


Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

Lima, dieciséis de setiembre
de dos mil catorce.-

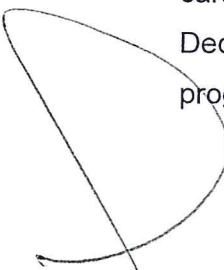
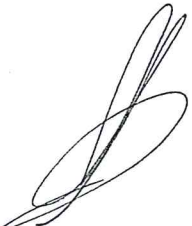

I. VISTOS:

I.1 ASUNTO:




El recurso impugnatorio de apelación formulado por la demandante ONG Luz Ambar Perú, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil doce, obrante a fojas ciento sesenta y cinco, contra la Sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, de fecha cuatro de setiembre de dos mil doce, de fojas ciento cuarenta y nueve, que resuelve declarar infundada la demanda incoada, con lo demás que contiene; en los seguidos por don Luis Eliseo Quispe Candia – Presidente y Director Ejecutivo de la ONG Luz Ambar Perú contra la Municipalidad Provincial del Callao, sobre Proceso de Acción Popular.

I.2 FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA




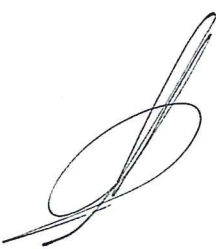

La sentencia sustenta en el considerando décimo primero que la disposición contenida en el Decreto Supremo N° 005-2011-MPC-AL no vulnera la Constitución ni la normatividad de tránsito, pues conforme al artículo 18 de la Ley N° 27972, Ley de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público, las municipalidades ejercen funciones específicas, exclusivas, entre ellas normar, regular, planificar el transporte terrestre, a nivel provincial de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia, normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos, y que en dicho contexto la emplazada tiene la facultad de normar como lo dispone la resolución de Alcaldía materia de cuestionamiento; en el considerando décimo segundo señala que si bien el artículo 162 del Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, fija los límites máximos de velocidad en zonas escolares de 30 km/h y zona de hospital de 30 km/h, también el artículo 167 señala que la autoridad competente puede imponer otros límites de velocidad a los señalados en casos específicos, por condiciones y características que precisa la norma, y conforme a las consideraciones del Decreto de Alcaldía, se han tenido en cuenta estadísticas que demuestran una progresiva disminución de accidentes de tránsito en la Provincia como

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO



consecuencia de la política de ordenamiento y fiscalización de tránsito vigentes, que también acoge la propuesta de la Gerencia General de Transporte Urbano para zonas escolares, y se sustenta en informes N° 117-2011-MPC-GTU-GTT, N° 168-2011-MPC-GGAJC, y que en los documentos presentados obran además la Opinión Legal Informe N° 046-2011-MPC-GGTU e Informe N° 046-2011-MPC-GGTU de Justificación de Proyecto de Ordenanza sobre límites de velocidad en área escolar, calles y avenidas urbanas, sobre las tasas de accidentabilidad, que no responden sólo a la velocidad, impericia, distracción, no mantener la distancia, desobedecer señales de tránsito, manejar en estado de embriaguez, cruzar un semáforo rojo, dar giros prohibidos y falta de mantenimiento mecánico del vehículo; que el decreto de Alcaldía ha dispuesto el establecimiento de señalizaciones, concluyendo que la emplazada procedió conforme a sus facultades, y que no se han probado los hechos de la demanda.

I.3 FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION



La parte apelante expresa que la sentencia de primera instancia inicia con un análisis ceñido a la Constitución Política del Estado y a la Ley N° 28237, empero en el décimo primer considerando contrariamente al análisis desarrollado afirma que el Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL no vulnera la constitución ni la normatividad de tránsito y que conforme al artículo 81 de la Ley N° 27972, la municipalidad tiene la facultad de normar y regular el transporte; que en la sentencia se invoca como argumento legal único la Ley N° 29792 a la que en error la denomina "*Ley de Tránsito y Viabilidad y Transporte Público*", cuando la numeración corresponde a la Ley Orgánica de Municipalidades, y la ley respectiva es la "*Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre*" Ley N° 27181, la cual no atribuye el emitir normas por encima de la ley o reglamentos; que los gobiernos locales no pueden emitir normas trasgrediendo ni desnaturalizando la ley ni los reglamentos; que la recurrida omite hacer el análisis sobre la Ley N° 27181, y hace referencia incompleta al artículo 162 del reglamento de tránsito que señala que cuando no existan riesgos o circunstancias señaladas en artículos anteriores, los límites máximos de velocidad son de 30 km/h en zona escolar y de hospital; que el artículo 164 del referido reglamento establece como límites máximos especiales en la proximidad de establecimientos escolares, y

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

que la velocidad precautoria no debe superar a 20 km/h; que la emplazada no se encuentra autorizada por ley para cambiar los límites de velocidad, habiendo vulnerado las normas el decreto de alcaldía; que solo se puede modificar los límites de velocidad por razones de características geométricas de las vías, condiciones meteorológicas, necesidad de proteger la seguridad vial en pasos a nivel, por tanto permitir a conductores desarrollar mas velocidad cuanto mas amplia es la vía, es absolutamente irracional, al exponer a los peatones a mayor peligro por lo que existen en el reglamento limites máximos; que no hay estudios técnicos de expertos en ingeniería de tránsito o en asuntos legales de tránsito, además que las estadísticas señalan como causa principal de accidentes de tránsito el exceso de velocidad y como primera causa de muerte el atropello.

II. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Delimitación del objeto de pronunciamiento


1.1 De la revisión de los términos de la demanda de fojas cuarenta y ocho y del recurso de apelación, se advierte que la pretensión constitucional se encuentra dirigida contra el Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL, de fecha veinticuatro de mayo de dos mil once, y en forma específica contra la regulación contenida en el artículo 3 referida a los límites de velocidad en zona urbana de zona controlada en área escolar y hospital.

1.2 Los sustentos de la demandante se orientan esencialmente a denunciar que la regulación del Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL infringe el artículo 51 de la Constitución Política del Estado sobre la jerarquía normativa, los artículos 3, 11, 11.2 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 sobre la regulación en relación a las necesidades de los usuarios y la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto, la regulación por los gobiernos locales emitiendo normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro del ámbito territorial de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la ley ni reglamentos nacionales; del artículo 162 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, vinculado al artículo 23 inciso a) de Ley N° 27181 que establecen los

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

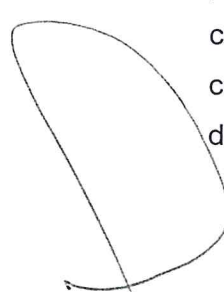


límites máximos de velocidad cuando no existan riesgos o circunstancias señaladas en las normas.

SEGUNDO: Sobre el Proceso Constitucional de Acción Popular



2.1 Para efectos de la absolución del grado, es pertinente realizar algunas precisiones sobre el proceso de Acción Popular, el cual es una garantía constitucional reconocida en el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución Política vigente, que procede contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general –cualquiera sea la autoridad de la que emanen-, que infrinjan la Constitución, la ley; teniendo previsto el artículo 76 del Código Procesal Constitucional que la demanda procede además de los casos de infracción constitucional o la ley, cuando las normas infralegales no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o las leyes.

Siendo el caso de autos, que la demanda ha sido dirigida contra una norma infralegal contenida en el Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL por contravenir normas constitucionales y legales, por lo que, se cumple con el supuesto de procedencia.



2.2 Destacamos, que el Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado determinado en nuestra Constitución Política, a quién, también se le ha encargado velar por la supremacía de la norma constitucional como lo prevé el artículo 138 de la Carta Fundamental, atribución constitucional que se ejerce con total independencia conforme al inciso 2 del artículo 139 de la misma, atendiendo que el principio de independencia del Poder Judicial encuentra su razón en su calidad de garante de los derechos fundamentales frente a cualquier actuación arbitraria de los otros poderes, órganos constitucionales, autoridades públicas o particulares; así en nuestro ordenamiento jurídico, el Poder Judicial también es responsable de la defensa de la Constitución en los procesos judiciales y constitucionales de su competencia ejerciendo el control de constitucionalidad, revisando si las normas que integran el sistema jurídico son conformes con la norma suprema, conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución Política del Estado que obliga a los jueces a

SENTENCIA
A.P. Nº 3009 - 2013
CALLAO

preferir la norma constitucional: *“En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera, igualmente prefieren la norma legal sobre toda norma de rango inferior”*; conteniendo la norma constitucional un principio en el sentido de *norma dirigida a los órganos de aplicación*, que indica como deben proceder los magistrados en los casos de incompatibilidad constitucional de una norma legal y de las normas de rango inferior, prefiriendo la norma constitucional y la legal según el caso.

En este orden, corresponde a este Supremo Tribunal absolver la apelación de la sentencia expedida en el proceso de acción popular, estableciendo en relación a los sustentos de la apelación, si el artículo 3 del Decreto de Alcaldía en cuestión, contiene norma que adolece de inconstitucionalidad o ilegalidad, para lo cual se parte del examen de legitimidad formal y material de la norma.

2.3 En el proceso de Acción Popular, se requiere acudir previamente a la interpretación de las normas cuestionadas, agotando los medios para ubicar una compatible con las normas constitucionales; por lo que, la labor hermenéutica y emisión de sentencias interpretativas no son ajenas a los Jueces del Poder Judicial; en el control judicial de constitucionalidad de las normas la primera tarea es agotar la búsqueda de una interpretación acorde a la Constitución y a las Leyes; declarando la inconstitucionalidad o ilegalidad cuando es manifiesta y no sea factible encontrar alguna interpretación compatible con las mismas¹; la labor interpretativa evita declaraciones innecesarias de inconstitucionalidad, contribuye a la seguridad jurídica y a mantener el orden de nuestro sistema normativo, preservando las normas que admitan interpretación conforme a la Constitución y a la ley².

¹ MESIA, Carlos, Exégesis del Código Procesal Constitucional, Gaceta Jurídica, Primera Edición, Lima, año 2004, pagina 77.

² La revisión judicial de las leyes tiene como antecedente la “judicial review” de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en el caso Marbury vs Madison, actuando como Juez Supremo y Presidente de la Sala John Marshall en la acción de “Writ of Mandamus”, estableciendo la supremacía de la Constitución y que una ley contraria a ella era nula e ineficaz; sin embargo dicha Corte también tiene establecido que la validez constitucional es la última cuestión que realizará sobre una ley, debido que en principio no se busca una confrontación de la ley con la Constitución, debiendo agotarse todos los recursos para encontrar su constitucionalidad, y solo cuando sea inevitable se admite la revisión judicial de la ley.

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

De lo expuesto se concluye, que los jueces en los procesos a su cargo preservan la supremacía de la norma constitucional, atienden la presunción de validez constitucional de las normas legales e infralegales; y sólo cuando las normas no admitan interpretación conforme a la constitución, proceden a realizar al control de constitucionalidad, inaplicando o declarando la nulidad de la norma (sea control difuso o acción popular).

TERCERO: Sobre el Control de constitucionalidad y legalidad de las normas

3.1 Para dilucidar si las normas contenidas en el artículo 3 del Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL que establecen el límite de velocidad en zona urbana de zona controlada en área escolar y de hospital, en 30 km/h, 40km/h y 50km/ superan el examen de constitucionalidad y legalidad, se procede a realizar en dos aspectos, en el formal en cuanto a su producción normativa, y en el material en relación a su sujeción y compatibilidad con la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

3.2 Procediendo al examen de constitucionalidad formal (vinculando a la legitimidad formal exigido para el control de los actos de la administración³) en cuanto a la producción normativa, se aprecia que en este caso se cumple, en tanto la norma denunciada ha sido expedida en el contexto de un gobierno provincial democráticamente elegido y en funciones en el año dos mil once, cuya legitimidad no ha sido objeto de cuestionamiento.

3.3 Continuando con el examen formal, y atendiendo a lo señalado por la doctrina, de que una norma será válida si cumple o satisface los requisitos establecidos por la norma de reconocimiento⁴, siendo en nuestro sistema la

³ Conforme señala Lorenzo Cotino Hueso, para el examen de la legitimidad constitucional de la administración, existen tres vías, esto es, la legitimidad formal democrática, legitimidad formal jurídica y legitimidad material. COTINO HUESO, Lorenzo, Funciones y Órganos del Estado Constitucional, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, página 100-101.

⁴ “(...) En un sistema jurídico desarrollado las reglas de reconocimiento son, por supuesto, más complejas; en lugar de identificar las reglas exclusivamente por referencia a un texto o lista, ellas lo hacen por referencia a alguna característica general poseída por las reglas primarias. Esta puede ser el hecho de haber sido sancionado por un cuerpo específico [el legislador por ejemplo], o su larga vigencia

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

Constitución Política de 1993 la norma de reconocimiento, se encuentra que el Decreto de Alcaldía N° 0005-2011-MPC-AL ha sido emitido por el Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao conforme a la norma de contenida en el artículo 194 que establece que las municipalidades provinciales y distritales como órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia; y conforme a la atribución a los alcaldes para dictar decretos y resoluciones de alcaldía, prevista en el inciso 6 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972; cabe anotar que dicho análisis se centra a la atribución de regular mediante decretos de alcaldía, y no en lo que respecta al asunto regulado, el cual se reserva para efectuarlo conjuntamente con el examen de constitucionalidad y legalidad material.

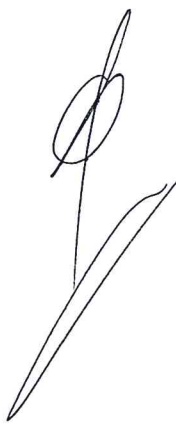
Por lo que, hasta este punto el decreto en cuestión supera el examen de constitucionalidad en su producción normativa, sin perjuicio de verificar en el considerando siguiente, si supera en examen de constitucionalidad material en tanto la regulación contenida en el decreto alcaldía se haya emitido con sujeción a las leyes y demás normas de nuestro ordenamiento jurídico.

CUARTO: Interpretación del artículo 3 del Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL

4.1 Para efectos del examen de constitucionalidad y legalidad material, se requiere como paso previo proceder a la interpretación de la disposición reglamentaria materia de la demanda, permitiendo establecer si las normas enjuiciadas son compatibles con el ordenamiento constitucional y legal, y si cumplen los fines constitucionales y legales que la justifiquen, materializando los valores, principios y reglas del Estado con respeto de los derechos fundamentales y en justificación de la eficacia de la administración.

consuetudinaria [la costumbre por ejemplo: criterio objetivo su utilización reiterada y constante y el criterio subjetivo "opinio necessitatis" o la consideración general de que se consideran como válidas], o su relación con la las decisiones judiciales" H.L.A. Hart, El Concepto de Derecho, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1963. (pp. 118).

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO




4.2 Sobre la labor interpretativa es necesario iniciar distinguiendo el dispositivo reglamentario del artículo 3 del decreto de alcaldía cuestionado, de aquellas normas contenidas en el artículo infralegal, delimitando desde ya, que encontramos en el referido artículo más de una norma, que contienen mandatos en relación a las velocidades máximas permitidas en zonas controladas en la Provincia del Callao, asimismo, como se desarrolla a continuación, se advierte que se trata de una norma encadenada, en tanto para arribar a su sentido completo se requiere acudir a otras normas contenidas en otros artículos del mismo decreto de alcaldía.

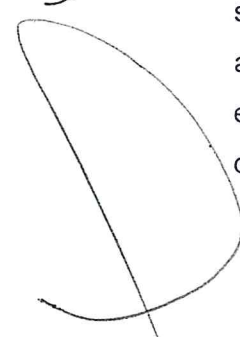

4.3 Acudiendo al enunciado normativo contenido en el texto del artículo 3 del Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL, este es el siguiente:

“Artículo 3°.- Establecer el límite de velocidad en zona urbana de zona controlada en área escolar y hospital, por medio de señales que indiquen de la forma siguiente:

- Sentido único, 1 a 2 carriles 30km/h
- Doble sentido, 2 a 3 carriles por sentido 40km/h
- Doble sentido, 4 a más carriles por sentido 50km/h”



4.4 Conforme teníamos anunciado, para integrar el sentido de las normas del artículo 3° se requiere acudir en interpretación sistemática con otros artículos, estos son: a) el artículo 1° del mismo decreto de alcaldía que contiene la norma que resuelve aprobar y modificar los límites máximos en vías y tramos de la vía; b) el artículo 2° del mismo decreto que establece los límites máximos de velocidad correspondientes a las avenidas, calles, jirones no comprendidos en el artículo primero.



De lo cual resulta en primer lugar, que los dos primeros artículos contemplan supuestos para la vías y tramos de vía contemplados en numerus clausus en el artículo 1° y aquellas en numerus apertus del artículo 2°; en segundo lugar, que el artículo 3° contiene normas de excepción aplicables a aquellas vías y tramos de vía referidos en los artículos primero y segundo; y en tercer lugar, que los

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

supuestos de excepción del artículo 3° están referidos a zonas controladas por ser áreas de hospital y escolar.

4.5 Delimitando las normas del artículo 3° en concordancia con aquellas de los artículos 1° y 2°, en lo que se refiere a área escolar, estas resultan:

a. La norma que establece en **30km/h** el límite de velocidad en zona urbana, cuando se trate de **área escolar**, en vías y tramos de vía comprendidas en los artículos 1° y 2°, cuando sea de **un solo sentido** de uno a 2 carriles.

b. La norma que establece en **40km/h** el límite de velocidad en zona urbana, cuando se trate de **área escolar**, en vías y tramos de vía comprendidas en los artículos 1° y 2°, cuando sea de **doble sentido de 2 a 3 carriles**.

c. La norma que establece en **50km/h** el límite de velocidad en zona urbana, cuando se trate de **área escolar**, en vías y tramos de vía comprendidas en los artículos 1° y 2°, cuando sea de **doble sentido de 4 a más carriles por sentido**.

En igual forma se encuentran más supuestos normativos, en relación a los límites de velocidad máxima en área de hospital:

a. La norma que establece **en 30km/h** el límite de velocidad en zona urbana, cuando se trate de **área de hospital**, en vías y tramos de vía comprendidas en los artículos 1° y 2°, cuando sea de **un solo sentido** de uno a 2 carriles.

b. La norma que establece en **40km/h** el límite de velocidad en zona urbana, cuando se trate de **área de hospital**, en vías y tramos de vía comprendidas en los artículos 1° y 2°, cuando sea de **doble sentido de 2 a 3 carriles**.

c. La norma que establece en **50km/h** el límite de velocidad en zona urbana, cuando se trate de **área de hospital**, en vías y tramos de vía comprendidas en los artículos 1° y 2°, cuando sea de **doble sentido de 4 a más carriles por sentido**.

Concluyendo en esta parte, de la interpretación del artículo 3°:

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO


- Que contiene mas de una norma referente a los límites de velocidad en zona urbana de zona controlada en área escolar y hospital; cabe anotar que de las distintas normas que integran un sistema jurídico⁵, encontramos en el artículo 3° más de una norma que vienen a constituir normas regulativas de mandato en relación a los límites de velocidad de zonas urbanas, específicamente en zona controlada por ser área escolar y hospital, estableciendo para dichas áreas límites que varían de 30 a 50km/h dependiendo que sea de sentido único, doble sentido con 2 y 3 carriles o más de cuatro carriles.
- Que en interpretación sistemática, con las otras normas contenidas en el mismo decreto de alcaldía, se determina que aquellas contenidas en el artículo 3° vienen a constituir una regulación de excepción para zona controlada en área escolar y hospital, en relación a los límites de velocidad fijados en forma general para zona urbana en vías y tramos, contenidos en los artículos primero y segundo.

QUINTO: Control de constitucionalidad y legalidad material

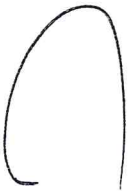
5.1 Delimitadas las normas del artículo 3° del decreto cuestionado, corresponde efectuar el control de constitucionalidad y legalidad material de las mismas, acotando al respecto que si bien el tema de la competencia de la autoridad administrativa para regular los límites de velocidad corresponde al análisis formal, también era necesario en este caso, establecer previamente el sentido normativo del decreto en cuestión, para establecer si dicha regulación en cuanto a los límites de velocidad fijados, ha sido emitida dentro de los parámetros de la competencia atribuida en el ordenamiento jurídico; lo cual es diferente al análisis de la competencia en términos generales para emitir decretos de alcaldía, que fue desarrollada en considerando anterior.

⁵ Señala Manuel Atienza sobre las diferentes normas: "Aquí partiremos de la idea de que los sistemas jurídicos están formados no sólo por normas regulativas de mandato o que imponen deberes, sino también por otros enunciados (de los que nos ocuparemos en capítulos sucesivos, como las disposiciones permisivas, las definiciones y las reglas que confieren poderes) y de que las normas regulativas de mandato pueden, a su vez, ser reglas o principios". ATIENZA, Manuel/ RUIZ MANERO, Juan, Las Piezas del Derecho, Teoría de los Enunciados Jurídicos [1996], Editorial Ariel, Barcelona, 2004, Pagina 28.


SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO




5.2 Asimismo, como se tiene antes señalado, el proceso de acción popular, así como el control constitucional de las normas infralegales por el Poder Judicial, encuentran sustento en el artículo 138° de la Constitución Política del Perú, vinculando a los jueces preferir la norma constitucional: *“En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera, igualmente prefieren la norma legal sobre toda norma de rango inferior”*; conteniendo la norma constitucional un principio en el sentido de *norma dirigida a los órganos de aplicación*, que indica cómo deben proceder los magistrados en los casos de incompatibilidad prefiriendo las normas de mayor jerarquía. La norma constitucional citada, guarda perfecta armonía con lo previsto en el artículo 51° de la Constitución que dispone: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente”*.




5.3 Por lo que en atención al principio de jerarquía normativa se parte de las normas de la Constitución Política, ubicando la norma del artículo 189 que establece que el gobierno de la República se organiza a nivel nacional, regional y local *“en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”*, constituyendo las provincias (entre otros) en el ámbito del nivel local de gobierno, en el cual se ubica el **gobierno local de la Provincia Constitucional del Callao cuya autoridad se ejerce conforme establece la constitución y la ley y preservando la unidad e integridad del Estado**. En armonía con la norma constitucional antes citada, cuando el artículo 194 de la Constitución establece que las municipalidades provinciales son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, se entiende que al igual que todo poder del Estado de Derecho, el gobierno local provincial, ejerce sus competencias sometido a la Constitución y a la ley; lo cual se ratifica con la norma del inciso 8 del artículo 195 de la Constitución, que cuando **establece la competencia de los gobiernos locales para regular actividades en materia de circulación y tránsito, somete dicha atribución a que sea ejercida “conforme a ley”**.




SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO



5.4 Ahora bien, la ley pertinente es la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 que establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre que rige en todo el territorio de la República (artículo 1.1 de la ley), y a la que se encuentra vinculada la autoridad del gobierno provincial. Dicha ley en su artículo 11° establece la competencia normativa de carácter general de aplicación en todo el territorio de la República y de observancia obligatoria *“para todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales”*, en asuntos de transporte y tránsito terrestre, en forma exclusiva para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; limitando en el artículo 11.2 la competencia de los gobiernos locales a la emisión de normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales, dentro de su ámbito territorial y de sus competencias, empero, sin trasgredirlas, ni desnaturalizar la ley ni los reglamentos nacionales. Concluyendo en este punto, que **la competencia normativa del gobierno de la Municipalidad Provincial del Callao en asuntos de tránsito se encuentra limitado a la emisión de normas complementarias para que los reglamentos nacionales sean aplicados en su territorio, y, siempre y cuando no trasgredan la ley N° 27181 ni su reglamento de cobertura nacional.**




5.5 Encontrando las normas reglamentarias al respecto en el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Transporte y Tránsito Terrestre – Decreto Supremo N° 0016-2009-MTC, que establece en el artículo 160 que el conductor no debe conducir un vehículo a velocidad mayor de la razonable y prudente, bajo condiciones de transitabilidad existentes en una vía, considerando los riesgos y peligros presentes y posibles, siendo la velocidad en todo caso, aquella que le permita controlar el vehículo para evitar accidentes; el artículo 161 del mismo reglamento dispone que el conductor debe reducir la velocidad del vehículo cuando se aproxime o cruce intersecciones, túneles, calles congestionadas y puentes, cuando transite por cuestas o cuando se aproxime y tome una curva o cambie de dirección, o cuando circule por una vía estrecha o sinuosa, cuando se encuentre con otro vehículo que circule en

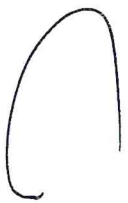


SENTENCIA
A.P. Nº 3009 - 2013
CALLAO

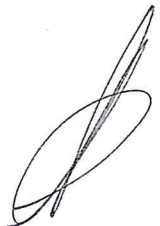
sentido contrario o cuando existan peligros especiales con respecto a peatones u otros vehículos.




Ahora bien, el artículo 162 inciso a, acápites 4 y 5, del citado, reglamenta los límites máximos de velocidad aplicables cuando no existan los riesgos y circunstancias anotadas en los dos artículos anteriormente citados, estableciendo para el caso de zona urbana en zona escolar y de hospital el límite máximo de velocidad de 30km/h; asimismo el inciso c) del artículo 164 del mismo establece límites máximos especiales y como velocidad precautoria no mayor de 20km/h en la proximidad de establecimientos escolares, deportivos y de gran afluencia de personas, durante el ingreso, su funcionamiento y evacuación; normas que deben ser aplicadas en concordancia a lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Nº 27181 que delimita la competencia de normar en forma complementaria. **En este orden normativo y vinculante para la municipalidad emplazada, solo puede regular en forma complementaria y para efectos de la aplicación en su territorio de lo previsto en el reglamento de la Ley Nº 27181, sin transgredirlo, y en concordancia con los límites máximos de velocidad fijados en el artículo 162 del reglamento para zonas escolar y de hospital, esto es, no mayor de 30km/h, y para los casos especiales contemplados en el artículo 164, no mayor de 20km/h.**




5.7 Del análisis de la disposición infralegal, se advierte que el decreto de alcaldía establece supuestos normativos que regulan la velocidad en zonas controladas -escolar y hospital-, conteniendo una descripción simplificada y abstracta de los límites máximos de velocidad; empero la exposición de motivos de la modificatoria contenida en el decreto de alcaldía no justifica con suficiencia y en compatibilidad con el ordenamiento vigente, el incremento de los límites máximos de velocidad en zonas escolares urbanas, y, en cuanto en zona controlada de área de hospital no hay fundamentación alguna:



▪ Es así, que los tres primeros párrafos de la exposición de motivos del decreto, se encuentran referidos a la competencia del alcalde para emitir la norma; el cuarto párrafo se remite a los artículos 162 y 167 del Reglamento Nacional de Tránsito; el quinto párrafo se refiere a los decretos de alcaldía




SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

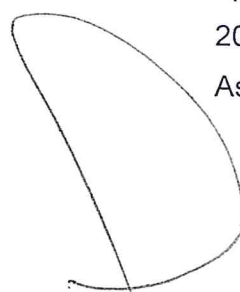


anteriores sobre límites de velocidad; el sexto párrafo sindicó a la política de ordenamiento y fiscalización del tránsito como una de las causas de reducción de accidentes, y que está demostrado que la velocidad mayor a los 90 km/h es un factor de los accidentes de tránsito, y cuando la velocidad es menor, los accidentes tienen como causas a la mala preparación, impericia, distracción, desobediencia de señales y reglas, estado de embriaguez, falta de mantenimiento técnico mecánico del vehículo; en el párrafo octavo señala que el conductor debe circular a velocidad que le permita tener el dominio total de su vehículo y no entorpecer la circulación, y los supuestos en que debe detener el vehículo y apearse a lugares previstos hasta que supere los inconvenientes.

En los párrafos arriba anotados, no hay una sola fundamentación que justifique establecer límites máximos de velocidad en las áreas escolar y de hospital, encontrando algunos elementos en los párrafos siguientes, y sólo en referencia al área escolar, no existiendo precisión o referencia alguna a área de hospital:



- En el párrafo séptimo se remite a la propuesta de la Gerencia General de Transporte de modificar los límites de velocidad en áreas escolares urbanas, en atención "*a legislación comparada de países desarrollados en materia vial en función de las características de las vías controladas y atendiendo a la necesidad de proteger la vida y la salud de nuestros ciudadanos*". Sin embargo, las referencias de éste párrafo son abstractas, no precisando a que legislación comparada se refiere, ni las razones por las cuales resultaría compatible con nuestro sistema normativo nacional el acogimiento de tal legislación y con nuestra realidad en diversos aspectos; tampoco precisa ni expone en que forma el incremento de velocidad para el común de los vehículos (cabe anotar que las ambulancias gozan de un tratamiento diferente) en área escolar y de hospital, constituya una protección a la vida y salud de ciudadanos.



- En el párrafo noveno señala que el Informe N° 117-2011 del cuatro de abril de dos mil once de la Gerencia General de Transporte propuso la aprobación de límites de velocidad en área escolar, y que el Informe N° 168-2011 de fecha dieciocho de abril de dos mil once de la Gerencia General de Asesoría Jurídica y Conciliación opinó que resulta ajustado a ley sincerar los

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

límites de velocidad permisibles en áreas propuestas. No obstante, la sola referencia a informes de las gerencias municipales no supe las deficiencias de sustentación de la modificatoria de límites de velocidad, máxime si han aumentando los límites máximos previstos en el reglamento sin que se encuentre en los supuestos normativos para establecer límites diferentes; sin perjuicio de ello, revisado los informes resulta manifiesto que no cuentan con la rigurosidad técnica y especializada para sustentar un incremento de velocidad en las zonas controladas; el informe N° 168-2011-MPC/GGAJC de la Gerencia General de Asesoría Jurídica y Conciliación obrante a fojas setenta y seis, se advierte que no contiene sustento alguno para elevar los límites de velocidad en zonas controladas, circunscribiéndose a citar disposiciones legales y reglamentarias, y anotar que por Decreto de Alcaldía N° 007-2009 se aprobó límites máximos de velocidad en diferentes vías tramos de la provincia, señala que el Informe N° 046-2011-MPC-GGTU refiere opiniones encontradas sobre el Decreto de Alcaldía N° 007; refiere que *"está comprobado que el 50% de los accidentes de tránsito se debe a la imprudencia de los peatones"*⁶, **el cual constituye un argumento que más bien sirve para considerar la disminución de los límites de velocidad en área escolar en las que circulan estudiantes niños y adolescentes que por su minoría y estado de desarrollo requieren una protección especial; y área de hospital, a las que acuden pacientes y sus familiares preocupados por la salud y vida de las personas humanas, en situaciones de de enfermedad, urgencias, emergencias.**

▪ En el párrafo décimo señala la necesidad de *"reformular algunos conceptos que establecieron límites de velocidad con planeamientos razonables y propuestos, con una permanente evaluación en los sectores de riesgo o puntos negros, por congestión del tráfico, medio ambiente, aglomeración de personas,*

⁶ Referencia de que está comprobado que el 50% de los accidentes de tránsito se debe a peatones imprudentes, que también consigna el Informe N° 046-2011-MPC-GGTU de fojas 80 a 81, los cuales sumados a la referencia de que las tasas de accidentabilidad del tránsito no solo responden a variable de velocidad cuando se supera los 90km/h, sino que radica esencialmente a: *"la mala preparación de los conductores, en la impericia, en la distracción, exceso de velocidad"*, **son más bien sustentos para cautelar una velocidad menor en área escolar y de hospital atención a las causas antes anotadas de distracción y exceso de velocidad.**

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

etc.". En este párrafo tampoco se encuentra fundamentos para la modificación de los límites de velocidad en áreas específicas de escolar y hospital.

5.8 Continuando con el análisis se advierte que el decreto de alcaldía en cuestión, sustenta en el párrafo cuarto que los artículos 162 y 167 del Reglamento Nacional de Tránsito le faculta a *imponer otros límites de velocidad en razón de las condiciones y características geométricas de las vías, condiciones meteorológicas, volúmenes y composición de tránsito, así como la necesidad de proteger la seguridad vial en pasos de nivel, intersecciones, establecimientos educativos, deportivos u otros, para lo cual debe instalar la correspondiente señalización.*

Sin embargo, el citado artículo 162 del reglamento no contiene tal atribución a favor del gobierno local; y en lo respecta al artículo 167 es necesario definir las normas contenidas en él, cuyo sentido tiene que determinarse en interpretación sistemática, atendiendo que las normas no son prescripciones aisladas, sino que forman parte de un cuerpo normativo integrado además por normas constitucionales que en primer lugar protegen a la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1°), reconocen que toda persona tiene derecho a la vida, integridad moral, psíquica, a su libre desarrollo y bienestar (artículo 2.1°), que los alumnos de los centros educativos en su mayoría son niños y adolescentes que gozan de protección especial (artículo 4°), establecen que todas las personas tienen derecho a la protección de su salud (artículo 7°); así como integradas por normas legales como es la Ley N° 27181 que en su artículo 3° establece como objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre, la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto; y del artículo 11.2 de la misma ley que delimita la competencia normativa de la municipalidad en forma complementaria y sin trasgredir lo previsto en las normas legales y reglamentarias; prescripciones legales que también han servido de sustento en la exposición de motivos de las normas reglamentarias del Decreto Supremo N° 016-2009-MTC.

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

De lo que se concluye en este extremo, **que toda regulación en límites máximos de velocidad en área escolar y de hospital, conforme al artículo 167 del reglamento en su real sentido en contexto normativo constitucional y legal, se ubica en la finalidad de la protección de la persona humana, su vida, integridad, salud, en la protección del interés superior de los niños y adolescentes, de la protección de la comunidad y del ambiente.**

5.9 Continuando con el referido artículo 167, este debe ser también interpretado en concordancia con las normas de los artículos de la Sección IV del Reglamento que van del artículo 160 al 166, que contemplan supuestos de riesgos, condiciones especiales, áreas en zona urbana, y velocidades máximas y mínimas, atribuyendo a la autoridad competente a establecer otros límites de velocidad a los señalados, por razones de condiciones, características geométricas de las vías, condiciones metereológicas, volúmenes y composición del tránsito, protección de la seguridad vial en pasos a nivel, intersecciones, establecimientos educativos o deportivos y otros, para lo cual debe instalar la correspondiente señalización, y que en casos de poca visibilidad las velocidades referidas en los artículos 162, 163 y 164 corresponderán a la mitad del máximo fijado para cada tipo de vía.

Significando que la atribución de competencia para regular otros límites de velocidad se encuentra vinculado a un primer supuesto:

- Que dicha regulación se realice en forma complementaria sin trasgredir las normas legales y reglamentarias.
- Que la regulación de otros límites de velocidad sólo se posibilita cuando existan determinadas circunstancias descritas en la norma, las que deben estar debidamente sustentadas no siendo suficiente la sola enunciación.
- Que dadas estas circunstancias especiales, es que la norma exige la instalación de la correspondiente señalización.

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

Sin embargo, el decreto de alcaldía no se sustenta en ninguna de las circunstancias anotadas en la norma, esto es, que se haya considerado determinadas y concretas condiciones y características geométricas de las vías, condiciones meteorológicas, volúmenes y composición del tránsito, necesidad de proteger la seguridad vial en pasos a nivel, intersecciones, establecimientos educativos o deportivos u otros; **por lo que la regulación modificatoria de los límites máximos de la velocidad en área escolar y de hospital, en supuestos no previstos por el reglamento, no se encuentra atribuido al gobierno local.**

Concluyendo finalmente en suma, que **las normas del artículo 3° del Decreto de Alcaldía N° 115-2011-MPC-AL, han sido emitidas contraviniendo las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, además que no cuenta con fundamento ni razones para incrementar los límites máximos de velocidad en área escolar y de hospital de zona urbana.**

SEXTO: Nulidad de las normas que infringen los derechos fundamentales

6.1 Habiendo determinado que las normas del artículo 3° del Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL contravienen normas constitucionales y legales, que no admiten una interpretación compatible con las normas de rango constitucional y legal, resulta fundada la demanda de acción popular respecto del siguiente texto normativo:

“Artículo 3°.- Establecer el límite de velocidad en zona urbana de zona controlada en área escolar y hospital, por medio de señales que indiquen de la forma siguiente:

- Sentido único, 1 a 2 carriles 30km/h
- Doble sentido, 2 a 3 carriles por sentido 40km/h
- Doble sentido, 4 a más carriles por sentido 50km/h”

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

En consecuencia la nulidad del mismo, en tanto en este proceso constitucional, los Jueces se encuentran facultados a determinar la nulidad de las normas impugnadas.

6.2 Determinando los alcances en el tiempo, corresponde declarar la nulidad de las disposiciones citadas precisando que es sin efecto retroactivo, por lo que dejarán de producir efectos a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia.

6.3 Asimismo, siendo que las sentencias del proceso de Acción Popular que queden firmes tienen la calidad de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial "El Peruano"⁷, es pertinente precisar que la decisión de este Supremo Tribunal vincula a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a su publicación.

6.4 Cabe anotar que la nulidad de las disposiciones reglamentarias, no origina un vacío legislativo, al resultar aplicable en lo que se refiere a los límites máximos de velocidad para zonas escolar y de hospital, esto es, no mayor de 30 km/h, y para los casos especiales, no mayor de 20km/h, establecidos en el artículo 162 y 164 del Reglamento - Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, respectivamente.

III. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, **REVOCARON** la Sentencia apelada emitida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, de fecha cuatro de setiembre de dos mil doce, de fojas ciento cuarenta y nueve, que resuelve declarar *infundada* la demanda incoada, con lo demás que contiene; y

⁷ Conforme resulta de los siguientes artículos del Código Procesal Constitucional:

Artículo 81, tercer párrafo: Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará los alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 82.- Cosa Juzgada. Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A.P. N° 3009 - 2013
CALLAO

REFORMÁNDOLA, declararon **FUNDADA** en parte la demanda de Acción Popular respecto del artículo 3 del Decreto de Alcaldía N° 005-2011-MPC-AL; en consecuencia, declararon la **NULIDAD sin efecto retroactivo** de las siguientes disposiciones infralegales contenidas en el referido artículo:

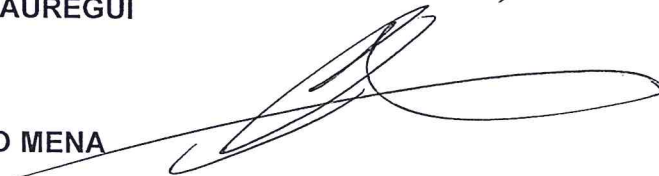
“Artículo 3°.- Establecer el límite de velocidad en zona urbana de zona controlada en área escolar y hospital, por medio de señales que indiquen de la forma siguiente:

- *Sentido único, 1 a 2 carriles 30km/h*
- *Doble sentido, 2 a 3 carriles por sentido 40km/h*
- *Doble sentido, 4 a más carriles por sentido 50km/h”*

Las normas citadas dejan de producir efecto a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia, que vincula a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial “El Peruano”; en los seguidos por don Luis Eliseo Quispe Candia – Presidente y Director Ejecutivo de la ONG Luz Ambar Perú contra la Municipalidad Provincial del Callao, sobre Proceso de Acción Popular; **ORDENARON** publicar la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; y los devolvieron. Juez Supremo Ponente: Rueda Fernández.-
SS.



WALDE JÁUREGUI



ACEVEDO MENA

VINATEA MEDINA



RUEDA FERNÁNDEZ



LAMA MORE

Se Publica Conforme a Ley
Slv/Mat.

Carmen Rosa Díaz Acevedo
Secretaria
De la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema
Lima 2015