



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0004-2015-PI/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22 de agosto de 2019

### Caso de la Afocat Utcubamba

PODER EJECUTIVO C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE UTCUBAMBA

#### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 009-2009/MPU-BG.

Magistrados firmantes:

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA



**TABLA DE CONTENIDOS**

**I. ANTECEDENTES**

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. Demanda

B-2. Contestación de Demanda

**II. FUNDAMENTOS**

§1. DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN SOMETIDA A CONTROL

§2. EFECTO DE LA ORDENANZA IMPUGNADA

§3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL

§4. DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGUROS Y ATRIBUCIONES DE LA SBSAPFP

**III. FALLO**

*mf*

*[Handwritten signature]*



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de agosto de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa aprobado en las sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017 y el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera aprobado en la sesión de Pleno del día 2 de mayo de 2019. Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 5 de enero de 2015, interpone la demanda de inconstitucionalidad, el presidente de la República, representado por el procurador público especializado supranacional encargado de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, contra el texto íntegro de la Ordenanza Municipal 009-2009/MPU-BG, la cual, entre otros aspectos, autoriza el funcionamiento de la "Asociación de Fondos contra Accidentes de Tránsito-AFOCAT-UTCUBAMBA"

El demandante alega que dicha ordenanza —emitida por la Municipalidad Provincial de Utcubamba Bagua Grande—, afecta las competencias constitucionalmente reconocidas de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBSAPFP), previstas en el artículo 87 de la Constitución y en otras normas que integran el bloque de constitucionalidad, así como la obligación del Estado de proteger la salud y los derechos de los consumidores, establecidos en los artículos 7 y 65 de la Constitución; por lo que solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 009-2009 mencionada.

La Municipalidad Provincial de Utcubamba, si bien se apersonó de manera extemporánea al presente proceso de inconstitucionalidad, no presentó argumentos que respalden la constitucionalidad de la ordenanza impugnada.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-I. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

- El demandante alega que en concordancia con los artículos 43, 188 y 189 de la Constitución, el proceso de descentralización supone una forma de organización democrática y política cuyo objetivo final es el desarrollo integral del país.



- Asimismo, el Poder Ejecutivo señala que el respeto de las competencias asignadas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad a los diferentes órganos constitucionales constituye un elemento esencial para garantizar un Estado Constitucional de Derecho.

- El procurador público del Poder Ejecutivo añade que si bien la Constitución garantiza a los gobiernos locales autonomía para expedir ordenanzas municipales, esta debe ceñirse a los parámetros que establece la Constitución y la Ley.

- No obstante lo dicho, sostiene el demandante que la Municipalidad Provincial de Utcubamba ha excedido sus facultades al regular y autorizar el funcionamiento de la Asociación de Fondos contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) a través de la norma impugnada.

- Siendo esto así, el demandante pone de manifiesto que en la sentencia recaída en los expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados), este Tribunal señaló que las normas con rango legal que generen conflictos competenciales deberán analizarse a la luz de los principios que conforman el *test de competencia* y a criterio de esta parte procesal la norma cuestionada no supera dicho *test*.

- El procurador público sostiene que la Ordenanza Municipal 009-2009/MPU-BG ha vulnerado el artículo la Constitución y no supera el test de competencia, al invadir las competencias y atribuciones de la Superintendencia de Bancas, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (SBSAPFP) y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

- El demandante señala que, al momento de resolver, este Tribunal debe tomar en cuenta el artículo 345 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistemas de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en cuanto dispone que el objeto de la SBSAPFP es proteger el interés público en el ámbito de los sistemas financiero y de seguros, de manera exclusiva.

- Igualmente, el demandante señala que se debe considerar que el numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), establece que las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito serán reguladas, supervisadas, fiscalizadas y controladas por la SBSAPFP.

- El Poder Ejecutivo sostiene que este órgano de control de la Constitución en la Sentencia 0008-2009-PI/TC dejó sentado que la regulación legal de las AFOCAT que contiene la LGTTT, constituye una concretización de la facultad constitucionalmente reconocida a las SBSAPFP.



- Asimismo, el procurador público alega que el artículo 4 del Decreto Supremo 40-2006-MTC señala que dentro de las competencias de la SBSAPFP se encuentra la facultad normativa para regular las condiciones de acceso y de operación de las AFOCAT.
- El Procurador especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo sostiene que, acorde con el artículo 2.3 del Decreto Supremo 39-2008-MTC, para que una AFOCAT emita un Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT), esta debe estar debidamente inscrita en el registro de AFOCAT, el cual es competencia exclusiva de la SBSAPFP.
- El procurador público señala que, en concordancia con el literal h del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y el artículo 26 de la Ley de Bases y de la Descentralización (LBD), es función exclusiva del demandante, en particular del MTC, la regulación de los servicios públicos tal como lo es el de transporte de personas y/o mercancías.
- Por estas consideraciones el Poder Ejecutivo concluye que, en concordancia con el artículo 30 de la LGTTT, el MTC es la entidad que reglamenta el funcionamiento, características y todo aquello relacionado con las AFOCAT; y, conforme al artículo 4 del Decreto 40-2006-MTC, el MTC es competente para regular las coberturas y formalidades de los CAT.
- Por otra parte, de acuerdo con el artículo 81 de la LGTTT y el artículo 11 de la LBD, el demandante sostiene que las competencias de los gobiernos locales en materia de transporte público deben resultar conforme con la Constitución, las leyes y los reglamentos nacionales sobre la materia.
- Asimismo, sostiene el Poder Ejecutivo, que el artículo 75 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que el ejercicio de las competencias y funciones constitucionalmente otorgadas a los gobiernos locales deben estar en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional.
- El procurador público arguye que los gobiernos locales no pueden, en tal sentido, regular esta materia sustituyendo al MTC en el ejercicio de sus competencias, ni expedir normativa que se oponga al contenido previsto por el MTC.
- Por estas consideraciones, el Poder Ejecutivo concluye que los gobiernos locales no están facultados para normar el funcionamiento de las AFOCAT.

## B-2. CONTESTACION DE DEMANDA

De conformidad con el Decreto de fecha 13 de abril de 2015, este Tribunal declaró en rebeldía a la parte demandada toda vez que habiéndose cumplido el plazo legal establecido en el artículo 107 del Código Procesal Constitucional, la Municipalidad Provincial de Utcubamba no contestó la demanda.



A pesar de ello, con fecha 22 de abril de 2015, esta parte demandada presenta un escrito de apersonamiento sin esgrimir argumentos que respalden la constitucionalidad de la norma cuestionada.

**I. FUNDAMENTOS**

**§1. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL**

1. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: i) directa o indirecta, ii) de carácter total o parcial, y iii) tanto por la forma como por el fondo.
2. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido, expresamente, por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad del dispositivo legal, se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
3. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta se requiere recurrir a disposiciones de rango legal por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución sino que lo ha sido por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
4. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.
5. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso se denominan normas interpuestas. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.
6. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
7. El contenido específico de la ordenanza no se encuentra regulado por la constitución. El artículo 194 de la norma suprema se limita a establecer que los gobiernos locales gozan de autonomía política y deriva en el legislador el diseño de las funciones y atribuciones que habrán de ponerse a cargo de cada una de estas instancias subnacionales.



8. Pero estas no operan de modo independiente o autárquico sino que lo hacen en el contexto de las leyes y los planes nacionales, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 195.
9. Para decidir la constitucionalidad de las ordenanzas que un gobierno local expida se deberán tomar en cuenta las leyes orgánicas y las disposiciones de las normas expedidas en el ámbito nacional.
10. Con la Constitución y las normas interpuestas se estructura lo que se denomina el bloque de constitucionalidad que operará como parámetro de control de la disposición impugnada.
11. A fin de decidir el presente caso deberán tomarse en cuenta la Ley 27783, de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); y, finalmente, para analizar las potestades del Poder Ejecutivo se analizarán la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT).

**§2. DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE SEGUROS**

12. El artículo 188 de la Constitución establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.
13. Asimismo, dicho artículo señala que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.
14. En esa línea, el artículo 194 de la Constitución establece que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
15. No solo ello, el artículo 195 establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; y establece el siguiente listado:

“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.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley."

16. Como se puede apreciar, el referido artículo señala las competencias de los gobiernos locales sin que contemple en modo alguno el tema de seguros. Sin embargo, el inciso 10 del propio precepto delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias a ser ejercidas por los gobiernos locales.

17. Siendo esto así, el artículo 13 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) señala que las competencias pueden ser:

- a) Competencias exclusivas: Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
- b) Competencias compartidas: Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- c) Competencias delegables: Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el periodo de la delegación.

18. Ahora bien, el literal f del inciso 1 del artículo 26 de la LBD, establece que constituyen competencias exclusivas del gobierno nacional los temas de moneda, banca y seguros; mientras que, la Ley Orgánica de Municipalidades, no hace mención al tema de seguros como una competencia exclusiva, compartida o delegable de los gobiernos locales.

19. Al respecto, cabe destacar que, si bien el artículo VI, numeral 1, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), dicho ente ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno, el artículo 4 de la citada ley, que regula las competencias exclusivas de este poder del Estado, señala que:

Toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobierno corresponde al Poder Ejecutivo.

20. De ahí se deriva que las competencias del Poder Ejecutivo no son taxativas. Esto quiere decir que no es necesario que sus competencias hayan sido asignadas de forma expresa o por ley orgánica. Conforme se deriva de la misma LOPE, simplemente



basta con que una competencia no haya sido otorgada taxativamente a otro nivel de gobierno o a otro ente estatal, mediante la Constitución o las leyes orgánicas, para que automáticamente sea una competencia del Poder Ejecutivo.

21. Por estas consideraciones, a criterio de este Tribunal, el Poder Ejecutivo cuenta con competencia exclusiva para emitir reglas en materia de seguros.

**§3. COMPETENCIAS DE LA SBSAPFP PARA SUPERVISAR LAS AFOCAT**

22. Respecto de la competencia de la SBSAPFP para supervisar las AFOCAT, el artículo 87 de la Constitución señala lo siguiente:

“El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de **seguros**, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público **y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.**

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica (énfasis agregado).”

23. Se advierte entonces que la Norma Fundamental atribuye a la SBSAPFP el control sobre las empresas de seguros y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.
24. En esa línea, el artículo 345 de la Ley 26702 establece la competencia expresa de la SBS para ejercer el control y supervisión en el ámbito del Sistema de Seguros, a fin de proteger los intereses de la ciudadanía:

“La Superintendencia de Banca y Seguros es una institución constitucionalmente autónoma y con personería de derecho público, cuyo objeto es proteger los intereses del público en el ámbito de los sistemas financiero y de seguros.

La Superintendencia ejerce en el ámbito de sus atribuciones, el control y la supervisión de las empresas conformantes del Sistema Financiero y Sistema de Seguros y de las demás personas naturales y jurídicas incorporadas por esta ley o por leyes especiales, de manera exclusiva en los aspectos que le corresponda.

La Superintendencia supervisa el cumplimiento de la Ley Orgánica y disposiciones complementarias del Banco Central, sin perjuicio del ejercicio de su autonomía, no incluyendo lo referente a la finalidad y funciones contenidas en los artículos 83 al 85 de la Constitución Política del Perú.”

25. Adicionalmente, el artículo 349, inciso 3, de la citada Ley 26702 señala, que es una atribución del superintendente, ejercer supervisión integral de las empresas del



Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, las incorporadas por leyes especiales a su supervisión, así como a las que realicen operaciones complementarias.

26. Por su parte, inciso 1 del artículo 30 de la LGTTT señala lo siguiente:

Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza de seguros vigente del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT o certificados contra accidentes de tránsito - CAT, que contengan términos equivalentes, condiciones semejantes o mayores coberturas ofertadas que el SOAT vigente, en cuyo caso las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito - AFOCAT entregarán el certificado; y además el distintivo que acredita la vigencia del mismo, y serán destinados exclusivamente a vehículos de transporte provincial de personas, urbano e interurbano, incluyendo el transporte especial de personas en mototaxis que presten servicios al interior de la región o provincia, que sólo tendrán validez dentro de la respectiva circunscripción de funcionamiento.

Estos fondos y las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito serán regulados, supervisados, fiscalizados y controlados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, de conformidad con las atribuciones establecidas en el artículo 345 y siguientes de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y en el Reglamento de requerimientos patrimoniales de las empresas de seguros y reaseguros, aprobado por Resolución SBS N° 1124-2006, siempre que no contravenga la naturaleza jurídica de las AFOCAT (énfasis agregado).

27. Por tanto, esta norma atribuye la competencia específica de la SBSAPFP para regular, supervisar, fiscalizar y controlar a las AFOCAT, en tanto asociaciones facultadas por ley para emitir Certificados contra Accidentes de Tránsito, que no son otra cosa sino pólizas de autoseguro respaldadas en un fondo común contra accidentes de tránsito conformado por los aportes que, por cada vehículo coberturado, realizan los operadores de los servicios públicos de transporte que se encuentran bajo su ámbito de acción.

28. Al respecto, el inciso 8 del artículo 30 de la LGTTT señala que la SBSAPFP supervisará los certificados contra accidentes de tránsito emitidos por las AFOCAT, y verificará la magnitud, severidad y fecha de ocurrencia de los siniestros ocurridos.

29. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0008-2009-PI/TC (fundamento 8, 9 y 12), señaló que los artículos del Decreto Legislativo 1051 —que modifican el referido artículo 30 de la LGTTT— constituyen una concretización de la potestad constitucionalmente reconocida a la SBSAPFP; es decir, la facultad de fiscalización, control y sanción de la SBSAPFP sobre las AFOCAT no solo es compatible con la Constitución, sino que tampoco desnaturaliza el carácter asociativo de estas.

30. Adicionalmente, este Tribunal justificó esta facultad supervisora de la SBSAPFP respecto de las AFOCAT, dado que el irregular funcionamiento de éstas comporta la afectación de derechos fundamentales como la vida, la seguridad y la integridad personal, así como el legítimo derecho de los familiares de las personas fallecidas a



causa de un accidente de tránsito a hacer efectiva oportunamente una justa indemnización.

31. Asimismo, el inciso 1 del artículo 30 de la LGTTT, señala que los gobiernos locales o regionales, a solicitud de las AFOCAT, y con conocimiento previo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, podrán autorizar a las AFOCAT a suscribir convenios para ampliar el ámbito de aplicación del certificado contra accidentes de tránsito en territorios continuos.

32. De lo expuesto en la normativa analizada anteriormente, se concluye:

a) La regulación en materia de seguros constituye una competencia exclusiva del gobierno nacional. Por ende, los gobiernos regionales y locales no tienen competencia para establecer regulaciones sobre dicha materia, sino que deben de alinear sus políticas, planes y normativa a lo que disponga normativamente el gobierno nacional.

b) La SBSAPFP es un organismo constitucional autónomo que se encarga de ejercer el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley. Es en el marco de esta competencia general que la LGTTT y su reglamento establecen la competencia específica de la SBSAPFP para regular, supervisar, fiscalizar y controlar a las AFOCAT; mientras que el MTC y los gobiernos regionales y locales tienen atribuciones específicas en este ámbito: el primero, para determinar normativamente las características, coberturas y formalidades del Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT); y los segundos, para aprobar la suscripción de convenios entre AFOCAT provinciales y regionales que amplíen el ámbito de aplicación del CAT (certificado de accidente de tránsito), previa comunicación a la SBSAPFP sobre dicha aprobación

33. De ello se infiere entonces que la competencia para regular los temas de seguros, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en la LOPE, en la LBD, la LOGR, la Ley 26702 y la LGTTT corresponde de forma exclusiva, al gobierno nacional, sin que los gobiernos locales puedan tener injerencia directa alguna.

34. Es decir, la Municipalidad Provincial de Utcubamba no está facultada para regular el régimen de la AFOCAT, mucho menos para implementar modificaciones o derogaciones al respecto.

#### §4. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 009-2009/MPU-BG

35. Corresponde ahora analizar la constitucionalidad de los artículos de la Ordenanza Municipal 009-2009/MPU-BG emitida por la Municipalidad Provincial de Utcubamba cuyo texto establece lo siguiente:

**Artículo 1°.- AUTORIZAR** el funcionamiento de la "Asociación de Fondos Contra Accidentes de Tránsito – AFOCAT – UTCUBAMBA



**Artículo 2°.- ENCARGAR** a la Gerencia de Rentas, Administración Tributaria, Tránsito y Transporte, a través de la Oficina de Transporte y Circulación Vial, la Reglamentación de la presente Ordenanza, la misma que será aprobada mediante Resolución de Alcaldía

**Artículo 3°.- OTORGAR** un Plazo de 45 Días Hábiles a partir de la aprobación de la Reglamentación de AFOCAT UTCUBAMBA, para que se cumplan con los requisitos establecidos en la misma Aprobada por Resolución de Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Utcubamba.

**Artículo 4°.- ENCARGAR** a la Oficina de Transportes y Circulación Vial de la Municipalidad Provincial de Utcubamba, la Supervisión y el cumplimiento de la presente Ordenanza.

36. La autorización de funcionamiento que contiene el artículo primero supone habilitar la posibilidad de que la AFOCAT Utcubamba opere en el mercado de seguros emitiendo CAT como póliza alternativa al SOAT.

37. Corresponde advertir que el numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley LGTTT establece que:

“**Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza de seguros vigente del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT o certificados contra accidentes de tránsito - CAT, que contengan términos equivalentes, condiciones semejantes o mayores coberturas ofertadas que el SOAT vigente...**” (énfasis agregado)

38. No obstante, del hecho de que la disposición glosada reconozca la posibilidad de que se expidan CAT no se desprende que la LGTTT haya facultado a los gobiernos locales para emitir reglas en materia de seguros. Por el contrario, como se ha indicado *supra*, la competencia normativa y de fiscalización en dicho ámbito le corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo en coordinación con la SBS.

39. Siendo esto así, no cabe posibilidad alguna que los gobiernos locales se arroguen competencias normativas en materia de seguros toda vez que la autorización de una AFOCAT y la supervisión de los CAT que ésta emita debe realizarse respetando de manera estricta la jerarquía y competencias establecidas por la Norma Fundamental.

40. Por estas consideraciones, corresponde declarar inconstitucional el artículo 1 de la norma cuestionada, por cuanto la Municipalidad Provincial de Utcubamba ha interferido con las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y de la SBS.

41. Por último se analizará si la inconstitucionalidad que afecta el artículo 1 de la ordenanza impugnada debe extenderse a los artículos 2, 3 y 4 de la misma norma.

42. Cabe señalar que, la declaratoria de inconstitucionalidad de normas conexas es perfectamente posible en el marco de un proceso abstracto de inconstitucionalidad. Al respecto, este Tribunal tiene establecido que

(...) a fin de garantizar la seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico nacional y asegurar la supremacía constitucional, los procesos de inconstitucionalidad tienen como objetivo colateral buscar la declaración de inconstitucionalidad de normas conexas, que evite la vigencia de normas que, por consecuencia o conexidad con la norma declarada inconstitucional, son



también contrarias a la Constitución" (Sentencia 0033-2007- PI/TC, fundamento 9).

43. Asimismo, el artículo 78 del Código Procesal Constitucional expresamente establece que "La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia".
44. Ahora bien, este Tribunal advierte que los artículos 2, 3 y 4 de la norma impugnada buscan respectivamente implementar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de la AFOCAT cuya autorización se aprobara en el artículo primero y por consiguiente, las referidas disposiciones resultan claramente conexas con lo dispuesto por el artículo 1 de la norma cuestionada.
45. Por las consideraciones expuestas este Tribunal debe declarar la inconstitucionalidad total de la ordenanza impugnada.

## II. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

46. De conformidad con las competencias en materia de control de las empresas de seguros, previstas en la Constitución y su Ley Orgánica, corresponde a la Superintendencia de Banca, Seguros y Afps, determinar lo que fuere pertinente respecto de la vigencia de los certificados de accidentes de tránsito emitidos por el Afocat-La Primera. Ello, claro está, sin perjuicio del control constitucional a que hubiere lugar respecto de dichas decisiones.

## III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza 009-2009/MPU-BG.
2. Poner en conocimiento de la Superintendencia de Banca, Seguros y Afps la presente sentencia, a fin de que adopte las medidas a que hubiere lugar, de conformidad a lo señalado en el fundamento 46 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA

POLENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 0004-2015-PI/TC  
Caso de la Afocat Utcubamba

Lima, 5 de setiembre de 2019

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA  
BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto, pero estimo pertinente añadir las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, resulta preciso indicar que concuerdo con lo señalado en la ponencia en lo referido a la Ordenanza Municipal 009-2009/MPU-BG, por cuanto se encuentra acreditado que la demandada se estarían arrogando indebidamente competencias normativas en materia de seguros, que en realidad corresponden al Poder Ejecutivo y la SBS.
2. Ahora bien, y sin perjuicio de lo expuesto, considero que no debemos olvidar que para arribar a dicha decisión, se debe tomar en cuenta que, de conformidad con una *presunción de constitucionalidad de las normas*, una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez(a) constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la haga compatible con el texto constitucional (fundamento 33 de la STC. Exp. 0020-2003-AI/TC). De allí, estimo que la decisión que corresponde emitir en esta ocasión, es una sentencia del género manipulativa, y más específicamente, una sentencia de integración constitucional o también llamada, “manipulativa de acogimiento parcial o reductora” (fundamento 33 de la STC. Exp. 0012-2014-PI/TC).
3. Así, considero que la Ordenanza Municipal 009-2009/MPU-BG, resulta inconstitucional, en tanto no resulta posible darle un sentido interpretativo acorde con la Constitución.
4. Finalmente, considero conveniente que se analice la posibilidad de que, en casos sustancialmente iguales en el futuro, se exhorte a todos los gobiernos regionales y locales que hayan regulado aspectos vinculados a las AFOCAT mediante ordenanzas municipales y regionales a que, en el marco de sus potestades normativas, adopten nuevas ordenanzas, en caso de que ello resulte pertinente, respetando las competencias constitucionalmente establecidas a la SBSAPFP para la supervisión de las AFOCAT.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL