

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 17114 – 2016**  
**LIMA**

**SUMILLA:** *La aprobación del Estudio de Impacto Vial -tratándose de una vía metropolitana- es de competencia exclusiva y excluyente de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no requiriendo opinión o informe previo de la Municipalidad Distrital.*

Lima, veinte de marzo  
de dos mil diecinueve.-

**LA TERCERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL  
TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.**

**VISTA;** la causa número diecisiete mil ciento catorce - dos mil dieciséis, con los expedientes principal y administrativo; de conformidad a lo dictaminado por el Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos: Aranda Rodríguez - Presidenta, Vinatea Medina, Wong Abad, Cartolín Pastor y Bermejo Ríos; luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

**I. MATERIA DEL RECURSO:**

Se trata del recurso de casación interpuesto por la demandante **Municipalidad Distrital de La Molina**, obrante a folios doscientos ochenta y cinco de los autos principales; contra la sentencia de vista obrante a folios doscientos setenta, su fecha cuatro de abril de dos mil dieciséis, que confirmando la sentencia apelada, de folios ciento treinta y ocho, su fecha diez de octubre de dos mil catorce, declaró infundada la presente demanda.

**II. CAUSALES DEL RECURSO DE CASACIÓN:**

Mediante resolución obrante a folios ochenta y siete del cuadernillo de casación, su fecha veinte de octubre de dos mil diecisiete, se declaró procedente el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Distrital de La Molina**, por las siguientes causales:

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

**2.1. Infracción normativa del artículo 7 de la Ordenanza N° 341-MML, modificada en virtud de la Ordenanza 1621-MML de fecha ocho de agosto de dos mil doce,** sostiene que se encuentra acreditado fehacientemente que la Municipalidad Metropolitana de Lima, no coordinó ni solicitó opinión a la Municipalidad Distrital de La Molina, al realizar la evaluación del estudio de impacto vial presentado por la Asociación Country Club El Bosque, para el Proyecto “Sede *Bosque en ciudad*”, toda vez que una de las medidas de mitigación de impacto vial es la instalación de semáforos en la intersección de la avenida Circunvalación Golf Los Incas y avenida Los Frutales, vías colectoras del Sistema Vial Metropolitana de Lima, que discurren también por el distrito de La Molina, por lo que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha contravenido lo previsto en el artículo 7 de la precitada Ordenanza, en suma en lo atinente a la coordinación que debió efectuar la Municipalidad Metropolitana de Lima con la entidad recurrente y a la solicitud de opinión previa a la Municipalidad Distrital de La Molina respecto al estudio de impacto vial del referido proyecto.

**2.2. Infracción normativa del artículo 3 de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General,** señala que se vulnera la debida motivación de actos administrativos, dado que no se han plasmado las razones que han servido de motivación para tomar una decisión en ausencia de la Municipalidad Distrital de La Molina.

**2.3. Infracción normativa del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades,** indica que no se ha tenido en cuenta que los Gobiernos Locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral sostenible y armónico de sus circunscripciones. Señala que se desconoció el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para efectuar la instalación, mantenimiento y/o renovación de los sistemas de señalización y la dotación de equipos semaforicos en las vías de la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

**2.4. Infracción normativa de los artículos I y II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.** Alega que no se consideró dicha normativa, ya que la misma dispone que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local; y que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, en estricta observancia del marco jurídico.

**III. CONSIDERANDOS:**

Para los efectos de la evaluación del medio impugnatorio propuesto, es menester efectuar una síntesis del desarrollo del presente proceso.

**PRIMERO: Antecedentes del caso**

**3.1.1. Demanda**

Es pretensión postulada en la demanda, se declare la nulidad total de la Resolución de Subgerencia N° 075-2012-MML/GTU-SETT del dos de julio de dos mil doce, emitida por la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante la cual se aprueba el estudio de impacto vial presentado por la Asociación Country Club El Bosque, para el Proyecto “Sede Bosque en Ciudad”, a ubicarse en la avenida Circunvalación Golf Los Incas. Accesoriamente, se declare la nulidad de todas las actuaciones administrativas y aquellos actos contenidos en resoluciones efectuadas y/o expedidas con posterioridad a la emisión de la citada Resolución de Subgerencia y se ordene que la aprobación del estudio del Impacto Vial presentado por la mencionada Asociación sea efectuado en coordinación y con la participación de la Municipalidad Distrital de La Molina.

El fundamento central de la pretensión incoada, radica, en que según la Municipalidad demandante, *“la Municipalidad Metropolitana de Lima no coordinó ni solicitó opinión a la Municipalidad Distrital de la Molina, al realizar la evaluación del estudio de impacto vial presentado por la Asociación Country Club El Bosque para el Proyecto “Sede Bosque En Ciudad”, toda vez que una de las medidas de mitigación de impacto vial es la instalación de semáforos en la intersección de la*

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

*Av. Circunvalación El Golf de Los Incas y la Av. Los Frutales, vías colectoras del sistema vial Metropolitano de Lima, que discurre también por el Distrito de la Molina, por lo que, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha contravenido lo dispuesto en el artículo 7 de la Ordenanza N° 341-MML”, en relación a la coordinación que debió efectuarse entre ambas entidades municipales y a la solicitud de opinión previa a la Municipalidad Distrital de la Molina, respecto al estudio de impacto vial del referido proyecto.*

**3.1.2. Contestación de la demanda**

La Municipalidad Metropolitana de Lima, al contestar la demanda sostiene, entre otras razones, que tratándose de una vía colectora donde se ubica el proyecto, es competencia de la Municipalidad Provincial y no la Distrital. Agrega que el Convenio Marco aludido por la demandante, está referido a la instalación, mantenimiento y/o renovación de los sistemas de señalización y dotación de equipo semafóricos, para un mejoramiento de los elementos de tránsito en vías de Lima Metropolitana y no como otorgamiento de funciones inherentes de la Municipalidad como es la evaluación de impacto vial. Incide en que se han tomado las medidas de mitigación de impactos negativos que generaría la implementación del proyecto conforme a la Resolución de Sub gerencia sub materia.

**3.1.3 Sentencia de primera instancia**

El Juzgado de primera instancia, emitió la sentencia obrante a folios ciento treinta y ocho, su fecha diez de octubre de dos mil catorce, que declaró infundada la demanda en todos sus extremos. La resolución de primer grado, considera que el proyecto “*Sede Bosque en Ciudad*” se ubica dentro de vía Metropolitana de Lima y según los actuados administrativos, la codemandada Asociación Country Club El Bosque ha cumplido con presentar el plan de mitigación de impactos negativos que generaría la implementación del referido proyecto. Asimismo, se precisa que la entidad demandante, Municipalidad Distrital de La Molina, durante el procedimiento administrativo, así como en el presente proceso no ha acreditado con pruebas fehacientes y/o idóneas que la Resolución de Subgerencia N° 075-2012-MML/GTU-SETT, se encuentre incurso en causal de nulidad alguna.

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 17114 – 2016**  
**LIMA**

**3.1.4. Sentencia de segunda instancia**

La Sala Superior al emitir la sentencia de vista, confirma la sentencia apelada que declaró infundada la demanda; considerando lo siguiente: **I)** Para efecto de la evaluación del estudio de impacto vial de proyectos, la competencia de manera exclusiva y excluyente corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima de conformidad con lo regulado en el artículo 4 de la Ordenanza N° 1268-MML, que regula las disposiciones y los lineamientos que deberán observarse para la aprobación de los estudios de impacto vial, así como de conformidad con el artículo 3 de la Ordenanza N° 1404-MML que reglamenta el procedimiento de aprobación de los estudios de impacto vial en Lima Metropolitana, siendo las citadas normas las aplicables al caso sub materia; **II)** El Acuerdo de Consejo N° 072-2012 de fecha tres de julio de dos mil doce, mediante el cual la Municipalidad Distrital de la Molina suscribió un convenio de Cooperación Interinstitucional para efectuar la instalación, mantenimiento y/o renovación de los sistemas de señalización y la dotación de equipos semafóricos en las vías de la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no puede prevalecer frente a lo dispuesto en una norma con rango de ley como lo es la Ordenanza N° 1268.

**SEGUNDO: Materia en controversia**

Determinar si para la aprobación del estudio de impacto vial presentado por la Asociación Country Club Bosque, para el Proyecto “Sede Bosque en Ciudad”, era necesaria la opinión previa de la Municipalidad Distrital de la Molina y en consecuencia, la Resolución de Subgerencia N° 075-2012-MML/GTU-SETT del dos de julio de dos mil doce, al no contar con dicha opinión se encuentra incurso en causal de nulidad.

**TERCERO: Pronunciamiento de la Corte Suprema**

Según lo establecido en el artículo 384 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, el recurso de casación tiene por fines esenciales la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia (finalidad nomofiláctica y

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 17114 – 2016**  
**LIMA**

uniformizada, respectivamente); precisado en la Casación N° 4197-2007/La Libertad<sup>1</sup> y Casación N° 615-2008/Arequipa<sup>2</sup>; por tanto, este Tribunal Supremo, sin constituirse en una tercera instancia procesal, debe cumplir su deber de pronunciarse acerca de los fundamentos del recurso, por las causales declaradas procedentes.

**CUARTO:** Habiéndose declarado procedente el recurso de casación por causales de infracción normativa material y procesal, en primer término debe dilucidarse las causales de infracción normativa procesal, por cuanto, en caso se declare fundada por dicha causal, carecería de objeto emitir pronunciamiento respecto de las otras causales de derecho sustantivo.

**QUINTO:** En atención a lo antes indicado, respecto a la **infracción normativa de carácter procesal** a que se contrae el **punto 2.2. (subtítulo II)** de la presente resolución, lo que la entidad impugnante denuncia es la *infracción normativa del artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General*, alegando, que en el caso de autos “*se vulnera la debida motivación de actos administrativos, dado que no se han plasmado las razones que han servido de motivación para tomar una decisión en ausencia de la Municipalidad Distrital de La Molina*”. Al respecto, es pertinente acotar que el artículo 3 inciso 4 de la citada Ley, prescribe que “*el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico*”. En ese sentido, el Tribunal Constitucional precisando el contenido del derecho constitucional a la debida motivación de las resoluciones judiciales, ha establecido en el Expediente N° 04295-2007-PHC/TC que este “*(...) obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa) (...) El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando*

---

<sup>1</sup> Diario oficial “El Peruano”: Sentencias en Casación, Lunes 31 de marzo de 2008, páginas 21689 a 21690.

<sup>2</sup> Diario oficial “El Peruano”: Sentencias en Casación, Lunes 31 de marzo de 2008, páginas 23300 a 23301.

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

*indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva)”.*

**SEXTO:** Examinada la recurrida, se aprecia que el Colegiado Superior al resolver el recurso de apelación, ha expresado las razones por las cuales confirma la sentencia emitida en primera instancia. En efecto, en dicha resolución se constata la aseveración en el sentido que *“en la evaluación del estudio de impacto vial de proyectos, la competencia de manera exclusiva y excluyente corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima”*. Para llegar a dicha afirmación, la instancia inferior aplica al caso concreto lo previsto en el artículo 4<sup>3</sup> de la Ordenanza N° 1268-MML y el procedimiento de aprobación de los estudios de impacto vial en Lima Metropolitana, previsto en el artículo 3<sup>4</sup> de la Ordenanza N° 1404-MML; señalando que en la evaluación del estudio de impacto vial de proyectos, la competencia de manera exclusiva y excluyente corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima de conformidad con lo previsto en el acotado artículo 4 de la

---

<sup>3</sup> Artículo 4.- AUTORIDAD COMPETENTE:

4.1 Vías Metropolitanas: La Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de su circunscripción territorial, asume de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la evaluación del Estudio de Impacto Vial de proyectos detallados en la presente Ordenanza, a ubicarse frente a Vías Metropolitanas.

4.2 Vías Locales: Las Municipalidades Distritales, en el ámbito de su circunscripción territorial, asume de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la evaluación del Estudio de Impacto Vial, de los proyectos detallados en la presente Ordenanza, a ubicarse exclusivamente frente a vías locales.

<sup>4</sup> Artículo 3.- De la Autoridad Competente

La autoridad competente para recepcionar, evaluar y aprobar los Estudios de Impacto Vial presentados por los propietarios y/o promotores de un proyecto de habilitación urbana o edificación con frente a vías metropolitanas, es la Gerencia de Transporte Urbano a través de la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte; asimismo la autoridad competente para fiscalizar el cumplimiento de las medidas de mitigación aprobadas en los Estudios de Impacto Vial es la Gerencia de Fiscalización y Control. (\*)

(\*) Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ordenanza N° 1694, publicada el 13 abril 2013, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 3.- De la Autoridad Competente

La autoridad competente para recepcionar, evaluar y aprobar los Estudios de Impacto Vial presentados por los propietarios de un proyecto de habilitación urbana o edificación con frente a vías metropolitanas es la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte; asimismo dicho órgano será competente para supervisar el cumplimiento de las obligaciones exigidas en la presente norma; dicha facultad comprende la detección de incumplimientos a la normativa sobre la materia.

Por su parte, la Subgerencia de Fiscalización de Transporte es el órgano competente para conducir el procedimiento administrativo sancionador por los incumplimientos detectados y para sancionar a las personas que cometan las infracciones tipificadas en la presente ordenanza.”

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

Ordenanza N° 1268-MML, que regula las disposiciones y los lineamientos que deberán observarse para la aprobación de los estudios de impacto vial, así como de conformidad con el artículo 3 de la Ordenanza N° 1404-MML, que establece el procedimiento de aprobación de los estudios de impacto vial en Lima Metropolitana. Por consiguiente, al dirimirse la controversia surgida en autos, se aprecia que la Sala de mérito ha expuesto las razones fácticas y jurídicas que conllevan a desestimar por infundada la presente demanda; razones por las cuales, el medio impugnatorio propuesto por ésta causal, debe rechazarse por infundado.

**SÉTIMO:** En cuanto a la **infracción normativa a que se refiere el punto 2.1. (subtítulo II)** de la presente resolución; la casante denuncia que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha contravenido lo previsto en el artículo 7<sup>5</sup> de la

---

<sup>5</sup> “Artículo 7.- Intervención en el Sistema Vial Metropolitano

7.1. La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene a su cargo la formulación, ejecución y mantenimiento de los Proyectos de Inversión Pública para la creación, ampliación, mejoramiento, recuperación, rehabilitación, semaforización, señalización vertical y horizontal, ornato, publicidad y mobiliario urbano de las Vías Expresas, Arteriales y Colectoras del Sistema Vial Metropolitano, de los Intercambios Viales y de todas las Vías Locales del Cercado de Lima. Estas labores serán efectuadas en coordinación con las Municipalidades Distritales de la jurisdicción donde se localicen dichas vías.

7.2. Las Municipalidades Distritales también podrán realizar la formulación y ejecución y mantenimiento de los Proyectos de Inversión Pública para la creación, ampliación, mejoramiento, recuperación, rehabilitación, semaforización, señalización vertical y horizontal, ornato, publicidad y mobiliario urbano de las vías del Sistema Vial Metropolitano indicadas en el numeral precedente, con la autorización expresa de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de conformidad con el procedimiento establecido en los numerales 7.3, 7.4 y 7.6 del presente artículo.

7.3. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 7.2 del presente artículo, las Municipalidades Distritales deberán solicitar a la Municipalidad Metropolitana de Lima la emisión de una Autorización por Delegación, la cual será expedida por la Gerencia Municipal Metropolitana, previo informe técnico favorable de la Gerencia de Desarrollo Urbano o la Gerencia de Transporte Urbano, según sea el caso. La solicitud será resuelta dentro del plazo máximo improrrogable de treinta (30) días hábiles contados a partir de su presentación. La Autorización por Delegación expedida por la Gerencia Municipal Metropolitana habilita a la Municipalidad Distrital al ejercicio de la competencia en las vías indicadas en el numeral 7.1 del presente artículo, para efectos del cumplimiento de la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública.

7.4. Una vez obtenida la Autorización por Delegación a que se refiere el numeral 7.3 del presente artículo, y luego de cumplirse las normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria establecidos por la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública, las Municipalidades Distritales deberán solicitar las Autorizaciones Específicas para la ejecución de obras, interferencia de vías, y demás aplicables, ante la Gerencia de Desarrollo Urbano o la Gerencia de Transporte Urbano, según sea el caso. Las referidas Autorizaciones Específicas serán expedidas con la indicación de las acciones que se autoriza ejecutar a la Municipalidad Distrital solicitante, mediante Resolución expedida por la Gerencia de Desarrollo Urbano o la Gerencia de Transporte Urbano, según sea el caso, dentro del plazo máximo improrrogable de treinta (30) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud.



**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

Ordenanza N° 341-MML, modificado por la Ordenanza N° 1621-MML de fecha ocho de agosto de dos mil doce, por cuanto, emitió la resolución administrativa sub materia, sin coordinar ni recabar opinión previa de la Municipalidad Distrital de La Molina. Es del caso precisar que la autonomía política de las municipalidades que les confiere el artículo 191 de la Constitución Política del Estado, relacionada con el carácter normativo, se concretiza a través de las Ordenanzas municipales, que tienen previsión legal en lo regulado en el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades, las mismas que se definen como: *“el medio o instrumento por el cual el Consejo Municipal ejerce su potestad normativa es la Ordenanza Municipal, que como está demostrado, es en puridad una autentica ley municipal, de igual rango que las leyes que dicta el Congreso de la República, pero diferenciada de aquellas por el principio de la competencia (no por el principio de jerarquía normativa), traducida en una distinta área competencial normativa de la primera respecto de la segunda”*.<sup>7</sup>

**OCTAVO:** En el caso concreto, la Ordenanza N° 341-MML está referida a la aprobación del Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, que define la estructura vial del área metropolitana de Lima-Callao, la clasificación de vías, los intercambios viales y/o pasos a desnivel y demás secciones viales normativas. De otro lado, la Ordenanza N° 1268-MML, aplicable por razones de temporalidad, reguló los Estudios de Impacto Vial en Lima Metropolitana, estableciendo que es *“el conjunto de actividades que permiten evaluar, cualitativa y cuantitativamente los*

---

7.5. Tanto la Autorización por Delegación como las Autorizaciones Específicas a que hace referencia el presente artículo, podrán ser producidos por medio de sistemas automatizados y podrá ser empleada firma mecánica.

7.6. Cuando las municipalidades distritales requieran ejecutar trabajos para el mantenimiento de pavimentos, semáforos, señalización vertical y horizontal, ornato, publicidad y mobiliario urbano de las Vías Expresas, Arteriales y Colectoras del Sistema Vial Metropolitano, sólo deberán solicitar las Autorizaciones Específicas emitidas por la Gerencia de Desarrollo Urbano y/o la Gerencia de Transporte Urbano, según las normas municipales vigentes."

(\*) De conformidad con el Artículo 1 de la Resolución N° 078, publicada el 19 diciembre 2012, se aprueban los requisitos aplicables a las solicitudes de Autorización por Delegación a que se refiere el presente artículo, conforme al Anexo que acompaña y forma parte integrante de la citada Resolución.

<sup>6</sup> Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

<sup>7</sup> Blume Fortini, Ernesto (1998). La Defensa de la Constitución a través de la Ordenanza Municipal. Lima: Editora Jurídica Grijley; p.75

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

*efectos que producen sobre el entorno vial y del transporte, el desarrollo urbanístico o el proceso de renovación de zonas o lotes de terreno, de forma de poder prever y mitigar sus efectos negativos mediante medidas administrativas y técnicas adecuadas, de manera que sea posible recuperar alcanzar o mejorar el nivel de servicios existentes en el entorno*". Dicha definición es congruente con lo establecido en la norma G-040 del Reglamento Nacional de Edificaciones, que sobre dicho particular señala es la *"evaluación de la manera como una edificación influirá en el sistema vial adyacente, durante su etapa de funcionamiento"*. Para los efectos de resolver el presente recurso de casación debe tenerse en cuenta dos hechos medulares que han sido constatados por los órganos de instancia: **1)** La solicitud de la Asociación Country Club El Bosque, para la Evaluación y Aprobación del Estudio de Impacto Vial presentado para el proyecto "Sede Bosque En Ciudad"; está referida a la edificación ubicada en la avenida Circunvalación Golf Los Incas N° 370-390 del Distrito de Santiago de Surco y **2)** La referida avenida es una vía colectora del sistema vial metropolitano. Según las *Definiciones* contenidas en el Anexo N° 01 de la acotada Ordenanza N° 341-MM L, las vías colectoras *"son aquellas que tienen por función llevar el tránsito desde un sector urbano hacia las vías arteriales y/o vías expresas. Sirven por ello también a una buena proporción de tránsito de paso. Prestan además servicios a las propiedades adyacentes"*. De lo expuesto, se evidencia que el juicio de hecho arribado por las instancias inferiores ha sido que la vía donde se ubica el referido Proyecto, es una vía colectora y por ende, tratándose de una vía metropolitana, la autoridad competente para aprobar los Estudios de Impacto Vial presentados por los propietarios de un proyecto de habilitación urbana o edificación con frente a dicha vía, es la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en aplicación del citado artículo 3 de la Ordenanza N° 1404-MML. Por consiguiente, en el caso en particular la Municipalidad Provincial de Lima, en uso de sus facultades previstas en la ley, no requiere de autorización u opinión alguna de la Municipalidad recurrente, para los efectos de la aprobación del Estudio de Impacto Vial materia de autos, en armonía a la mencionada Ordenanza N° 1404-MML y lo dispuesto en el acotado artículo 4 de la Ordenanza N° 1268-MML, en cuanto establece que en la evaluación del estudio de impacto vial de proyectos, la competencia de manera

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 17114 – 2016**  
**LIMA**

exclusiva y excluyente corresponde a la citada Municipalidad Provincial; por tanto, no se verifica que la recurrida haya infringido lo previsto en el artículo 7 de la Ordenanza N°341-MML, modificado por la Ordenanza N°1621-MML.

**NOVENO:** Respecto de la denuncia casatoria propuesta en el **punto 2.3. (subtítulo II)** de la presente resolución, es del caso precisar que la alegación de la entidad recurrente, incide que en el caso de autos se ha infringido lo previsto en el Artículo IV<sup>8</sup> del Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, por cuanto se ha desconocido el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, suscrito por la entidad impugnante, para efectuar la instalación, mantenimiento y/o renovación de los sistemas de señalización y la dotación de equipos semafóricos en las vías de la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Al respecto la Municipalidad de Lima, al absolver el traslado de la demanda, ha sostenido que dicho Convenio Marco, *“está referido a la instalación, mantenimiento y/o renovación de los sistemas de señalización y dotación de equipo semafóricos, para un mejoramiento de los elementos de tránsito en vías de Lima metropolitana y no como otorgamiento de funciones inherentes de la Municipalidad como es la evaluación de impacto vial”*. La Sala Superior al absolver el grado indicó: *“el Acuerdo de Consejo N°072-2012 de fecha tres de julio de dos mil doce, mediante el cual la Municipalidad Distrital de la Molina suscribió un convenio de Cooperación Interinstitucional para efectuar la instalación, mantenimiento y/o renovación de los sistemas de señalización y la dotación de equipos semafóricos en las vías de la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no puede prevalecer frente a lo dispuesto en una norma con rango de ley como lo es la Ordenanza N°1268”*.

**DÉCIMO:** El citado Artículo IV del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece como finalidad de los gobiernos locales, el desarrollo sostenible, la prestación de servicios y la representación del vecindario. Dicha norma debe concordarse con lo previsto en el artículo 195 de la Constitución

---

<sup>8</sup> ARTÍCULO IV.- FINALIDAD

Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

Política del Estado, en cuanto prevé que los gobiernos locales son competentes para: 1) Aprobar su organización interna y su presupuesto, 2) Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil, 3) Administrar sus bienes y rentas, 4) Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley, 5) Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad, 6) Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial, 7) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local, 8) Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley, 9) Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia y 10) Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley. De lo expuesto, se arriba a la conclusión, que la competencia que ostenta la Municipalidad Provincial de Lima, respecto de la aprobación de los Estudios de Impacto Vial -en el caso en particular-, deriva de las facultades previstas en la citada Ordenanza N° 1268-MML, que como se ha anotado en los fundamentos precedentes, goza de igual rango que las leyes que dicta el Congreso de la República. En efecto, en el artículo 4 de dicha normativa municipal, se establece con amplia claridad que respecto de las vías metropolitanas, la Municipalidad Metropolitana de Lima en el ámbito de su circunscripción territorial, asume en forma exclusiva y excluyente la competencia correspondiente respecto a la evaluación del Estudio de Impacto Vial a ubicarse frente a vías metropolitanas. De modo que, encontrándose legalmente establecida dicha competencia, resulta inoponible a ésta el aludido Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, suscrito por la entidad impugnante; el mismo que por lo demás, no contempla aspectos referidos a estudios de impacto vial, que tratándose -como se ha indicado anteriormente- del *“conjunto de actividades que permiten evaluar, cualitativa y cuantitativamente los efectos que producen sobre el entorno vial y del transporte...”*, resulta un hecho constatado en el proceso, que en el presente caso,

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 17114 – 2016**  
**LIMA**

el entorno vial donde se ubica el Proyecto sub materia está en una vía metropolitana y respecto de ésta, la Municipalidad de La Molina carece de competencias por no tratarse de una vía local ubicada dentro de su circunscripción territorial. Por consiguiente, no se verifica que al emitirse la recurrida se haya infringido el acotado artículo IV del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades.

**DÉCIMO PRIMERO:** Finalmente, en cuanto a la denuncia casatoria referida a la infracción normativa de los artículos I<sup>9</sup> y II<sup>10</sup> del Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, la entidad impugnante señala que según dichas normas las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local y los gobiernos locales gozan de su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, en estricta observancia del marco jurídico, lo cual -refiere- no se ha tenido en cuenta al emitirse la recurrida. Al respecto, es menester traer a colación, lo expresado por el Tribunal Constitucional en el Quinto Fundamento de la sentencia expedida en el Expediente N° 00026-2004-AI/TC *“si bien la Constitución declara, en su artículo 194°, que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, este Colegiado ha precisado que dicha autonomía les permite desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos en los asuntos de su competencia, pero que la autonomía no puede ser entendida como autarquía. Del mismo modo, la autonomía no puede estar desvinculada parcial o totalmente del sistema político, del sistema jurídico que preside la Constitución y del Estado del que forman parte los municipios. Por ello, la autonomía municipal estará limitada por los derechos constitucionales, los bienes jurídicos*

---

<sup>9</sup> Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines

<sup>10</sup> Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 17114 – 2016**  
**LIMA**

*constitucionales y por el ordenamiento jurídico (mutatis mutandis Exp. 0007-2001-AI-TC, fund. 6, Exp. 0011-2001-AI-TC, fund. 9, Exp. 0007-2002-AI-TC, fund. 9, Exp. 0013-2004-AI-TC, funds. 6, 7, 8 y 9)”. En el caso de autos, se verifica que la recurrida al resolver la presente controversia ha observado el ordenamiento jurídico vigente, desde que en la data que se presentó para su aprobación el Estudio de Impacto Vial sub materia, la norma aplicable vigente era la referida Ordenanza N° 1268-MML, la misma que como se ha anotado precedentemente, otorga competencia exclusiva y excluyente a la Municipalidad de Lima en la evaluación del Estudio de Impacto Vial de los proyectos a ubicarse frente a las vías metropolitanas y en el caso de autos, conforme a la Ordenanza N° 341-MML, la vía donde se ubica el referido proyecto tiene la calidad de vía colectora, que resulta parte integrante del Sistema Vial Metropolitano y sobre cuyo espacio físico la Municipalidad de La Molina carece de competencia; razón por la cual, no se aprecia que la emisión de la resolución impugnada haya afectado la autonomía de ésta última entidad como órgano de gobierno local.*

**DÉCIMO SEXTO:** En ese contexto, este Tribunal de Casación considera, en función a los agravios planteados en el recurso de su propósito, que la Sala Superior no ha vulnerado el derecho de la parte casante a la debida motivación de las resoluciones judiciales, al haberse expedido la sentencia de vista de manera congruente, suficiente y respondiendo a todos los argumentos expuestos por las partes, al resolverse la controversia planteada. Asimismo, no se advierte que se hayan infringido los artículos 7 de la Ordenanza N° 341-MML, modificada por la Ordenanza N° 1621-MML y los artículos IV, I y II de I Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades; por cuya razón se desestiman las infracciones normativas denunciadas.

**IV. DECISIÓN:**

Por las consideraciones expuestas y de conformidad a lo expuesto en el dictamen del señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Distrital de La Molina, en consecuencia **NO CASARON** la sentencia de vista de folios

**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 17114 – 2016  
LIMA**

doscientos setenta, su fecha cuatro de abril de dos mil dieciséis; en los seguidos por la parte recurrente contra la Asociación Country Club El Bosque y otros, sobre impugnación de resolución administrativa. **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano” conforme a ley; y los devolvieron. **Interviniendo como Jueza Suprema Ponente: Aranda Rodríguez.**

**S.S.**

**ARANDA RODRÍGUEZ**

**VINATEA MEDINA**

**WONG ABAD**

**CARTOLIN PASTOR**

**BERMEJO RÍOS**

*Laa/Jaas.*