta de control respecto del uso destinado para vivienda exclusivamente pues existen talleres y pequeñas industrias que se alojan en los mismos vecindarios residenciales, donde las personas comparten el mismo espacio físico como casa y lugar de trabajo, afectando de alguna forma a los vecinos quienes expresan que no hay el control necesario sobre estas.
- La salud del ser humano es el equilibrio entre el bienestar físico, psíquico y social, que no necesariamente significa la ausencia de afecciones o enfermedades,<sup>121</sup> con el entorno que garantice la ausencia de distorsiones desproporcionadas que lo afecten. El ruido puede romper ese equilibrio y de ese modo desencadenar una enfermedad; por ello es urgente motivar una cultura de consciencia y entender que sin bien los efectos del ruido no son algo que se pueda detener, es posible controlarlo y es un deber de la ciudadanía aportar con el mejoramiento del ambiente con actitudes

---

<sup>121</sup> Cfr. Organización Mundial de la Salud, <http://www.who.int/suggestions/faq/es/index.html>, acceso: 07 de diciembre del 2013, 10:13.

cooperantes, como complemento al deber normativo que tiene la Administración Pública.

- La nueva organización político administrativo establecida en la Constitución actual obliga a la descentralización del Gobierno Central en distintos niveles entre ellos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo cual es un importante paso para el desarrollo de políticas individuales en cada zona dependiendo de sus necesidades y contando con el respaldo y aval del Gobierno Ejecutivo; las nuevas competencias permiten atender con mayor atención temas puntuales como la contaminación acústica -relacionada con actividades económicas- dándoles un espacio de investigación y creación de normativa aplicable aprovechando la participación no solo de los representantes gobiernistas sino exhortando la intervención ciudadana directamente.
- El tema de contaminación ambiental acústica, como se ha tratado en capítulos anteriores, no se trata solamente de establecer normas y principios, sino de aplicabilidad de los mismos. La dispersión que existe en la normativa ecuatoriana, provoca confusión al momento de aplicar o exigir un derecho vulnerado para este caso ya que este tipo de contaminación no es considerada de forma especial o particular dentro de la legislación nacional y apenas ocupa un espacio dentro de la Ordenanza no. 213 del DMQ, tomando en cuenta que además hace falta su difusión - en este tópico particularmente- para encaminar la efectividad de su aplicación. Asimismo, la Ordenanza 213 a la que hago referencia, es una afirmación retórica de la protección o tutela con respecto a la contaminación acústica, tal es así que en el Informe sobre la Calidad del Aire en el Distrito Metropolitano de Quito del año 2011, tiene una mención mínima y casi nula de este tema de tal trascendencia. Es notorio entonces que nuestro ordenamiento es muy rico en cuanto a disposiciones normativas generales respecto a la contaminación ambiental tradicional, sin extenderse ni preocuparse por la contaminación acústica en sí misma.
- Ciertas legislaciones extranjeras como la española y estadounidense, consideran al ruido como primer problema ambiental en las ciudades y atienden –a diferencia de

nosotros- sus consecuencias de forma inmediata y prioritaria;<sup>122</sup> el crecimiento económico y necesidad de esparcimiento dentro de la urbe son argumentos vinculantes para este tipo de contaminación, como dice Fernando de Andrés Alonso responde a la vida moderna y la sociedad de consumo, por ello en estas legislaciones no solo se mide el nivel de contaminación acústico sino que más allá de las fuentes de ruido, observan y califican la gestión de los municipios al respecto.

- Algo que vale mucho la pena destacar es que la afectación que produce la contaminación acústica no solo está relacionada con la salud de la población, sino también con la vulneración del derecho fundamental a la intimidad y tranquilidad del hogar. Tanto Argentina como España comparten este criterio interesante y seguramente obviado por la mayoría de personas, pues la defensa contra el ruido se relaciona de manera directa con la preservación de los valores primarios de la persona considerada desde un punto de vista individual, esto es dar paso a los derechos conocidos como los de primera generación dentro de los que se entiende la protección del entorno físico donde habita el ser humano.<sup>123</sup>
- Haciendo un símil con lo que manifiesta Norberto Bobbio, las normas deben ser legales, eficaces y justas. La mayoría de nuestra legislación cumple con dos de los tres principios: el de legalidad porque la normas pasan por un proceso establecido para esos fines; pueden resultar justas porque equiparán de alguna forma grupos sociales; pero no siempre resultan eficaces debido a que un gran número de normas no responden a la realidad, a la cosmovisión, y a la educación de nuestra sociedad. Por ello a pesar de que el DMQ regula la contaminación acústica en la ordenanza 213, la población desconoce esta realidad y no ha tomado conciencia al respecto.
- La actuación del Municipio, en casos de contaminación acústica, se ve ligada únicamente a las denuncias de los ciudadanos que se hallan afectados por los problemas de ruido, cuando en primera instancia debería ser el propio Municipio, quien de oficio, actúe en la supervisión y control de actividades económicas propensas a contaminar acústicamente una zona determinada, en razón del cobro de impuestos y en respuesta del deber de garantizar el derecho de vivir en un ambiente

---

<sup>122</sup> Fernando de Andrés Alonso, op. cit., pág. 20

<sup>123</sup> Cfr. Fernando Alonso, op. Cit. pág. 94

sano, como la Constitución lo establece.

#### 4.2 Recomendaciones

- La implementación de servidumbres ecológicas en el Distrito Metropolitano de Quito pretende acaparar espacios dejando a un lado los locales comerciales que producen contaminación acústica al momento de anunciar la venta de sus productos, nos encontramos en la era digital, las redes sociales cada día toman más espacio entre los habitantes, es un método sustitutivo para sus anuncios.
- El Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (COOTAD), menciona que el impuesto a la patente lo pagarán aquellos que ejerzan actividades comerciales, industriales o financieras. Para el ejercicio de las mencionadas actividades el DMQ, como complemento a la normativa existente, debe proponer un nuevo procedimiento para la elaboración y otorgamiento de permisos de funcionamiento, siendo así que unos de los requisitos que exija el cabildo municipal sea la obtención del “Informe de Compatibilidad de Uso de Suelo (ICUS)“, dicho informe **es el instrumento de información básica sobre los usos permitidos o prohibidos para la implantación de usos y actividades en los predios del DMQ. El informe de compatibilidad de usos del suelo no autoriza el funcionamiento de actividad alguna.** *“El informe de compatibilidad de uso de suelo reflejará los usos de suelo y las relaciones de compatibilidad determinados en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) u otros instrumentos de planificación; será otorgado por la Administración Zonal respectiva y tendrá validez durante el tiempo de vigencia de las normas contenidas en el PUOS”*<sup>124</sup>. El Municipio puede mejorar el procedimiento para otorgar el informe señalado, ya que existen un sin número de establecimientos que realizan actividades económicas que no son controladas y están asentadas dentro de zonas residenciales; por ejemplo, una mecánica, no debe estar junto a un jardín de infantes como en muchos de los casos sucede.
- La Agencia Metropolitana de Promoción Económica (CONQUITO), es una entidad adscrita al DMQ, la misma que promueve el desarrollo de actividades comunitarias

---

<sup>124</sup> Art. 80. CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (LIBRO 2). Registro Oficial 226 de 31-dic-1997. Última modificación: 21-jul-2011

comerciales, el emprendimiento personal, brinda capacitación empresarial, pero dentro de sus atribuciones no incluye el tema esencial de la actividad económica comercial, al momento de promocionar sus iniciativas privadas debe hacerlo de manera respetuosa, respetando el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por lo que además de todas las atribuciones legales existentes, sería fundamental aumentar una de evaluación de impacto ex – post de las iniciativas comerciales que se inicien, y así lograr el cumplimiento de la normativa que regula la contaminación acústica.

- Las desaparecidas Unidades de Gestión Ambiental (UGA´S), deben ser retomadas con un sentido más amplio, incluyendo elementos como participación ciudadana y consulta previa; éstos dos elementos son de vital importancia porque permiten armonizar el espacio en donde se habita. Las UGA´S junto con la Agencia Metropolitana de Control, podrían desarrollar un reglamento específico sobre el control de contaminación acústica, complementando la Ordenanza Metropolitana No. 213 y fortaleciendo de esta forma las competencias asumidas por el DMQ, haciendo efectivas las sanciones por incumplimiento. Con la reincorporación de estas unidades se podría ampliar la proyección de la normativa de protección contra el ruido, direccionándola a las parroquias rurales del DMQ, en las cuales por la diversidad florística y faunística que poseen, el impacto ambiental de empresas florícolas ubicadas en Tabacundo, de canteras-mineras ubicadas en San Antonio de Pichincha, y utilización de transporte pesado que no respeta los horarios de circulación para el movimiento de los productos, podría tener un mejor control.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- ZEBALLOS DE SISTO María Cristina, *Régimen Jurídico de la Contaminación Sonora en Argentina*, EN Revista De Derecho Público, Buenos Aires, 2005.
- LAFORGA FERNÁNDEZ P., *Conceptos Físicos de las Ondas Sonoras*, EN "FÍSICA Y SOCIEDAD" (REVISTA DEL COLEGIO OFICIAL DE FÍSICOS), No. 11, 2000.
- DE ANDRÉS ALONSO Fernando Luis, *El Tratamiento Administrativo de la Contaminación Acústica*, Coruña, 2003.
- ENRÍQUEZ DE SALAMANCA I. Mínguez, *Efectos del ruido en el sistema cardiovascular*, EN *Jornadas Internacionales sobre contaminación acústica en las ciudades*, 2002.
- GARCÍA SANZ B. y GARRIDO F. Javier, *La Contaminación Acústica en Nuestras Ciudades*, Fundación "La Caixa", Barcelona, 2003.
- VALEDOR DO POBO, *La contaminación acústica en Galicia; Informe Extraordinario*, Ed. Valedor do Pobo, Santiago de Compostela, 2002.
- ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J.M., *La intimidad y el domicilio ante la contaminación acústica: nuevas perspectivas de los derechos fundamentales*, Madrid, 2002.
- MARTÍ MARTÍ, Joaquim, *La defensa frente a la contaminación acústica y otras inmisiones*, Bosch, BARCELONA, 2008.
- LÓPEZ BARRIO, Isabel, *Efectos Sociopsicológicos del Ruido*, EN *Introducción a la psicología ambiental*, Alianza Editorial, Madrid 1991.
- VALLS, Mario F., *Daños por Contaminación Visual y Auditiva*, Rubinzal, Buenos Aires
- MARTÍNEZ Isabel, PNUMA, "El acceso a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990", *Semarnap Profepa, México, 2000*.- Véase también "Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible", *Memorias del Simposio Judicial realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de enero de 2000, Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental 9, PNUMA*,

SEMARNAP-PROFEPA, "El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina", México, 2000, Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental 10.

- OJEDA MESTRE Ramón, *El Derecho Ambiental del Siglo XXI, El nuevo Derecho Ambiental, Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental*, México, octubre 2000.
- BUSTAMANTE ALSINA Jorge, *Derecho Ambiental. Fundamentación y normativa*, p. 48. PERROT Abeledo, 1995, sigue la doctrina de Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Trivium, 1991, p. 92.
- MOSSET ITURRASPE Jorge, *El daño ambiental en el derecho privado*, en CULZONI Rubinzal, *Daño ambiental*, Tomo N°1, Introducción, 1999,

#### **Páginas de Internet:**

- AGUILAR LUIS, Contaminación Ambiental, *Contaminación Ambiental*, Web: <http://contaminacion-ambiente.blogspot.com/>, acceso: 03 de marzo de 2013, 10h32.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario De La Lengua Española*, Vigésimo Segunda Edición, <http://lema.rae.es/drae/?val=aire>, acceso: 15 de febrero de 2013, 16h30.
- NOTICIAS DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA, <http://www.mundosinruido.es/contaminacion-acustica/>, acceso: 05 de marzo de 2013, 22H12.
- PORTAL EL RUIDO.COM, *Nociones Básicas de Acústica*, <http://www.elruido.com/porta/web/guest/acondicionamiento>, acceso: 20 de marzo de 2013, 15H26.
- CALDERÓN CÓRDOVA Francisco, *Ruido y Salud Humana*, Revista 365 días para vivir con salud, Ciudad de México, <http://www.diversidadambiental.org/articulos/nota012.html>, acceso: 12 de marzo de 2013, 22H05
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, *La Contaminación Acústica*, Agosto de 2004, <http://www.ecologistasenaccion.org/article5350.html>, acceso: 12 de marzo de 2013, 22h56
- INSTITUTO VITAL, *El Ruido. Contaminación Acústica o Sonora. Deficiencia Auditiva*, 29 de abril de 2011, <http://vidaok.com/el-ruido-contaminacion-acustica-o-sonora-deficiencia-auditiva.html>, acceso: 25 de marzo de 2013, 20h45

- CURSO DE ACÚSTICA creado por G.A., Instrumentos de Medida, 2003, <http://www.ehu.es/acustica/espanol/ruido/inmes/inmes.html>, acceso: 28 de marzo de 2013, 23h17
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Preguntas Frecuentes*, <http://www.who.int/suggestions/faq/es/index.html>, acceso: 03 de febrero de 2013, 19h28
- ENCICLOPEDIA ICARITO, *Los Sentidos*, <http://www.icarito.cl/enciclopedia/articulo/primer-ciclo-basico/ciencias-naturales/estructura-y-funcion-de-los-seres-vivos/2009/12/21-31-9-7-los-sentidos.shtml>, acceso: 05 de febrero de 2013, 21H04
- GONZÁLEZ GARCÍA Alicia, *La Contaminación Acústica y sus Consecuencias en la Salud*, <http://www.onsalus.com/la-contaminacion-acustica-y-sus-consecuencias-en-la-salud/75/articulo>, acceso: 21 de febrero de 2013, 14h23.
- CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS ECUATORIANAS – CONAIE-, *Indigenous Plurinational Mandate*, abril 2000, [www.conaie.nativeweb.org/conaie9.html](http://www.conaie.nativeweb.org/conaie9.html), acceso: 14 de marzo de 2013, 12h27.
- KALIPEDIA, *Gestión Ambiental*, <http://ec.kalipedia.com/geografia-ecuador/tema/breve-historia.html?x=20080803klpgeogec4.Kes&ap=0>, acceso: 15 de marzo de 2013, 14h29.
- ECUACOUSTICS, *Reglamentación Ecuatoriana sobre Contaminación Acústica*, [http://ecuacoustics.com/reglamentacion normativa ley ruido dba ambiental laboral seguridad tulas tulsma ecuador.php](http://ecuacoustics.com/reglamentacion%20normativa%20ley%20ruido%20dba%20ambiental%20laboral%20seguridad%20tulas%20tulsma%20ecuador.php), acceso: 14 de enero de 2013, 18h29.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE, <http://www.quitoambiente.gob.ec>, acceso: 05 de mayo de 2013, 22H21.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE, <http://www.mas.ec/controlquito/Acerca-de/controles-zonales.html>, acceso: 01 de mayo de 2013, 12H17
- [http://www.elcomercio.com.ec/negocios/Supercines-caso-lleva-anos\\_0\\_287971239.html](http://www.elcomercio.com.ec/negocios/Supercines-caso-lleva-anos_0_287971239.html), publicado originalmente por Diario EL COMERCIO, visita: 20 de mayo del 2013, 20h16
- Organización Mundial de la Salud, <http://www.who.int/suggestions/faq/es/index.html>, acceso: 07 de diciembre del 2013, 10:13.

### **Legislación:**

- REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL ESTABLECIDOS EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL ECUADOR, Decreto Ejecutivo 1040, Registro Oficial 332, 8-V-2008.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Registro Oficial 449, 20-X-2008.
- ORDENANZA METROPOLITANA No. 213, Registro Oficial Edición Especial No.4, 10 de septiembre de 2007.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 –X-2010
- LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL, Antecedentes, 1977.
- RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 314, Registro Oficial Suplemento No. 188, 20 de octubre de 2000.
- CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (LIBRO 2). Registro Oficial 226 de 31-dic-1997. Última modificación: 21-jul-2011
- CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA, Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA, Boletín Oficial, 22 de agosto de 1994
- LEYES DE HACIENDAS, anteriores a 1863.

### **Artículos:**

- ÉDIS Milaré, *Derecho do Ambiente*, Editora Revista dos Tribunais, 2000
- PIGRETTI Eduardo, *Un nuevo ámbito de responsabilidad: Criterios, Principios e Instituciones de Derecho Ambiental*, p. 21 y ss, en *La Responsabilidad por daño ambiental*, CENTRO DE PUBLICACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, 1986. Messina de ESTRELLA GUTIERREZ Graciela Nora, *La Responsabilidad civil en era tecnológica, tendencia y prospectiva*, p. 113.

- ABRAMOVICH Víctor, *Derecho a la Información como derecho humano*, Programa de Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.
- FERNÁNDEZ Gabriela y LARA Consuelo, NOTA TÉCNICA 48, *Los Shocks Exógenos Y El Crecimiento Económico Del Ecuador*.
- NEVADO-BATALLA MORENO Pedro T., *Análisis jurídico del principio de eficacia en la actuación pública*, Universidad de Salamanca.
- JARRÍN Andrés, Urbana Consultores, 2004
- RFLACSO, *Buen Vivir Alternativas de Desarrollo 2011*
- BOSSANO Miguel Ángel, *Gobernanza Descentralizada Y Territorios Inteligentes*
- BOSSANO Miguel Ángel, *Hacia la Nueva Concepción de Municipalismo*
- CUVI Nicolás y PORTILLA Juan Andrés, *Cuando falla el regulador: industrias y contaminación en Quito*, Ponencia presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana, Buenos Aires, 12-13 de junio de 2012

**Fuentes:**

- FERNANDO DONOSO MALDONADO, actual Subprocurador de la Administración Norte Eugenio Espejo, Ex Comisario de Ambiente, que estuvo al frente de proceso de sanción y cierre de los SUPERCINES. Entrevista el 20 de mayo del 2013, 11h00.