



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2015-PI/TC
PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA

PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 0006-2015-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22 de agosto de 2019

Caso AFOCAT 2

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA C. GOBIERNO REGIONAL DE PUNO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Regional 008-2010

Magistrados firmantes:

SS.

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



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, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión del Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

I. CUESTIONES PRELIMINARES

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 Regional 008-2010, publicada el 30 de abril de 2010 en el diario oficial *El Peruano*, la cual: i) aprueba que la Asociación de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) La Primera emita los certificados contra accidentes de tránsito (CAT) para vehículos motorizados de transporte terrestre en la región Puno y ii) autoriza al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno que apruebe los convenios celebrados por la AFOCAT La Primera con AFOCAT similares de las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco.

El demandante alega que dicha ordenanza —emitida por el Gobierno Regional de Puno—, 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 Regional 008-2010 mencionada.

El Gobierno Regional de Puno no ha contestado la demanda, pese a haber sido válidamente notificado.



B. DEBATE CONSTITUCIONAL

El demandante y el tercero incorporado al proceso postulan un conjunto de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma objetada que, a manera de resumen, se presentan a continuación.

B-1. DEMANDA

Los argumentos de la demanda son los siguientes:

- El Estado peruano, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución, es unitario y descentralizado, lo que implica que los gobiernos regionales, si bien detentan autonomía administrativa, económica y política, deben ejercerla dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBSAPFP) tiene la competencia constitucional de regular, supervisar, fiscalizar y controlar a las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito (AFOCAT). Esta está reconocida en el artículo 87 de la Constitución, así como en diversas normas que desarrollan dicho artículo, como la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tráfico Terrestre; así como el Decreto Supremo 040-2006-MTC, Reglamento de Supervisión de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) y de Funcionamiento de la Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito. Esta última norma, en su artículo 4, inciso 1, literal *b*, prevé la facultad exclusiva de la SBSAPFP para registrar a las AFOCAT que posteriormente queden habilitadas para emitir los certificados contra accidentes de tránsito (CAT) respecto de cada vehículo de la flota del transportista miembro o asociado de la AFOCAT. Cabe precisar que el CAT acredita la obligación de la AFOCAT de pagar las coberturas a favor de las víctimas de accidentes de tránsito que sean ocupantes o terceros no ocupantes de los vehículos de los asociados.

- Asimismo, de conformidad con los artículos 5 y 8 del Decreto Supremo 040-2006-MTC mencionado, podrán obtener un CAT de una AFOCAT aquellas personas naturales o jurídicas que tengan la condición de miembros o asociados de esta y que, además, cuenten con concesión o autorización otorgada por la autoridad competente para la prestación de los servicios de transporte provincial de personas, urbano e interurbano, incluyendo los mototaxis, que presten servicios en al interior de una región o provincia. De forma tal que aquellos transportistas que no sean miembros o asociados de una AFOCAT están obligados a contratar un Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito (SOAT).
- De acuerdo con la Constitución, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización y la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, los gobiernos regionales

MM



son competentes para adoptar regulaciones en materia de transportes, en concordancia con las políticas nacionales establecidas por la autoridad competente.

La Ordenanza Regional 008-2010 mencionada, expedida por el Gobierno Regional de Puno, no supera el *Test de la Competencia* reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por lo que vulnera las competencias de la SBSAPFP establecidas en el artículo 87 de la Constitución y en las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad. En ese sentido, no respeta los principios de unidad, cooperación y lealtad regional, taxatividad y cláusula de residualidad, así como el de distribución de competencias y bloque de constitucionalidad, puesto que: i) autoriza a la AFOCAT La Primera a emitir CAT de manera amplia, para todo tipo de vehículos motorizados de transporte terrestre, servicios de pasajeros urbano, interurbano e interprovincial, de carga mayor y menor, particulares o privados dentro del ámbito regional; ii) autoriza al gobierno regional a aprobar los convenios celebrados por la AFOCAT La Primera con otras AFOCAT regionales sin conocimiento previo de la SBSAPFP. De convalidarse esta disposición, el demandante sostiene que cualquier gobierno regional o local podrá aprobar que una AFOCAT emita CAT o celebre convenios sin participación de la SBSAPFP, desconociendo su competencia en estas materias.

Adicionalmente, la ordenanza regional cuestionada afecta la obligación del Estado de proteger la salud y los derechos de los consumidores y usuarios, contemplados en los artículos 7 y 65 de la Norma Fundamental.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Mediante resolución de fecha 16 de junio de 2015, el Tribunal Constitucional declaró en rebeldía al Gobierno Regional de Puno por no haber contestado la demanda en el plazo señalado por ley, en aplicación del artículo 107 del Código Procesal Constitucional.

B-3. INTERVENCIÓN DE LA AFOCAT LA PRIMERA

Con fecha 30 de enero de 2017, la AFOCAT La Primera, incorporada como *tercero* legitimado por resolución de 8 de abril de 2016, presenta informe escrito, en el que insta al Tribunal Constitucional a declarar infundada la demanda interpuesta contra la Ordenanza Regional 008-2010, con los siguientes argumentos:

- La finalidad de la ordenanza regional impugnada es garantizar el bienestar social y el interés superior de la comunidad, en concordancia con lo establecido en la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- La sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00024-2007-PI/TC reconoce las competencias de los gobiernos regionales y su relación con el gobierno nacional, en el marco de la distribución territorial de competencias; enfatizando que al Gobierno Nacional le asiste el deber de cooperación para con los gobiernos regionales —lealtad constitucional regional—, más aún si se considera que uno de los deberes constitucionales del Estado es el de promover el bienestar general que se



fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. En consecuencia, queda acreditada la competencia del Gobierno Regional de Puno para emitir la ordenanza regional materia de impugnación.

La Ordenanza Regional 008-2010 ha sido emitida por el Gobierno Regional de Puno a solicitud de la AFOCAT La Primera, sin desconocer las competencias de regulación, fiscalización, supervisión y control de la SBSAPFP. Asimismo, dicha ordenanza es respetuosa de las competencias conferidas a los gobiernos regionales, de acuerdo con los artículos 191 y 192 de la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley 28839, el Decreto Legislativo 1051 y el Decreto Supremo 039-2008-MTC. Adicionalmente, dicha ordenanza ha sido publicada en el diario oficial *El Peruano*, por lo que es de conocimiento público.

- La AFOCAT La Primera ha demostrado que cumple con los pagos y atenciones a sus usuarios de forma puntual y responsable. A la fecha cuenta con 10 652 personas afiliadas, por lo que, de declararse inconstitucional la Ordenanza Regional 008-2010, se dejaría en desamparo a dichos afiliados, toda vez que no podrían obtener los beneficios de una indemnización en casos de accidente; perjudicando su derecho a la seguridad, salud y vida, que tienen carácter fundamental y están amparados por la Constitución. Igualmente, la inconstitucionalidad de la ordenanza perjudicaría a los transportistas porque tendrían que contratar un SOAT, que es mucho más oneroso.

Asimismo, de declararse inconstitucional la ordenanza impugnada el sistema normativo regional quedaría irregular, ya que hay otras ordenanzas regionales y municipales que son similares y que no han sido cuestionadas por su presunta inconstitucionalidad.

Por su parte, los fondos administrados por las AFOCAT no son seguros, sino un sistema de fondos de asociados, como ocurre con el Fondo de Empleados del Banco de la Nación (FEBAN), de la SUNAT (FESUNAT), entre otros. En ese sentido, los fondos contra accidentes de tránsito que gestionan las AFOCAT han sido un beneficio económico para miles de usuarios y transportistas bajo el esquema asociativo, por lo que no requieren autorización o supervisión de la SBSAPFP; de lo contrario, se atentaría contra el derecho fundamental de asociación.

- Asimismo, la incorporación al fondo regional de nuevos servicios de transporte (interprovincial, carga, turismo, particular y otros) ha permitido fortalecer su capacidad por más de 5 años, sin generar perjuicios. De otro lado, la ordenanza regional no detenta un fin lucrativo, toda vez que la AFOCAT constituye una asociación,
- que impide la generación de utilidades y su repartición, además de que es accesible para personas que cuentan con recursos económicos limitados.

MA



II. FUNDAMENTOS

CUESTIÓN PREVIA: PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTO DE COMPETENCIAS

1. En el presente proceso se alega la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 008-2010, emitida por el Gobierno Regional de Puno por las siguientes razones:

- i. Aprueba que la AFOCAT La Primera emita certificados contra accidentes de tránsito (CAT) para todo tipo de vehículos motorizados de transporte terrestre, servicios de pasajeros urbano, interurbano e interprovincial, de carga mayor y menor, particulares o privados dentro del ámbito regional; lo que presuntamente vulnera las competencias de la SBSAPFP, establecida en la Constitución y en la normativa de la materia.

Autoriza al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno a aprobar los convenios de extensión territorial del CAT, que celebre la AFOCAT La Primera con otras AFOCAT similares de las regionales de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco, sin conocimiento previo de la SBSAPFP.

2. Si bien desde un punto de vista formal el presente proceso responde a los presupuestos del proceso de inconstitucionalidad, en la medida en que se trata de enjuiciar la eventual inconstitucionalidad de una ordenanza regional —que tiene rango de ley—, es imposible soslayar que, desde un punto de vista material, se trata de un conflicto de competencias positivo, pues la parte demandante reclama que es competencia de la SBSAPFP la materia que ha sido abordada por el gobierno regional demandado, a través de la ordenanza regional objeto de control.

3. Dicha situación explica la regla prevista en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, que señala lo siguiente: “(...) si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad”.

4. Cabe precisar que este Tribunal, con fecha 12 de abril de 2011, declaró improcedente la demanda de conflicto de competencia interpuesta por la SBSAPFP contra el Gobierno Regional de Puno por la emisión de la Ordenanza Regional 008-2010 (Expediente 00003-2011-CC/TC), al considerar que:

- a) El acto sobre el que se generó el conflicto de competencia en dicho proceso —la Ordenanza Regional 008-2010 mencionada— constituye una norma con rango de ley, por lo que, en aplicación del artículo 110 del Código Procesal Constitucional mencionado, la vía correcta para analizar dicha pretensión es el proceso de inconstitucionalidad.

mm



- b) La SBSAPFP, de acuerdo con el artículo 203 de la Constitución y el artículo 98 del Código Procesal Constitucional, carece de legitimación activa para ser parte en un proceso de control abstracto de constitucionalidad, por lo que no era posible la conversión del proceso competencial a un proceso de inconstitucionalidad.
- c) Sin embargo, el Tribunal Constitucional dejó a salvo la potestad conferida por el artículo 203 de la Constitución para que un órgano legitimado pueda presentar una demanda de inconstitucionalidad contra la referida Ordenanza Regional 008-2010.

5. En cumplimiento de lo señalado, la presente demanda de inconstitucionalidad ha sido interpuesta por el presidente de la República, representado por el procurador público especializado en Materia Constitucional, cumpliendo todos los requisitos establecidos en la Constitución y el Código Procesal Constitucional. Por tanto, este Tribunal se encuentra facultado a conocer el fondo de la pretensión del presente proceso de inconstitucionalidad que, como se señaló, constituye materialmente un conflicto de competencias.

ANÁLISIS DEL CASO

i. Determinación de las competencias en materia de seguros y atribuciones de la SBSAPFP

6. La distribución de competencias se realiza sobre la base de la aplicación de un test, conforme se ha desarrollado en la jurisprudencia de este Tribunal (fundamento 32 y ss. de la Sentencia 0020-2005-PPTC y otro).
7. A partir de los argumentos reseñados *supra*, el Tribunal advierte que la controversia gira alrededor de la determinación de: i) el *tipo* de competencia para la regulación en materia de seguros, es decir, si es exclusiva, compartida o delegable y ii) el *órgano* que cuenta con competencia para la regulación y supervisión del régimen de los certificados contra accidentes de tránsito (CAT) emitidos por las AFOCAT.
8. Para tal efecto, se empleará como parámetro normativo la Constitución, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (LGSFSSOSBS); la Ley 27181, Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre (LGTTT).

a. Competencia exclusiva del gobierno nacional en materia de seguros

9. El artículo 188 de la Constitución señala 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. 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.

10. En esa línea, el artículo 191 de la Constitución establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Mientras que el artículo 192 señala 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.

11. Cabe precisar que el referido artículo 192 de la Constitución enuncia algunas materias de competencia de los gobiernos regionales, sin que contemple en modo alguno el tema de seguros. Sin embargo, dicha enumeración no es cerrada, pues el precepto señalado delega a la ley la posibilidad de establecer otras competencias a ser ejercidas por los gobiernos regionales (incisos 7 y 10).

12. En relación con ello, como lo señaló 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 delegables:

- 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 período de la delegación.

13. Al respecto, el artículo 26, inciso 1, literal f, de la Ley 27783 (LBD), señala 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 Exp. 00011-2008-PI/TC (fundamento 18). Asimismo, el artículo 26,

mm



inciso 2, establece que no son objeto de transferencia ni delegación las funciones y atribuciones inherentes a los sectores y materias antes señaladas, como ocurre, evidentemente, con el tema de seguros.

Por el contrario, la Ley 27867, LOGR, no hace mención al tema de seguros como una competencia exclusiva, compartida o delegable de los gobiernos regionales.

14. De ello se infiere que la competencia para regular la materia de seguros, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la LBD y LOGR, que conforman el bloque de constitucionalidad, es de exclusividad del gobierno nacional, sin que los gobiernos regionales tengan injerencia alguna.

b. Competencia de la SBSAPFP para supervisar a las AFOCAT

5. Por otro lado, el artículo 87 de la Constitución señala lo siguiente:

Artículo 87.- 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 (resaltado nuestro).

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.

16. En esa línea, el artículo 345 de la Ley 26702, LGSFSSOSBS, 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, señala 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

mm



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 (resaltado nuestro).

17. Adicionalmente, el artículo 349, inciso 3, de la citada LGSFSSOSBS contempla, como una atribución del superintendente, el 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.

18. Por su parte, el artículo 30 inciso 1 de la Ley 27181, LGTTT —modificado por el Decreto Legislativo 1051 del 27 de junio de 2008— indica 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).

19. Por tanto, esta norma atribuye la competencia específica a la SBSAPFP para regular, supervisar, fiscalizar y controlar a las AFOCAT, en tanto asociaciones de transportistas facultadas por ley para emitir certificados contra accidentes de tránsito (CAT), que no son otra cosa sino pólizas de autoseguro respaldadas en un fondo común contra accidentes de tránsito, conformado este último por los aportes que, por cada vehículo asegurado, realizan los operadores de los servicios públicos de transporte que se encuentran bajo su ámbito de acción. En esa línea, el último párrafo del artículo 30.8 de la LGTTT mencionada señala que la SBSAPFP

MAF



supervisará los CAT emitidos por las AFOCAT, y verificará la magnitud, severidad y fecha de ocurrencia de los siniestros declarados, a fin de que los índices de siniestralidad reflejen adecuadamente el costo de los siniestros ocurridos.

20. Al respecto, 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 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 hacia las AFOCAT no solo es compatible con la Constitución, sino que tampoco desnaturaliza el carácter asociativo de estas. Adicionalmente, este Tribunal justificó esta facultad supervisora de la SBSAPFP hacia las AFOCAT, en el hecho de 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, de manera oportuna, una justa indemnización.

21. Por tanto, no se comparte el argumento expuesto por el *tercero*, quien señala que los fondos administrados por las AFOCAT no son seguros, sino un sistema de fondos de asociados, como ocurre con el Fondo de Empleados del Banco de la Nación o de la Sunat; lo que determinaría, a su juicio, que la supervisión de la SBSAPFP hacia las AFOCAT vulnere su derecho fundamental de asociación.

22. En adición a los argumentos que contradicen lo expuesto por el tercero mencionado *supra*, cabe señalar lo siguiente:

a) Las AFOCAT gestionan fondos que provienen de los aportes de sus asociados y que se destinan a un fin concreto, como es la protección de las víctimas de accidentes de tránsito a través de la cobertura de los gastos de atención médica y de sepelio en caso de fallecimiento. En esa medida, cumplen materialmente la misma función que un seguro obligatorio contra accidentes de tránsito (SOAT), por lo que constituye una medida alternativa a este. Así, el artículo 30.1 de la Ley 27181-LGTTT (modificado por el Decreto Legislativo 1051) señala: "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 (...)" (énfasis agregado).

b) Respecto a la presunta vulneración del derecho a la asociación de las AFOCAT, este Tribunal señaló: "(...) es la actividad material y no la forma de asociación la que determina las facultades de supervisión y sanción de la

MAJ



SBSAPFP sobre las AFOCAT. No por tener aquella dichas facultades, éstas pierden su carácter de asociación" (fundamento 9 de la STC. Exp. 00008-2009-PI/TC). Queda claro entonces que la supervisión de la SBSAPFP a las AFOCAT responde a la necesidad de velar porque los fondos que administren sean suficientes para garantizar la cobertura de los siniestros, lo que finalmente redundará en una mayor protección de las víctimas de accidentes de tránsito en nuestro país; con independencia de la naturaleza asociativa que presenten dichas entidades.

23. Esta función de supervisión de la SBSAPFP también se reconoce en el último párrafo del artículo 30.1 de la LGTTT, al señalar que los gobiernos locales y regionales —a solicitud de las AFOCAT y con conocimiento previo de la SBSAPFP— podrán autorizar a las AFOCAT a suscribir convenios para ampliar el ámbito de aplicación del certificado contra accidentes de tránsito en territorios continuos.

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

- a) La regulación en materia de seguros constituye una competencia exclusiva del gobierno nacional. Por ende, los gobiernos regionales y locales deben de alinear sus políticas, planes y normativa a lo que disponga el gobierno nacional sobre el tema.
- 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 Ley 27181-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, previa comunicación a la SBSAPFP sobre dicha aprobación.

ii. Análisis de la Ordenanza Regional 008-2010 emitida por el Gobierno Regional de Puno

25. La Ordenanza Regional 008-2010 emitida por el Gobierno Regional de Puno - publicada el 30 de abril de 2010 en el diario oficial *El Peruano*, en su parte resolutive señala lo siguiente:



Artículo Primero.- APROBAR, que la AFOCAT LA PRIMERA, conforme a las normas vigentes emita los Certificados Contra Accidente de Tránsito (CAT), para todo tipo de vehículos motorizados de Transporte Terrestre, servicio de pasajeros urbano, interurbano e interprovincial, de carga mayor y menor, particulares o privados, dentro del ámbito regional, en concordancia con la Ordenanza Regional N° 024-2005-GR.PUNO/P y Ordenanza Regional N° 11-2008, del Gobierno Regional de Puno.

Artículo Segundo.- AUTORIZAR, al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno, apruebe los convenios celebrados de la Asociación Fondos Contra Accidentes de Tránsito La Primera "AFOCAT LA PRIMERA" con las Asociaciones Fondos Contra Accidentes de Tránsito con AFOCAT Regionales similares de las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco, a fin de ampliar el ámbito de CAT en territorios continuos conforme a la normativa vigente.

Artículo Tercero.- ENCARGAR, la publicación de la presente Ordenanza Regional en el Diario Oficial El Peruano a la Dirección Regional de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción-Puno.

Artículo Cuarto.- DISPENSAR, la presente Ordenanza Regional del trámite de lectura y aprobación del Acta.

26. El demandante afirma que el texto de dicha ordenanza vulnera las competencias constitucionalmente atribuidas a la SBSAPFP, previstas en el artículo 87 de la Constitución, así como en la Ley 26702, LGSFSSOSBS y en la Ley 27181, LGTTT, que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Ello, se debe a que la ordenanza regional cuestionada: i) aprueba que la AFOCAT La Primera emita CAT para todo tipo de vehículos motorizados de transporte terrestre, servicio de pasajeros urbano, interurbano e interprovincial, de carga mayor y menor, particulares o privados dentro del ámbito regional; ii) autoriza al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno a que apruebe los convenios celebrados por la AFOCAT La Primera con otras AFOCAT similares de las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco, sin conocimiento previo de la SBSAPFP.

27. A continuación, este Tribunal analizará de manera detallada la pretensión del demandante.

a. Sobre la ampliación de la cobertura de los CAT por la AFOCAT La Primera a servicios de transporte más allá de los previstos en la Ley 27181 (LGTTT)

28. El Artículo Primero de la Ordenanza Regional 008-2010 aprueba que la AFOCAT La Primera emita certificados contra accidentes de tránsito (CAT) para todo tipo de vehículos motorizados de transporte terrestre, servicio de pasajeros urbano, interurbano e interprovincial, de carga mayor y menor, particulares o privados, dentro del ámbito regional.



29. A partir de la confrontación entre la referida ordenanza regional y el artículo 30.1 de la LGTTT, se aprecia lo siguiente:

Ley 27181 (LGTTT)	Ordenanza Regional 008-2010
30.1 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 <i>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.</i>	Artículo Primero.- APROBAR, que la AFOCAT LA PRIMERA, conforme a las normas vigentes emita los Certificados Contra Accidente de Tránsito (CAT), <i>para todo tipo de vehículos motorizados de Transporte Terrestre, servicio de pasajeros urbano, interurbano e interprovincial, de carga mayor y menor, particulares o privados, dentro del ámbito regional</i> , en concordancia con la Ordenanza Regional N° 024-2005-GR.PUNO/P y Ordenanza Regional N° 11-2008, del Gobierno Regional de Puno.

30. Así, se tiene que la Ordenanza Regional 008-2010, en efecto, ha extendido los supuestos previstos para la emisión del certificado contra accidentes de tránsito (CAT) por parte de la AFOCAT La Primera, a servicios de transporte no contemplados expresamente en el artículo 30.1 de la LGTTT, como los siguientes: i) transporte interprovincial de personas; ii) transporte de carga mayor y menor; iii) transporte en vehículos particulares o privados.

31. Adicionalmente, el artículo 1 de la ordenanza regional cuestionada también extiende la vigencia territorial del CAT cuando señala que se emitirá "(...) **para todo tipo de vehículos motorizados de Transporte Terrestre (...) dentro del ámbito regional**"; en contravención a lo señalado por el artículo 30.1 de la LGTTT mencionada, que más bien establece una fórmula restrictiva, al indicar que los CAT destinados a los servicios de transporte establecidos expresamente en la ley "(...) sólo tendrán validez dentro de la respectiva circunscripción de funcionamiento".

32. Se concluye, entonces, que la Ordenanza Regional 008-2010 sí amplía 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, tal como se consagra expresamente en el artículo 26, inciso 1, literal "f", de la Ley 27783, LBD, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad para analizar la distribución de competencias en el presente caso.

MA



33. En esa medida, el artículo 1 de la Ordenanza Regional 008-2010 vulnera el *Subprincipio de Cooperación y Lealtad Regional*, como parte del principio de Unidad en el análisis del *Test de Competencia*, que exige que los gobiernos regionales tienen la obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial (fundamento 43 de la Sentencia recaída en el Expediente 0020-2005-PI/TC y otro).

34. De otro lado, no puede atenderse a los argumentos expuestos por el *tercero* incorporado al presente proceso, referidos a lo siguiente: i) la ampliación del otorgamiento del CAT para servicios de transporte distintos a los establecidos en el artículo 30.1 de la LGTTT tiene por objetivo garantizar el bienestar social y el interés superior de la comunidad; ii) las AFOCAT forman parte de una política nacional de inclusión social, descentralización y mayor competencia para beneficio de los usuarios, por lo que la incorporación al fondo regional de nuevos servicios de transporte (interprovincial, carga, turismo, particular y otros) ha permitido fortalecer su capacidad por más de 5 años, sin generar perjuicios; iii) la AFOCAT La Primera constituye una asociación que no detenta fines lucrativos, por lo que no genera utilidades; iv) es accesible para personas que cuentan con recursos económicos limitados y no pueden adquirir un SOAT; v) la AFOCAT La Primera ha demostrado que cumple con los pagos y atenciones a sus usuarios de forma puntual y responsable; vi) a la fecha dicha AFOCAT cuenta con 10 652 personas afiliadas por lo que, de declararse inconstitucional la Ordenanza Regional 008-2010, se dejaría en desamparo a dichos afiliados.

35. Al respecto, el análisis que realiza este Tribunal en el presente proceso es de carácter objetivo y a través de él se verifica si existe una vulneración de las competencias constitucionalmente señaladas en la Constitución y las leyes que forman parte del bloque de constitucionalidad. Por ende, por más que se justifique la ampliación de la cobertura en la emisión de los CAT emitidos por la AFOCAT La Primera en el bienestar de la ciudadanía, esta ampliación debe realizarse respetando de manera estricta la jerarquía y competencia establecidas por la Norma Fundamental.

36. De todo lo expuesto se concluye que el Artículo Primero de la Ordenanza Regional 008-2010 que amplía los supuestos para la concesión del Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT) en la región Puno por parte de la AFOCAT La Primera —de los contemplados en el artículo 30.1 de la LGTTT—, es inconstitucional, toda vez que dicha regulación se refiere a un tema de seguros, que es de exclusiva competencia del gobierno nacional y no de los gobiernos regionales, de acuerdo con la LBD. De allí que este extremo de la demanda debe ser declarado fundado.

MAJ



b. Sobre la autorización de convenios sin conocimiento de la SBSAPFP

37. El artículo segundo de la Ordenanza Regional 008-2010, por su parte, autoriza al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno a aprobar los convenios celebrados por la AFOCAT La Primera con AFOCAT similares de las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco, a fin de ampliar el ámbito del CAT a territorios continuos.

38. Para verificar si existe o no vulneración de las competencias de la SBSAPFP en este punto, es necesario confrontar la ordenanza regional impugnada con el texto pertinente de la Ley 27181, LGTTT:

Ley 27181	Ordenanza Regional 008-2010
<p>Art. 30.1 (...) Los gobiernos locales y/o regionales, a solicitud de las AFOCAT y <u>con conocimiento previo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones</u>, podrán autorizar a las AFOCAT a suscribir convenios para ampliar el ámbito de aplicación del certificado contra accidentes de tránsito en territorios continuos.</p>	<p>Artículo Segundo.- AUTORIZAR, al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno, <i>apruebe los convenios celebrados de la Asociación Fondos Contra Accidentes de Tránsito La Primera "AFOCAT LA PRIMERA" con las Asociaciones Fondos Contra Accidentes de Tránsito con AFOCAT Regionales similares de las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco, a fin de ampliar el ámbito de CAT en territorios continuos conforme a la normativa vigente.</i></p>

39. Como se advierte, el artículo 30.1 sí establece competencias especiales a los gobiernos locales o regionales para autorizar a las AFOCAT —a solicitud de éstas— a suscribir convenios para ampliar el ámbito de aplicación del certificado contra accidentes de tránsito en territorios continuos, siempre y cuando haya comunicado previamente a la SBSAPFP sobre dicha suscripción.

40. Sin embargo, el artículo segundo de la Ordenanza Regional 008-2010 directamente autoriza Gobierno Regional de Puno apruebe la suscripción de convenios entre la AFOCAT La Primera con otras AFOCAT similares en las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco, a fin de ampliar el ámbito de CAT en territorios continuos, conforme a la normativa vigente; sin mencionar en ningún momento la necesidad de comunicar previamente la suscripción de dichos convenios de extensión del CAT a la SBSAPFP.

[Handwritten signatures and scribbles on the left margin]



41. En consecuencia, este artículo es inconstitucional por vulnerar las competencias atribuidas a la SBSAPFP en la suscripción de convenios de extensión del CAT por parte de las AFOCAT.

c. Disposiciones complementarias de la Ordenanza Regional 008-2010

42. Por otro lado, los artículos Tercero y Cuarto de la Ordenanza 008-2010 se refieren a aspectos referidos a la publicación y la dispensa de lectura y aprobación del acta de esta.
43. Al respecto, toda vez que se han declarado inconstitucionales los artículos primero y segundo de la mencionada Ordenanza Regional 008-2010, los demás artículos referidos a su publicación y la dispensa de lectura y aprobación del acta de esta devienen en inconstitucionales.

III. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

44. 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.

IV. 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 declarar **INCONSTITUCIONAL** la Ordenanza Regional 008-2010, emitida por el Gobierno Regional de Puno.

mm



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 44 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2015-PI/TC

Caso Afocat 2

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:

Sobre el artículo Primero de la Ordenanza Regional 008-2010

1. En primer lugar, resulta preciso indicar que concuerdo con lo señalado en la ponencia en lo referido al Artículo Primero de la Ordenanza Regional 008-2010. Allí se amplía los supuestos para la concesión del Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT) en la región Puno por parte de la AFOCAT "La Primera" (de los contemplados en el Art. 30.1 de la LGTTT), lo cual es inconstitucional, pues, y tal como lo afirma expresamente la propuesta de sentencia, dicha regulación se refiere a un tema de seguros, que representa competencia exclusiva del gobierno nacional y no de los gobiernos regionales, de acuerdo a la LBD.

Sobre la constitucionalidad de las ordenanzas regionales conexas a la Ordenanza Regional 008-2010

2. Ahora bien, el Artículo Primero de la Ordenanza Regional 008-2010 señala que la aprobación brindada a la AFOCAT "La Primera" para que emita CAT a todo tipo de vehículos motorizados de transporte terrestre, debe realizarse "*(...) en concordancia con la Ordenanza Regional N° 024-2005-GR.PUNO/P y Ordenanza Regional N° 11-2008, del Gobierno Regional de Puno*".
3. Al respecto, la parte resolutive de las ordenanzas regionales mencionadas señalan lo siguiente:

Ordenanza Regional 024-2005-GR.PUNO/P (del 22 de enero de 2006)

Artículo Primero.- CREAR EL FONDO REGIONAL CONTRA ACCIDENTES DE TRÁNSITO en la Región Puno, cuyo objeto será administrar los recursos del aporte de las Empresas de Transporte Terrestre en todas las modalidades y vehículos particulares para asistir, en caso de Accidentes, al igual que el Seguro Obligatorio Contra Accidentes de Tránsito Regional, de acuerdo a los procedimientos y montos establecidos en el D.S. N° 024-2002-MTC y sus modificatorias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 0006-2015-PI/TC

Caso Afocat 2

Ordenanza Regional 11-2008 (del 17 de julio de 2008):

(...) **Artículo Segundo.-** APROBAR la ampliación de la cobertura de las Asociaciones de Fondos Regionales y/o Provinciales Contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) en el ámbito de la Jurisdicción de la Región de Puno; extendiéndose la aplicación de la Ordenanza Regional N° 024-2005-GR. PUNO/P, para el servicio de Transporte Público Regional.

Artículo Tercero.- AUTORIZAR la emisión del Certificado Contra Accidentes de Tránsito (CAT) por parte de las AFOCAT, debidamente inscritas por Resolución Directoral expedida por la Dirección General de Transporte Terrestre, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el Servicio de Transporte Público Regional Interprovincial en la Región de Puno.

4. Se advierte que las ordenanzas regionales indicadas (al igual que la Ordenanza Regional 008-2010) amplían el otorgamiento del Certificado contra Accidentes de Tránsito-CAT a servicios de transporte más allá de los establecidos en el artículo 30.1 de la LGTTT: i) a todas las modalidades y vehículos particulares; ii) a servicios de transporte público interprovincial en la región Puno. Esta ampliación, como se señaló anteriormente, sería inconstitucional por cuanto constituye una materia que no puede ser regulada por los gobiernos regionales, ya que se trata de una competencia exclusiva del gobierno nacional, de conformidad con el artículo 26 inciso 1, literal f, de la Ley 27783, LBD.
5. Sin embargo, y pese a encontrarnos de acuerdo con la posición en mayoría, aquí 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).
6. Así, considero que el Artículo Primero de la Ordenanza Regional 024-2005-GR.PUNO/P y los artículos Segundo y Tercero de la Ordenanza Regional 11-2008, son



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2015-PI/TC

Caso Afocat 2

inconstitucionales, en tanto no resulta posible darles un sentido interpretativo acorde con la Constitución.

Sobre la autorización de convenios sin conocimiento de la SBSAPFP

7. Respecto de este extremo, y conforme a los argumentos esgrimidos por la ponencia, tenemos que, en principio, este artículo es inconstitucional por vulneraría las competencias atribuidas a la SBSAPFP en la suscripción de convenios de extensión del CAT por parte de las AFOCAT. Sin embargo, como se señaló anteriormente, de conformidad con el principio de 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.
8. Considero, al respecto, que, arribándose a la misma decisión, bien pudo hacerse un análisis más exhaustivo respecto a la frase "*conforme a la normativa vigente*" establecida expresamente en el Artículo Segundo de la Ordenanza Regional 008-2010, el legislador realiza una remisión expresa al artículo 30.1 de la Ley 27181, LGTTT. A partir de allí, debió inferirse las normas que se desprendan de dicha disposición para analizar su constitucionalidad, para así, como corresponde, arribar a una decisión.

Sobre las ordenanzas provinciales y regionales que regulan a las AFOCAT

9. Finalmente, quiero llamar la atención sobre uno de los argumentos expuestos por el *tercero* incorporado al proceso -en su informe escrito de fecha 30 de enero de 2017-, para pretender mantener la vigencia de la Ordenanza Regional 008-2010:

(...) II.5 PRESENTACIÓN INTERPRETATIVA SOBRE LAS DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS

(...) Por otra parte, si el honorable Tribunal declarase la inconstitucionalidad de esta ordenanza, el sistema normativo regional quedaría irregular, ya que hay ordenanzas que son similares, tal es el caso, del Gobierno Regional de Ancash con la Ordenanza Regional 009-2006-REGION ANCASH/CR y 027-2006-REGION ANCASH/CR, además del Gobierno Regional de San Martín con la Ordenanza Regional 012-2008-GRSM/CR que también son similares, sin mencionar otras ordenanzas como de la Región Lambayeque u Ordenanzas Municipales como la de la Municipalidad de Jaén con Ordenanza 10-2006-MPJ del 31 de enero de 2006, entre otras, las mismas que no han sido demandadas por inconstitucionalidad (...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 0006-2015-PI/TC

Caso Afocat 2

10. En ese sentido, no se puede desconocer que existen diversas ordenanzas regionales y municipales que han omitido las competencias de supervisión de la SBSAPFP sobre las AFOCAT para emitir CATs. Dicha situación ha sido identificada además por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial 159 titulado "*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito: Propuestas para una Atención Adecuada a las Víctimas*" (2012), en donde se identificaron 6 ordenanzas regionales y 1 ordenanza municipal que desconocían, de acuerdo a dicho organismo constitucional autónomo, las competencias de la SBSAPFP. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló lo siguiente:

(...) la SBS tiene competencia exclusiva para autorizar el funcionamiento de las AFOCAT así como para aprobar los convenios que puedan suscribir, conforme a lo establecido en las normas. Sin embargo, ciertos gobiernos regionales y municipalidades provinciales han emitido ordenanzas mediante las cuales autorizan el funcionamiento de algunas AFOCAT e incluso amplían las modalidades de uso y cobertura del CAT.

El fundamento principal con el cual se pretende legitimar dichas disposiciones es la autonomía política de la que gozan tanto los gobiernos regionales como los provinciales, conforme a lo establecido en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. A ello se añade el argumento de que los SOAT deben regularse de manera conjunta con las disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre

Al ampliar el ámbito de aplicación del CAT, así como al abrir la posibilidad de que sea adquirido no solo por los miembros de la prestadores del servicio de transporte urbano sino por cualquier persona, y para un vehículo destinado a cualquier uso —carga, particular, motos lineales, entre otros—, dichas disposiciones tergiversan la naturaleza de estas asociaciones civiles y extienden el ámbito del riesgo de ocurrencia de accidentes —interprovincial e interregional—, poniendo en peligro los recursos del fondo de las AFOCAT y abriendo la posibilidad de dejar a las víctimas en situación de desamparo.

(...) Por otro lado, es importante mencionar que las referidas ordenanzas contravienen el ordenamiento jurídico, en primer lugar el artículo 87 de la Constitución Política del Perú, que establece que la SBS es la institución que ejerce el control de las empresas de seguros, y por tanto es la encargada de fiscalizar la actividad vinculada a la comercialización de seguros. Contravienen también la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que luego de la modificación de su artículo 30 mediante el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2015-PI/TC

Caso Afocat 2

Legislativo 1051, establece que las AFOCAT serán reguladas, supervisadas, fiscalizadas y controladas por la SBS.

(...) No obstante las acciones que se puedan interponer, los gobiernos regionales y municipalidades provinciales que han emitido dichas ordenanzas podrían, de oficio, derogar dichas disposiciones y, de esta manera, no solo cumplir con la normativa nacional que regula a las compañías aseguradoras y AFOCAT, sino también evitar colocar en mayor situación de vulnerabilidad a las posibles víctimas de accidentes de tránsito (pp. 66-68).

11. Siendo así, considero pertinente que se analice en casos sustancialmente iguales en el futuro una posible exhortación 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 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