



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 913/2021

Caso de la AFOCAT Moquegua 2 | 1

Expediente 00015-2021-PI/TC

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 28 de octubre de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la siguiente sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM.
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 63 de la presente sentencia.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini emitió un fundamento de voto que se entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la AFOCAT Moquegua 2 | 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00015-2021-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

28 de octubre de 2021

### **Caso de la AFOCAT Moquegua 2**

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

#### **B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

##### **B-1. Demanda**

##### **B-2. Contestación de demanda**

### **II. FUNDAMENTOS**

#### **§1. CUESTIÓN PREVIA**

#### **§2. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS AFOCAT EN LA JURISPRUDENCIA**

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

#### **§4. DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN EL PRESENTE CASO**

##### **4.1 COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE SEGUROS**

##### **4.2 COMPETENCIA DE LA SBSAPFP PARA SUPERVISAR A LAS AFOCAT**

#### **§5. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA REGIONAL 11-2019-CR/GRM**

### **III. FALLO**



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez, presidenta; Ferrero Costa, vicepresidente; Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de mayo de 2021, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM.

Alega que la ordenanza cuestionada resulta inconstitucional, por cuanto vulnera los artículos 87 y 119 de la Constitución, así como las normas del bloque de constitucionalidad, pues habría autorizado y facultado a la Afocat Moquegua la emisión de certificados contra accidentes de tránsito para vehículos particulares en el ámbito de su circunscripción de funcionamiento.

Por su parte, con fecha 9 de agosto de 2021, el procurador público regional encargado de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Moquegua, contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El demandante alega que en concordancia con el artículo 188 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, afirma 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 regionales autonomía para expedir ordenanzas regionales, esta debe ceñirse a los parámetros que establece la Constitución y la ley.



- No obstante, sostiene el demandante que el Gobierno Regional de Moquegua ha excedido sus facultades al regular y autorizar el funcionamiento de la Asociación de Fondos contra Accidentes de Tránsito (en adelante Afocat) a través de la norma impugnada.
- Siendo esto así, el demandante pone de manifiesto que en la Sentencia 00020-2005-PI/TC, este Tribunal declaró 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 su criterio, la norma cuestionada no supera dicho *test*.
- El procurador público sostiene que la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM ha vulnerado el artículo 87 de la Constitución, al invadir las competencias exclusivas de la Superintendencia de Bancas, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (en adelante SBSAPFP).
- Aduce que, al momento de resolver, el 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.
- Asevera que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 00008-2009-PI/TC dejó sentado que la regulación legal de las Afocat que contiene la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante 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 dispone 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.
- Sostiene también que, de acuerdo con el artículo 2.3 del Decreto Supremo 39-2008-MTC, para que una Afocat emita un certificado contra accidentes de tránsito (en adelante CAT), esta debe estar debidamente inscrita en el registro de Afocat, el cual es competencia exclusiva de la SBSAPFP.
- Por otro lado, manifiesta que el numeral 30.1 del artículo 30 de la LGTTT, establece que las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito serán reguladas, supervisadas, fiscalizadas y controladas por la SBSAPFP.
- Expone asimismo 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 Ministerio de Transportes y Comunicaciones (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 afirma que las competencias de los gobiernos locales en materia de transporte público deben ser conformes con la Constitución, las leyes y los reglamentos nacionales sobre la materia.
- Arguye que los gobiernos regionales 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 regionales no están facultados para normar el funcionamiento de las Afocat.

## **B-2. CONTESTACION DE DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El procurador del Gobierno Regional de Moquegua refiere que del literal c) del numeral 2 del artículo 10 de la LOGR, se desprende que la "promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores, agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburo minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente", es una competencia compartida entre el gobierno regional y el gobierno nacional.
- Aduce además que la Ley de Bases de Descentralizaciones (Ley 27783), establece en el numeral 1 de su artículo 9, que los gobiernos regionales tienen autonomía para adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, así como para aprobar y expedir sus normas; y para decidir, a través de sus órganos de gobierno el desarrollo de las funciones que le son inherentes.
- Por ello refiere que los gobiernos regionales pueden regular, con base en su autonomía política, los asuntos referidos a la vialidad y el transporte. Asimismo, acota que el Consejo Regional de Moquegua tiene la facultad para aprobar la ordenanza cuestionada.
- Alega que si bien en la LGTTT no se indica qué vehículos se encuentran dentro del transporte provincial de personas, corresponde interpretar estas normas a la luz de un criterio de discrecionalidad, conforme con lo desarrollado en la Sentencia 00090-2004-AA/TC.



- Refiere que la regulación de la ordenanza cuestionada se justificó en el ejercicio de una potestad discrecional de nivel intermedio. Añade que la normativa nacional no delimita el concepto de transporte provincial de personas y, por ende, corresponde interpretarlo como un conjunto de vehículos que agrupe los de servicio público (provincial, urbano e interurbano) y vehículos privados. Concluye enfatizando que la ordenanza cuestionada no tiene vicios de inconstitucionalidad.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. CUESTIÓN PREVIA

1. En primer término, corresponde precisar que este Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de una norma regional emitida por el Gobierno Regional de Moquegua, en la que se regulaba la emisión de CAT para vehículos de transporte terrestre en todas sus clases.
2. El 5 de enero de 2015, la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 008-2009-CR/GRM, que autorizaba y facultaba a la Afocat Moquegua a emitir certificados contra accidentes de tránsito para vehículos de transporte terrestre en todas sus clases, modalidades, servicios y rutas dentro del ámbito regional.
3. Para el Poder Ejecutivo, la Ordenanza Regional 008-2009-CR/GRM no superaba el test de competencia, dado que transgredía el artículo 87 de la Constitución, pues no respetaba los principios de cooperación y lealtad regional, de taxatividad y la cláusula de residualidad, pues atribuía indebidamente al Gobierno Regional de Moquegua la potestad de autorizar a la Afocat a emitir CAT para vehículos de transporte terrestre en todas sus clases, modalidades, servicios y rutas dentro del ámbito regional.
4. En defensa de la constitucionalidad de la ordenanza impugnada, con fecha 8 de mayo de 2015, el Gobierno Regional de Moquegua, a través de la Procuraduría Pública Regional a cargo de sus asuntos judiciales, sostuvo que el objeto de la ordenanza regional cuestionada es el bienestar social y el interés superior de la comunidad. Por ello, argumentaba que la ordenanza cuestionada favorecía a la colectividad en general, y en consecuencia, no tenía de vicios de inconstitucionalidad.
5. El 27 de abril del 2019 se publicó la sentencia recaída en el Expediente 00005-2015-AI/TC, en el diario oficial *El Peruano*. En la aludida sentencia, este Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ordenanza Regional 008-2009-CR/GRM, emitida por el Gobierno Regional de Moquegua.
6. El Tribunal sostuvo que, a través de la ordenanza impugnada, se atribuía indebidamente al Gobierno Regional de Moquegua la potestad de autorizar a la Afocat Moquegua a emitir certificados contra accidentes de tránsito para vehículos de transporte terrestre en todas sus clases, modalidades, servicios y rutas dentro del ámbito regional.



7. En efecto, en el fundamento 28, este Tribunal Constitucional sostuvo lo siguiente:

(...) la Ordenanza Regional 008-2009-CR/GRM si amplía los supuestos para la emisión del CAT a servicios de transporte distintos a los establecidos en el artículo 30, inciso 1, de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, además de extender su vigencia territorial; sin tomar en cuenta que la competencia en materia de seguros es de carácter exclusivo del gobierno nacional y no de los gobiernos regionales, tal como se establece en el artículo 26, inciso 1, literal f, de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

8. Este Tribunal advierte que en el presente caso se plantea una controversia constitucional distinta a la que se resolviera precedentemente, dado que no existe identidad entre la norma impugnada en autos y la que fuera objeto de control en la Sentencia 00005-2015-AI/TC.

9. En efecto, en la presente controversia se cuestiona la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM, que autoriza, mediante su artículo 1, a la Afocat Moquegua la emisión de los CAT para vehículos particulares; mientras que en la Sentencia 00005-2015-AI/TC se analizó la constitucionalidad de una ordenanza distinta (Ordenanza Regional 008-2009-CR/GRM); que, además, regulaba una competencia general, que permitía al Gobierno Regional de Moquegua la emisión de los CAT para vehículos de transporte terrestre en todas sus clases.

10. En consecuencia, corresponde analizar la constitucionalidad sustantiva de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM.

## **§2. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS AFOCAT EN LA JURISPRUDENCIA**

11. Este Tribunal ya ha emitido sentencias que abordaron el problema de la constitucionalidad de la regulación de las Afocat de distintas regiones, por lo que antes de analizar y resolver el presente caso, es indispensable hacer referencia a dicha jurisprudencia.

12. En la Sentencia 00008-2009-AI/TC, este Tribunal analizó la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 1051, que faculta a las SBSAPFP a ejercer potestad sancionadora contra las Afocat.

13. Al respecto, este Tribunal hizo hincapié en 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 (Sentencia 00008-2009-AI/TC, fundamento 9), por lo que declaró infundada la demanda.

14. Por otro lado, en la Sentencia 00006-2015-PI/TC, este Tribunal Constitucional analizó la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 008-2010, emitida por el Gobierno



Regional de Puno, ya que autorizaba a la Afocat la emisión de certificados contra accidentes de tránsito para todo tipo de vehículos de servicios interurbano e interprovincial.

15. Así, este Tribunal estableció que en virtud de la Ley 27181, la SBSAPFP tiene competencia para regular, supervisar, fiscalizar y contralar 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, previa comunicación a la SBSAPFP sobre dicha aprobación (fundamento 24).

16. Por ello, en el aludido caso se concluyó que mediante la Ordenanza Regional 00008-2010 se ampliaban los supuestos para la emisión del CAT a servicios de transporte distintos a los señalados en el artículo 30.1 de la Ley 27181, LGTTT, además de extender su vigencia territorial, sin tomar en cuenta que la competencia en materia de seguros es de carácter exclusivo del gobierno nacional y no de los gobiernos regionales; por lo que declaró fundada la demanda.
17. De ahí que este Tribunal declarara 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 (Sentencia 00004-2015-AI/TC, fundamento 33).
18. A la luz de esta jurisprudencia deberán analizarse los alegatos de inconstitucionalidad expuestos por el Poder Ejecutivo en el presente caso.

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

19. 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.
20. 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.
21. 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.



22. 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.
23. 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.
24. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
25. 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.
26. En esta línea, los gobiernos locales 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.
27. 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.
28. 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.
29. La distribución de competencias se realiza sobre la base de la aplicación de un test especializado, conforme se ha desarrollado en la jurisprudencia de este Tribunal (fundamento 32 y ss. de la sentencia recaída en el Expediente 00020-2005-PI/TC y otro).
30. A partir de los argumentos reseñados, el Tribunal advierte que la controversia gira alrededor de la necesidad de determinar cuál es el órgano que cuenta con competencia para la regulación del régimen de la Afocat Moquegua, y de precisar, además, si esta es exclusiva o compartida.
31. Como se ha expuesto en reiterada jurisprudencia de la que se ha dado cuenta ya (Sentencia 00005-2015-AI/TC, fundamento 7, entre otras), para definir el tipo de competencia aplicable para el tema materia de análisis, se empleará como parámetro normativo la Constitución, la Ley 27783, de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). Asimismo, 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 (LGSFSSOSBS), y la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT).

#### **§4. DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN EL PRESENTE CASO**

##### **4.1 COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE SEGUROS**

32. El artículo 188 de la Constitución establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Asimismo, afirma 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.
33. En esa línea, el artículo 191 de la Constitución prescribe que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Mientras que el artículo 192 establece que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.
34. Cabe precisar que el referido artículo 192 de la Constitución prevé las competencias de los gobiernos regionales, sin que contemple en modo alguno el tema de seguros. Sin embargo, dicha enumeración no es cerrada, pues el propio artículo constitucional delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias a ser ejercidas por los gobiernos regionales (incisos 7 y 10).
35. Con relación a ello, como lo precisó anteriormente este Tribunal (fundamento 67 de la sentencia recaída en el Expediente 0020-2005-PI/TC y otro), las leyes orgánicas encargadas de determinar las competencias de los gobiernos regionales son la LBD y la LOGR. Dichas competencias, de conformidad con el artículo 13 de la referida LBD, pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas:
  - 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.

36. Al respecto, el artículo 26, inciso 1, literal f, de la LBD, prescribe que constituyen competencias exclusivas del gobierno nacional los temas de “Moneda, Banca y Seguros”, lo que ha reconocido además este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 00011-2018-PI/TC (fundamento 18). Por el contrario, la LOGR no hace mención del tema de seguros como una competencia exclusiva, compartida o delegable de los gobiernos regionales.
37. Asimismo, este Tribunal ha reconocido en la Sentencia 00005-2015-PI/TC ya citada, que la competencia para regular la materia de seguros, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en la LBD y en la LOGR, que conforman el bloque de constitucional, es de exclusividad del gobierno nacional, sin que los gobiernos regionales puedan tener injerencia directa alguna (fundamento 13).

#### **4.2 COMPETENCIA DE LA SBSAPFP PARA SUPERVISAR A LAS AFOCAT**

38. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBSAPFP), es el órgano encargado de la regulación y supervisión de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones y de aquellas otras que se determinen mediante la ley. El artículo 87 de la Constitución establece expresamente que:

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.

39. 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.
40. En esa línea, el artículo 345 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, establece la competencia expresa de la SBSAPFP para ejercer el control y supervisión en el ámbito del sistema de seguros, a fin de proteger los intereses de la ciudadanía. Así, preceptúa lo siguiente:

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.

41. Adicionalmente, el artículo 349, inciso 3, de la citada Ley 26702, preceptúa que es una atribución del superintendente ejercer supervisión integral de las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros, de las incorporadas por leyes especiales a su supervisión y de las que realicen operaciones complementarias.

42. Por su parte, el inciso 1 del artículo 30 de la LGTTT establece 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).*

43. 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 que sea objeto de cobertura realizan los operadores de los servicios públicos de transporte que se encuentran bajo su ámbito de acción.

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

45. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00008-2009-PI/TC (fundamento 8, 9 y 12), dejó sentado 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.

46. Adicionalmente, este Tribunal justificó esta facultad supervisora de la SBSAPFP respecto de las Afocat, dado que el irregular funcionamiento de estas 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.
47. Asimismo, el inciso 1 del artículo 30 de la LGTTT, aclara 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.
48. De lo expuesto en la normativa analizada anteriormente, se concluye que:
  - 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 alinear sus políticas, planes y normativa a lo que disponga normativamente el gobierno nacional.
  - b) La SBS 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 SBS 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, previa comunicación a la SBS sobre dicha aprobación.
49. En atención a los fundamentos expuestos, se analizará la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM.

#### **§5. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA REGIONAL 11-2019-CR/GRM**

50. La ordenanza regional impugnada establece lo siguiente:

Artículo 1°.- Autorizar y facultar a la AFOCAT Moquegua la emisión de Certificados Contra Accidentes de Tránsito para vehículos particulares en su respectiva circunscripción de funcionamiento.



Artículo 2°. - Disponer que las autoridades regionales civiles y policiales otorguen los beneficios que sean del caso, a todos los propietarios de vehículos automotores de la Región Moquegua, que presenten como uno de los requisitos el Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT) y las autorizaciones que correspondan.

Artículo 3°. - Comuníquese al señor Gobernador del Gobierno Regional de Moquegua para su promulgación.

Artículo 4°. - PUBLICAR y DIFUNDIR la presente ordenanza regional en el Diario Oficial *El Peruano* en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, disponiéndose que dicha publicación sea efectuada por la Gobernación Regional del Gobierno Regional de Moquegua (sic).

51. La autorización de funcionamiento que contiene el artículo primero supone habilitar la posibilidad de que la Afocat Moquegua opere en el mercado de seguros emitiendo los respectivos CAT.

52. 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)

53. Este Tribunal advierte que si bien la LGTTT reconoce la posibilidad que se emitan los respectivos CAT; de ello no se deduce que la referida norma haya facultado a los gobiernos regionales la emisión de reglas en materia de seguros.

54. 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 SBSAPFP.

55. Siendo esto así, no cabe posibilidad alguna de que los gobiernos regionales 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.

56. Este Tribunal ha establecido en la Sentencia 00002-2005-PI/TC que la autonomía regional implica la capacidad de los gobiernos regionales para regirse mediante normas y actos de gobierno, y se extiende a todas aquellas competencias que constitucionalmente les hayan sido atribuidas.



57. En ese sentido, este Tribunal ha precisado que:

“(…) los gobiernos regionales tienen la obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial. Y la obligación específica de cooperar con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, cuando estas precisen de la asistencia regional para el cumplimiento de sus fines (Sentencia 00020-2005-PI/TC y acumulados, fundamento 43).

58. La autonomía de los gobiernos regionales encuentra como primer límite el ordenamiento jurídico nacional y las leyes que conforman el bloque de constitucionalidad respectivo. De ahí que las ordenanzas regionales que se emitan deberán resultar acordes con la Constitución y las leyes destinadas a regular el procedimiento de elaboración de normas y su contenido, y que compongan el bloque de constitucionalidad aplicable.

59. Por estas consideraciones, corresponde declarar inconstitucional el artículo 1 de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM, por cuanto el Gobierno Regional de Moquegua ha interferido con las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y de la SBSAPFP.

60. Por otro lado, el artículo 2 dispone que las autoridades regionales civiles y policiales otorguen los beneficios y autorizaciones que sean del caso a todos los transportistas de la región Moquegua que presenten, como uno de los requisitos, el CAT expedido por la Afocat Moquegua.

61. Es decir, la disposición precitada tiene como finalidad garantizar la efectividad del CAT emitido por la Afocat Moquegua, de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 1. Asimismo, los artículos 3 y 4 regulan los aspectos referidos a la implementación y a la publicación de la ordenanza cuestionada.

62. En ese sentido, toda vez que se ha declarado inconstitucional el artículo 1 de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM, los demás artículos referidos al cumplimiento y publicación de la ordenanza aludida devienen inconstitucionales por conexidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 del Código Procesal Constitucional.

### **Efectos de la sentencia**

63. 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 Moquegua. 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; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM.
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 63 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**BLUME FORTINI**  
**SARDÓN DE TABOADA**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE MIRANDA CANALES**



**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 Regional 11-2019-CR/GRM, por cuanto se encuentra acreditado que la demandada se estaría arrogando indebidamente competencias normativas en materia de seguros, que en realidad corresponden al Poder Ejecutivo y la SBS.
2. Al respecto coincido con lo que se establece en el fundamento 53 de la ponencia, pues si bien la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre les permite a los Gobiernos Regionales emitir los Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT), ello no significa que la ley les faculta a regular o emitir reglas en materia de seguros.
3. Y es que soy de la opinión que a través de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM se estaría regulando sobre las coberturas de seguros. En ese sentido, no se debe olvidar que la sentencia 00002-2005-PI/TC ha señalado que, si bien la autonomía regional implica el dictado de normas, éstas deben respetar el ordenamiento jurídico nacional. Lo cual no se ha tenido presente con la emisión de la Ordenanza Regional 11-2019-CR/GRM, pues contradice la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (cfr. 0004-2015-PI/TC; 0005-2015-PI/TC), el artículo 87 de la Constitución y el artículo 26 de la Ley de Bases de la Descentralización.
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 los CAT y 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**