

FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA PROFESIONAL DERECHO

**INFORME JURÍDICO SOBRE EXPEDIENTE N° 00015-
2021-PI/TC**



PRESENTADO POR
CARLOS DANIEL MONCADA GUEVARA

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL
DE ABOGADO

LIMA, PERÚ
2024

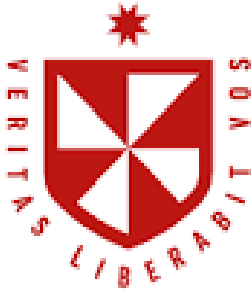


CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Facultad
de Derecho

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR EL
TÍTULO DE ABOGADO**

INFORME JURÍDICO SOBRE EXPEDIENTE N° 00015-2021-PI/TC

Materia : PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Entidad : TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Bachiller : MONCADA GUEVARA, CARLOS DANIEL

Código : 2016111063

LIMA – PERÚ

2024

La evidente intromisión a las competencias de los órganos constitucionales mediante la creación de Asociaciones de Fondos Regionales contra Accidentes de Tránsito creadas por Ordenanzas Regionales ha conllevado pronunciamientos reiterados por parte del Tribunal Constitucional manifestando su inconstitucionalidad.

Ante ello, el presente informe jurídico analiza el EXP N° 00015-2021-PI/TC, respecto a su evaluación de inconstitucionalidad advertida por el máximo intérprete de la constitución, y las posturas de las partes procesales en el desarrollo del proceso de inconstitucionalidad.

Este informe jurídico tiene como punto de partida la presentación de la demanda de inconstitucionalidad formulada por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo contra la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM emitida por el Gobierno Regional de Moquegua. En esa línea, es el contenido de la ordenanza regional objeto de control en su totalidad; esta norma de rango legal aprueba y autoriza a la Asociación de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT Moquegua) la emisión del Certificado de Accidentes de Tránsito (CAT) para vehículos particulares dentro de la circunscripción de la región. En esa línea, el representante del demandante advierte que estamos frente a una infracción constitucional a las competencias de los organismos constitucionales del gobierno central.

En ese sentido, se debe revisar si las competencias de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM respetan los lineamientos de las leyes orgánicas de la Superintendencia de Banca y Seguros y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En mérito a un control normativo de constitucionalidad, las partes representantes de las instituciones públicas buscan mediante sus fundamentos dejar en claro el alcance de la compatibilidad de la ordenanza regional frente a las normas con rango constitucional; no obstante, considero que los fundamentos de los procuradores deben partir de los principios e interpretación constitucional, y no buscar sustentos que generen duda en la actuación de los gobiernos regionales.

El Tribunal Constitucional, para determinar la inconstitucionalidad que postula el representante del demandante y la existencia de una infracción indirecta a la constitución, desarrolla el bloque constitucional e integra las leyes orgánicas de los organismos constitucionales intervinientes; asimismo, determina mediante el test de competencia cuáles serían las competencias de las instituciones, y esta se encuentra dentro de los parámetros de la constitución y de la ley.

NOMBRE DEL TRABAJO

MONCADA GUEVARA.docx

RECUENTO DE PALABRAS

7757 Words

RECUENTO DE PÁGINAS

27 Pages

FECHA DE ENTREGA

Sep 19, 2024 12:22 PM GMT-5

RECUENTO DE CARACTERES

44556 Characters

TAMAÑO DEL ARCHIVO

1.1MB

FECHA DEL INFORME

Sep 19, 2024 12:23 PM GMT-5**● 18% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 17% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 11% Base de datos de trabajos entregados
- 8% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)



Mg. Augusto Renzo Espinoza Bonifaz
Responsable Turnitin
Pregrado - FADE

GRP/
REB

ÍNDICE

1. Relación de los principales hechos expuestos por las partes intervinientes en el proceso.....	pág. 2
2. Identificación y descripción de los principales problemas jurídicos del expediente.....	pág. 9
3. Análisis y posición fundamentada sobre los problemas jurídicos Identificados.....	pág. 10
4. Análisis y posición fundamentada sobre las resoluciones emitidas.....	pág. 19
5. Conclusiones.....	pág. 21
6. Bibliografía.....	pág. 22
7. Jurisprudencia y normas legales.....	pág. 23
8. Anexos.....	pág. 25

1. RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCESO

1.1. HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

El 21 de noviembre de 2019 se publicó la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM en el diario oficial, el peruano. La norma emitida por el Gobierno Regional de Moquegua establece autorizar y facultar a la Asociación de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (en adelante, AFOCAT) de Moquegua la emisión de Certificados contra Accidentes de Tránsito (en adelante, CAT) para vehículos particulares.

La demanda de inconstitucionalidad la dirige la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo contra la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM emitida por el Gobierno Regional de Moquegua.

El petitorio que establece el procurador del Poder Ejecutivo en la demanda es que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad total de la Ordenanza Regional de Moquegua, al presuntamente existir infracciones que contravendrían las competencias de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (en adelante SBSAPFP) y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC).

El demandante advierte que la ordenanza contraviene competencias exclusivas de los poderes constituidos —señalados en el párrafo anterior— respecto a las siguientes disposiciones constitucionales y leyes orgánicas:

- a) Artículo 87 de la Constitución, referida a la supervisión de seguros, de administración de fondos de pensiones y empresas bancarias, además de la recepción de depósitos del público que realicen operaciones conexas o similares fijadas por la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante LGSFSSOSBS), y el segundo párrafo del numeral 30.1 del artículo 30º de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGTTT).
- b) La competencia prescrita en el artículo 119 de la Constitución, que ostenta el Poder Ejecutivo y se concreta a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, versa sobre las asociaciones de fondos contra accidentes de tránsito (AFOCAT).

1.2. RESPECTO AL PLAZO DE INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA INCONSTITUCIONALIDAD Y PROCESO DE CONTROL NORMATIVO

Es importante señalar que la fecha de publicación de la Ordenanza Regional es de 13 de febrero de 2020 y la fecha de interposición de la demanda es de 14 de mayo de 2021, esto en razón al plazo de interposición de la demanda de inconstitucionalidad que se encuentra dentro del plazo de 06 años de conformidad con el artículo 100° del Código Procesal Constitucional | Ley N.° 28237 [ley vigente al momento de la presentación de la demanda, derogada por la Ley N.o 31307 Nuevo Código Procesal Constitucional].

El proceso de inconstitucionalidad por su naturaleza ostenta la función valorativa, pacificadora y ordenadora, que dependiendo del tipo de infracción establece el parámetro de control para validación de la constitucionalidad de la norma, además del uso del test de competencia para dilucidar la existencia de conflictos de competencias que se originan por una norma de rango legal, es decir, la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM.

Cabe señalar que es el máximo intérprete de la constitución quién debe determinar si un órgano constitucional que se atribuye competencias que pertenecen a otro órgano constitucional puede generar una ordenanza regional válida para el ordenamiento.

1.3. RESPECTO DEL CONTENIDO DE ORDENANZA REGIONAL N°11-2019-CR/GRM Y ALCANCES NORMATIVOS DE LOS AFOCAT Y CAT

Se expone como principal fundamento de inconstitucionalidad que el Gobierno Regional de Moquegua —ni otro Gobierno Regional— ostenta la competencia para establecer reglas en la emisión del CAT, como se ha dispuesto en la ordenanza regional en cuestión, y que dicha competencia pertenece exclusivamente al gobierno nacional, siendo los órganos competentes el Poder Ejecutivo y la SBSAPFP.

La Ordenanza Regional N°11-2019-CR/GRM - *Ordenanza Regional que Autoriza y Faculta a las AFOCAT Moquegua la emisión de certificados contra accidentes de tránsito para vehículos particulares en su respectiva circunscripción de funcionamiento* contiene 4 artículos que disponen lo siguiente:

Artículo Primero. - *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 Segundo. - *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 Tercero. - *Comuníquese al señor Gobernador del Gobierno Regional de Moquegua para su promulgación.*

Artículo Cuarto. - *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 (...).*

La parte demandante manifiesta que la citada ordenanza expone dentro de sus considerandos el numeral 1 del artículo 30 de la LGTTT, Ley N° 27181, que dispone a las AFOCAT la expedición de Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT) a vehículos de transporte provincial de personas (públicos y particulares).

Como antecedente legal, señala que la Ley N.o 28839, que modificó los artículos 30 y 31 de la Ley N.o 27181, LGTTT, establece que los vehículos deben contar con seguro obligatorio contra accidentes de tránsito (SOAT) o con certificados contra accidentes de tránsito (CAT) expedidos por las AFOCAT.

El demandante manifiesta que es necesario que los Gobiernos regionales y locales emitan normas con los lineamientos establecidos en la constitución y leyes orgánicas respecto de los AFOCAT, puesto que en el fondo estos garantizan derechos fundamentales como la integridad física, vida y salud. El numeral 2.2 del artículo del 2 del Decreto Supremo N° 39-2008-MTC define al AFOCAT en los siguientes términos:

Artículo 2.- Definiciones y referencias

Para efectos del presente Reglamento se utilizarán las siguientes definiciones y referencias:

(...)

2.2. AFOCAT (Asociación de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito): Persona de naturaleza jurídica privada constituida como asociación conforme al Código Civil y conformada por personas naturales y/o jurídicas que 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, con la finalidad principal de administrar los Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito

conformados por los aportes de sus miembros o asociados, pudiendo realizar otras actividades complementarias a su finalidad principal, siempre que dicha asociación cuente con autorización para emitir CAT (...).

Asimismo, en el artículo 2.3 del Decreto Supremo 39-2008-MTC CAT señala que debe encontrarse inscrito en el registro de AFOCAT en la SBSAPFP. La persona jurídica que se encuentra en este registro está sujeta a supervisión y control.

1.4.LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRADORA PRIVADAS DE FONDO PENSIONES SOBRE LOS AFOCAT

La SBSAPFP es un órgano constitucionalmente autónomo, tiene competencia constitucionalmente prescrita en el artículo 87 de la Constitución Política que prescribe:

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 (...). (Énfasis del autor)

El demandante hace hincapié en la finalidad de protección del interés público; asimismo, el texto constitucional deja abierto el control que se debe realizar siempre que existan empresas que realicen operaciones conexas o similares determinados por ley. Lo expuesto es conforme al artículo 345 y 347 de la LGSFSSOSBS.

Por otro lado, la competencia constitucional de la SBSAPFP de ejercer control abarca a los AFOCAT así se expone en la Ley N°. 27181 segundo párrafo numeral 30.1 del Artículo 30 que señala:

Artículo 30.- Del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

30.1. 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 (...). (*Énfasis del autor*)

Asimismo, en el artículo 4 del Decreto Supremo N.º 40-2006-MTC en los literales a, b y d se prescribe taxativamente las facultades de la SBSAPFP, ostentando facultad normativa, el registro de AFOCAT bajo supervisión exclusiva y el reconocimiento de la potestad sancionadora constitucional en caso de infracciones.

1.5.LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DEL PODER EJECUTIVO Y MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

El Poder Ejecutivo y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en la relación de las AFOCAT tienen competencias compartidas, en ese sentido, La Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE) establece en su artículo 4 literal h las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo siendo las funciones que versan sobre la regulación de los servicios públicos llámese Transporte público terrestre urbano, provincial, regional y nacional.

Asimismo, la base legal de las competencias del MTC relativa a los servicios de transporte regional y local, circulación y tránsito terrestre se encuentra en el artículo 4, 5 y 7 de la Ley N.º 29370, Ley de Organización y Funciones (en adelante LOFMTC) y el artículo 26 numeral 26.1 literal J de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante LBD).

Dentro de la gama normativa expuesta por el demandante, se manifiesta la competencia específica en el artículo 5 y 7 LOFMTC relativo a planear, regular, gestionar en el ámbito de transporte terrestre, asimismo, esta institución tiene la responsabilidad respecto del servicio de transporte público.

Además, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones ostenta la competencia normativa general y en materia de los AFOCAT, además, de fijar la reglamentación del artículo 30 de la LGTTT para la obligatoriedad del CAT. En ese sentido, es la entidad rectora la que norma, reglamenta el funcionamiento, características y todo lo relacionado a las AFOCAT.

En contraste, con la competencia de los gobiernos regionales que ostentan reconocimiento en el artículo 191 y 192 de la Constitución Política del Perú a las competencias para regular actividades de transporte colectivo, circulación y tránsito, estas deben ser compatibles con los parámetros fijados por el gobierno central. La Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante LOGR) en su artículo 56 y la Ley de Bases de Descentralización conforme lo prescrito en su artículo 36 detallan las competencias compartidas con el Poder Ejecutivo, no obstante, en ningún apartado de las citadas leyes orgánicas se encuentra prescrito competencias en materia de seguros.

1.6.EL BLOQUE CONSTITUCIONAL Y LOS PRINCIPIOS DEL TEST DE COMPETENCIA

El demandante en el desarrollo de las leyes orgánicas de los órganos constitucionales intervinientes, solicita el parámetro de control amplio del bloque constitucional, principalmente, porque al ser una infracción indirecta al orden constitucional resulta necesario determinar su constitucionalidad mediante las normas interpuestas.

Por otro lado, la parte demandante señala la necesidad que el Tribunal Constitucional al momento de emitir la sentencia aborde el test de competencia, el mencionado test ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en existencia de conflicto de competencia que se originan en la emisión de una norma con rango de ley.

Asimismo, el demandante expone que la Ordenanza Regional debe ser interpretada a la luz de los principios constitucionales, como el principio de unidad, principios de distribución de competencias y los valores constitucionales.

Por último, expone que existe un quebrantamiento en los principios de taxatividad y cláusula de residualidad al atribuirse la potestad de autorizar a las AFOCAT Moquegua a emitir CAT.

1.7.CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DE LA PROCURADURÍA REGIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE MOQUEGUA

La Procuraduría Pública del Gobierno Regional de Moquegua contesta la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo solicitando en el petitorio se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad.

Los fundamentos que establece el demandado (Gobiernos Regionales) se fundan en las disposiciones constitucionales del artículo 191 y 192 de la constitución que desarrollan autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, los cuales no deben interferir en funciones de la Municipalidades; la segunda disposición citada, enfatiza en la promoción de desarrollo y la economía regional debiendo establecerse en armonía con las políticas y planes nacionales y locales. Asimismo, de conformidad con la Ley N.º 27867| La Ley Orgánica de Gobierno Regional en el artículo 10 numeral 2 literal C fija la competencia compartida de transporte con el Gobierno Central.

El demandado señala que conforme la base legal expuesta líneas arriba el Tribunal Constitucional debe hacer un análisis si el Poder Ejecutivo y la SBSAPFP tiene competencia exclusiva y excluyente.

Además, expone que no existe norma con rango de Ley que prohíba la

regulación de la materia por parte del consejo regional, por tanto, sí tendría las facultades para aprobar la ordenanza regional materia de revisión.

Ante ello, expone que el órgano constitucionalmente autónomo respecto a lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política del Perú y las leyes orgánicas expuestas por la parte demandante no son suficientes para determinar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional al existir ambigüedad la acepción de Transporte Provincial de Personas.

Señala que en la Ley N. ° 27181| Ley de General de Transporte y Tránsito Terrestre en su artículo 30 numeral 1 prescribe:

Artículo 30.- Del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

30.1. Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una Póliza de Seguro Vigente del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito-SOAT o Certificado 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 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 solo tendrán validez dentro de la respectiva circunscripción de funcionamiento (...).

De conformidad con lo citado, el demandado expone que ninguna parte de la ley o norma con rango de ley indican qué vehículos se definen como transporte provincial de personas, por consiguiente, la interpretación que cabe es en el marco de discrecionalidad intermedia, pudiendo el Gobierno Regional de Moquegua emitir mediante los AFOCAT el Certificado de Accidentes de Tránsito para vehículos particulares.

El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia comenta sobre la discrecionalidad Intermedia que ayudara al juzgador al momento de emitir un pronunciamiento, esta figura jurídica es expuesta de la siguiente manera: *la **discrecionalidad intermedia** es aquella en donde los márgenes de arbitrio se encuentran condicionando a su consistencia lógica y a la coherencia con un concepto jurídico indeterminado de contenido y extensión. (STC 90-2004-AA/TC, fundamento 9)*

2. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE

2.1. PRIMER PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO: ¿Por qué la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM es revisada por el Tribunal Constitucional dentro de un proceso de inconstitucionalidad, y no en un proceso de competencia?

Este problema procesal es importante de aclarar siendo ambas partes procesales instituciones públicas, de modo que, existe relevancia determinar la naturaleza del proceso constitucional en virtud del conflicto de funciones ante la emisión de una Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM de la Municipalidad de Moquegua, que hasta antes de la emisión de la sentencia del Tribunal Constitucional se consideraba compatible al ordenamiento jurídico.

2.2. SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO ¿Cuáles son las competencias exclusivas y compartidas entre el Gobierno Regional de Moquegua, la Superintendencia de Bancas, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, Ministerio de Transportes y Comunicaciones?

Por otro lado, el expediente que versa sobre el proceso constitucional tiene como problema jurídico, el determinar cuáles son las competencias exclusivas y compartida que tienen las instituciones públicas que son parte del proceso. Ello determinara el eje de la discusión identificando que competencia estaría excediendo al autorizar y facultar a la AFOCAT Moquegua la emisión de Certificados Contra Accidentes de Tránsito para vehículos particulares en su respectiva circunscripción de funcionamiento mediante la emisión de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM realizado por el Gobierno Regional de Moquegua.

2.3. TERCER PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO: ¿Cuáles son las normas que integran las Bloque de Constitucionalidad como parámetro de control de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM?

Es menester que, que el Tribunal Constitucional marque un precedente al establecer y desarrollar las normas que integran Bloque Constitucional. Asimismo, exponer como el parámetro de control manifiesta la compatibilidad de la ordenanza frente a nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

3. ANÁLISIS Y POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS.

3.1. RESPECTO AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO

En relación al primer problema jurídico identificado, se señala la necesidad de establecer que proceso constitucional se debe canalizar el presente caso, toda vez que existen conflicto entre competencias de entidad públicas siendo la vía correspondiente el proceso de inconstitucionalidad, y no el proceso de competencia.

Primero, el legislador mediante el cuerpo normativo de la Ley N.º 28237 Código Procesal Constitucional en su artículo 110 prescribe:

Artículo 110.- Pretensión

El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. 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.

Conforme la normativa expuesta al originarse el conflicto de competencias por la Ordenanza Regional N.º11-2019-CR/GRM que tiene rango legal, en consecuencia, corresponde abordarlo mediante el proceso de inconstitucionalidad.

Asimismo, en el presente caso el proceso de competencia no es idóneo porque el conflicto debe tener como génesis las atribuciones o competencias conferidas directamente por la constitución.

El proceso de inconstitucionalidad del Expediente N° 00015-2021-PI/TC frente al quebrantamiento de normas constitucionales por parte de la Ordenanza Regional N.º11-2019- CR/GRM, es idóneo para que el máximo intérprete de la constitución con las fuentes que integran su parámetro de control valide la Ordenanza Regional.

En relación a mi posición, el primer análisis del proceso de inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM es determinar si resulta compatible al ordenamiento jurídico constitucional, para arribar a esta conclusión es necesario absolverla la valoración constitucional frente a la Ordenanza Regional con el fin de evitar incongruencias dentro del ordenamiento jurídico; esta valoración no responde únicamente a lo establecido- taxativamente - en el texto constitucional, sino también al bloque

constitucional, la jurisprudencia y los principios constitucionales.

Asimismo, la correcta determinación de inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM es tener como pilares la supremacía de la constitución que se refleja en sus procesos constitucionales, principalmente en los que versa la parte orgánica de nuestra Constitución Política del Perú, y donde el rol del Tribunal Constitucional es dar un orden al sistema constitucional, este órgano ad-hoc en los procesos de inconstitucionalidad o proceso de competencia tiene el objetivo de establecer los lineamiento y parámetros de las funciones y competencias de cada institución pública.

3.2. RESPECTO AL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO

La asamblea constituyente ha buscado en las instituciones guardianes para cada materia, incluso para la propia constitución, por ello, la necesidad de establecer órganos constitucionales autónomos que por su naturaleza ostentan competencias exclusivas. Asimismo, establecerlo bajo esa estructura fortalece y evita que otro poder constituido pueda interferir, transgredir o gestar una intromisión dentro de sus funciones.

De esta manera, se busca velar por el interés público garantizando a las personas la no pérdida de su dinero, un adecuado uso o una prestación de servicio a mediano o largo plazo como es en el caso de las pensiones.

Asimismo, entre sus leyes orgánicas encontramos a la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante LGSFSSOSBS) que mediante su artículo 345° se fija su exclusividad de supervisión y control a las personas jurídicas teniendo como visión el interés público en el ámbito financiero y de seguros.

A grandes rasgos, si la Ordenanza Regional N.º11-2019-CR/GRM omite el principio de coordinación y cooperación entre las instituciones públicas teniendo la obligación de comunicar que mediante una norma de rango legal está creando un fondo de seguro sin su supervisión y obligatorio registro de los AFOCAT ante este órgano constitucional evidentemente se estaría vulnerando flagrantemente su mandato constitucional.

En ese derrotero, el Gobierno Regional de Moquegua no puede autorizar la recaudación de dichos fondos para brindar un seguro sin la supervisión de la SBSAPFP.

El contenido de los artículos de la Ordenanza Regional N.º11-2019-CR/GRM se centra – principalmente -en la autorización a la AFOCAT Moquegua en la emisión de CAT, el trasfondo de esta aprobación es la creación de un seguro que va a velar cuando ocurra accidentes de tránsito.

Aquí se evidencia una intromisión a las competencias de Seguro y regulación en el ámbito de Transporte. Ahora, las reglas que se fijan en los artículos que acompañan esta Ordenanza Regional, no se encuentran establecidas dentro de los parámetros que fija la LGTTT.

La afectación a la Superintendencia de Bancas, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (en adelante SBSAPFP) contravenir el mandato constitucional dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política del Perú, ve afectadas sus competencias al ser su función supervisar, controlar y fiscalizar la recepción depósitos del público u operaciones conexas.

Por otro lado, la afectación de la norma con rango legal alcanza también a competencias del Poder Ejecutivo - quien ostenta legitimidad como demandante-, y que mediante el Ministerio de Transporte y Comunicaciones concretiza su gestión que se ejerce en cumplimiento de los servicios públicos de conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE).

La disposición constitucional y ley orgánica referidos al Poder Ejecutivo y Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante MTC), como se advierte en párrafos anteriores son competencias compartidas se sustentan en el artículo 119 de la Constitución Política del Perú que desarrolla la Dirección y Gestión de los Servicios Públicos, en el presente caso, en materia de Transporte.

Asimismo, el MTC mediante la LGTTT en su numeral 1 del artículo 30.- Del Seguro Obligatorios de Accidentes de Tránsito, expone la obligatoriedad del SOAT y el CAT para cualquier vehículo automotor; asimismo, establece en el artículo 11 del mismo cuerpo normativo su competencia normativa sobre cualquier reglamentación.

En esa línea, las normas orgánicas del MTC demuestran la competencia normativa general que ostenta en materia de AFOCAT. Por tanto, la Ordenanza Regional vulneraría sus competencias al establecer reglas que esta institución competente no ha fijado.

Mi postura sobre este apartado, es que la Ordenanza Regional N°11-2019-CR/GRM no tiene interpretación válida para salvaguardarlo y/o conservarlo dentro del ordenamiento al no ser compatible con las normas sustanciales que lo rigen, sino también se evidencia una intromisión a competencias que nunca le ha sido asignada por la constitución, ni por el desarrollo de alguna norma orgánica.

En este punto, resulta necesario resaltar los principios constitucionales que son el núcleo central del sistema constitucional y guardan intrínseca relación

con los valores constitucionales, los principios, en palabras de Miguel Ángel Ciuro (1999) “son especialmente relevantes, porque allí están de cierto modo los principios de los principios” (p.85).

Unos de los principios más resaltantes es el principio de unidad de la Constitución, permite mediante las normas que conforman el parámetro de control realizar una interpretación de todo el ordenamiento constitucional como una sola unidad, es mediante este principio que no se debe extraer conclusiones de la problemática partiendo únicamente de lo dispuesto taxativamente en un artículo o en la constitución.

Principio de unidad es de gran trascendencia y uso en la interpretación del Tribunal Constitucional, servidores públicos e incluso los ciudadanos para mayor entendimiento del sistema constitucional. El jurista Torsten Stein (1996) señala:

“La esencia de la Constitución consiste en ser un corpus normativo homogéneo de la vida política y social de una determinada colectividad estatal. Por ende, no resulta admisible la separación por “cirugía jurídica” de una norma constitucional del resto del conjunto”. (p.97)

Asimismo, el principio de conservación de leyes busca que la norma legal cuestionada se conserve dentro del ordenamiento jurídico, respecto de este principio interpretativo el representado del demandado no lo ha indicado, para buscar – en última ratio - una sentencia interpretativa que conserve la norma.

El demandante responde respecto a este argumento señalando las competencias que tiene cada una de las entidades intervinientes, no obstante, faltó hacer hincapié al principio que históricamente ha generado a los estados cumplir y limitarse a la ley, la descripción corresponde al principio de legalidad dentro de un estado constitucional de derecho donde prima la ley y la constitución, este principio está presente dentro y fuera de la administración pública.

La asignación de una competencia a un órgano público se realiza mediante ley, el principio principal de la legalidad está presente en el procedimiento, además, en la revisión del órgano emisor tenga competencia en la materia, adicionalmente, el respeto a las normas de mayor jerarquía debiendo ser compatible con los valores constitucionales.

Atribuirse una competencia que no se ha asignado bajo los parámetros de legalidad es como dar un golpe de estado a las instituciones públicas que sí ostentan dicha competencia.

Lo expuesto, evidencia que los servidores públicos y operadores políticos conocen las normativas, sin embargo, en aras de generar una obligatoriedad de un seguro crearon la Ordenanza Regional N° 11-2019- CR/GRM, presionando a los vehículos particulares el ostentar un CAT a fin de no caer en una infracción dentro de su circunscripción.

Cabe señalar que, los AFOCAT Moquegua son un seguro de accidentes de tránsito que estaría ingresando a la esfera del Ministerio de Transporte y Comunicaciones sin las reglas de esta.

Ahora, respecto a la infracción que se gesta en la expedición de la norma de rango legal - en cuestión- lo realiza de forma indirecta a la normativa constitucional el legislador define el tipo de infracciones en el artículo 75 del CPC.

3.3. RESPECTO DEL TERCER PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO

En el presente caso, la infracción es indirecta porque se requiere para su parámetro de control el “bloque de constitucionalidad”, este bloque que amplía el control mediante las leyes orgánicas, en esa línea, resulta necesario contraponer estas fuentes para fijar la validez constitucional, por ello, la inconstitucionalidad indirecta señala el constitucionalista Edgar Carpio Marcos (2004) expone:

*“(...) la inconstitucionalidad indirecta, implícitamente evoca la necesidad de comprender en el parámetro **del proceso de inconstitucionalidad de las leyes a fuentes distintas de la Constitución formal; fuentes que, con independencia de su rango, por reenvío de la Norma Suprema son capaces de establecer límites en el proceso de producción legislativa y, por tanto, de integrarse al canon con el cual el Tribunal Constitucional cumple su tarea de órgano de control de la constitucionalidad del sistema jurídico peruano(...)**”.(p.114)
(Énfasis de autor)*

En ese orden de ideas, la vía procesal que confronta la ordenanza municipal, así como el tipo de infracción - inconstitucionalidad indirecta- que lleva necesariamente al representante del demandante citar los antecedentes de la jurisprudencia constitucional para que el Tribunal Constitucional evalúe la infracción ante un parámetro de control amplio, en otras palabras, la aplicación del bloque constitucional y sus fuentes para exponer la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 11-2019-CR/GRM.

En ilación con los puntos de análisis, la parte demandada y el representante de la Procuraduría del Gobierno Regional de Moquegua desarrolla en el

punto V. Identificación del Parámetro de control constitucional de la contestación de la demanda, cuestionando una supuesta ambigüedad por parte del demandante al no señalar taxativamente la disposición constitucional o normas del bloque constitucional que se estaría contraviniendo con la Ordenanza Regional N.º 11-2019-CR/GRM para alegar y buscar mediante el proceso de inconstitucional el retiro de la norma con rango de ley del ordenamiento jurídico.

Otro fundamento que llama la atención por el representante de la parte demandada expone entre líneas citando lo que prescribe el numeral 1 del artículo 30 de LGTTT, siguiendo lo expuesto, indica que los AFOCAT emiten CAT exclusivamente a vehículos de transporte privados, y no, al transporte provincial de personas, por tanto, al no encontrarse los vehículos particulares dentro de la citada ley, los Gobiernos Regionales podrían otorgar al administrado el certificado para accidentes.

Por lo expuesto, el procurador del Gobierno Regional de Moquegua concluye que hay un vacío en la ley se otorgaría una competencia del gobierno regional que bajo su criterio se fundaría en una discrecionalidad intermedia al existir supuestamente ambigüedad, duda, oscuridad del concepto de vehículos de Servicio Público. Este argumento resulta contrario al orden constitucional, puesto que desconoce dolosamente las leyes orgánicas de las instituciones que ostentan competencia en la materia aplicable.

Lo advertido en los párrafos arriba también forma parte de los ejes centrales en la exposición de los problemas jurídicos del expediente, si bien, los fundamentos en los escritos que presentadas durante cada etapa procesal son válidos, demostrarían que la fundamentación no responde al cargo de procurador público (servidor público), más aún si lo que se pretende en el proceso de inconstitucionalidad es la conservación de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM.

El procurador de la parte demandada en el desarrollo de su contestación realiza una incorrecta interpretación de los principios de un estado constitucional de derecho y de los fines de la administración pública, en otras palabras, la parte demandada defiende su postura como un integrante ajeno a la administración pública regional, puesto que, las personas que no se encuentran dentro del sector público pueden hacer lo que lo que la norma constitucional, legal o reglamentaria no prohíbe.

Sin embargo, un representante de una entidad pública descentralizada no puede tener este sustento, argumento o criterio cuando la discusión se centra en la constitucionalidad de una norma expedida por el órgano municipal que representa.

A prima facie la expedición de una norma que autoriza y aprueba la

competencia a los AFOCAT Moquegua la emisión de CAT no se rige dentro del principio de legalidad, ergo es inconstitucional.

En mi opinión, el bloque constitucional como parámetro de control frente a la Ordenanza Regional se ha manifestado en el “Capítulo I. Relación de principales hechos expuestos por las partes procesales intervinientes del proceso”, por tanto, los siguientes párrafos el autor se ceñirá exclusivamente a mencionarlas.

Inicialmente se indicó que la determinación de la problemática del expediente de un proceso de inconstitucional es justamente la validación o no de la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM que el Tribunal Constitucional tras la admisión de la demanda deberá desarrollar si declara fundada la pretensión del demandante.

Las disposiciones constitucionales que forman parte del parámetro de control son el artículo 87 (SBSAPFP), artículo 119 (Poder Ejecutivo- Consejo de ministro) y artículo 191 y 192 (Gobierno Regionales y su competencia). Ahora, respecto de estas instituciones las normas interpuestas son sus leyes orgánicas, en esa línea, estas serían las normas que integran el Bloque constitucional.

Además, el artículo 30° LGTTT se expone que los fondos regionales contra los accidentes de tránsito serán fiscalizados, controlados y regulados por la SBSAPFP, en el mismo párrafo se prescribe taxativamente la conformidad de las atribuciones conforme artículo 345 de la ley orgánica de dicha entidad autónoma.

Es cierto, que los Gobiernos Regionales y Locales en sustento del artículo 191 y 192 de la constitución, señalan las competencias para regular las actividades de transporte dentro de su circunscripción.

Asimismo, la LOGR en su artículo 56 y la LBD en su artículo 36, ambas normas orgánicas exponen las funciones y competencias compartidas únicamente en materia de transporte que deben ser compatibles con los lineamientos del gobierno nacional.

El gobierno descentralizado tiene una vasta normativa constitucional que le otorga competencias compartidas y exclusivas; el Perú al ser un gobierno unitario y descentralizado tiene como una de sus finalidades una mejor distribución del poder, en esa línea, la carta magna le ha otorgado autonomía política, económica y administrativa a la gestión de los gobiernos regionales, sin embargo, ello no significa contraponerse a las políticas del gobierno central, por el contrario, estas deben necesariamente guardar armonía con las políticas que plantea el gobierno central.

La postura es que el Tribunal Constitucional ha realizado un correcto

desarrollo de este parámetro amplio de control porque el sustento y/o fundamento que pretende establecer el procurador del Gobierno Regional de Moquegua no tiene fundamento constitucional, ni legal.

Lo afirmado líneas arriba, es justamente que LBD en ningún artículo de su cuerpo normativa fija competencia de Seguro, siendo una competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

Asimismo, es manifiesto la competencia exclusiva de la SBSAPFPAPF al tener control sobre las personas jurídicas que versen el ámbito de seguro, en esa línea, existe una importancia de tener un parámetro de control como lo es el bloque constitucional que deja en evidencia la incompatibilidad de las normas de inferior jerarquía, y demuestra un mejor desarrollo de cuál es la esencia de los órganos constituidos en su participación dentro del funcionamiento de sistema democrático.

No obstante, respecto de las competencias en materia de seguro no ostenta ninguna competencia puesto que, esta es una competencia exclusiva del gobierno nacional.

Así pues, las disposiciones establecidas en la constitución son rígidas y fijan la base del orden constitucional, no obstante, partir únicamente de este cuerpo normativo cuando el sistema peruano tiene una gama de normas que conforman el estado unitario, y que tras la evidencia de la omisión al principio constitucional de unidad y principio administrativo de coordinación para reconocer competencias de los órganos constitucionales y comunicar en lo pertinente para cumplir con los fines interés público y así brindar servicios públicos eficaces.

Desde una perspectiva más contemporánea, abordemos la infracción indirecta desde la nueva gestión pública, que tiene como pilares en la actuación de las instituciones públicas los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Si bien, el punto central y objeto de la vía procesal responde a conocer sí la infracción de la ordenanza regional vulneraria o no la constitución, no obstante, declara la inconstitucionalidad ninguna de las partes advierte de los efectos a posteriori, puesto que, lo generado con la ordenanza es un servicio público de seguro que se le debe brindar al administrado que aporte al AFOCAT Moquegua para la obtención del certificado de accidentes de tránsito.

En esa línea, ninguna de las partes entra al supuesto de la indefensión que se le dejaría a los administrados al declararse la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional; el Tribunal Constitucional ante tal panorama fija los efectos de la sentencia, sin embargo, el declarar la inconstitucionalidad en

cierto punto se deja en indefensión a los administrado hasta la validación de los CAT por el órgano competente.

Por ello, reiteramos que para validar la ordenanza -en cuestión- se debe tener en cuenta el respeto a las competencias de cada nivel de los gobiernos, y que estos sean un engranaje a la luz de los principios constitucionales -principalmente el de unidad y cooperación-, así como los objetivos de la gestión pública.

4. ANÁLISIS Y POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS

4.1. ANÁLISIS DEL AUTO ADMISORIO

Al ser un proceso de inconstitucionalidad las resoluciones han sido emitidas por Tribunal Constitucional en aplicación de la Ley N. ° 28237 Código Procesal Constitucional (en adelante CPP). Cabe señalar que a la interposición de la demanda no entraba aún en vigencia el nuevo código procesal constitucional.

El Tribunal Constitucional emite el auto admisorio con fecha 15 de mayo de 2021, al cumplirse con las formalidades exigidas por el código adjetivo constitucional.

Se verifica el plazo legal de la interposición de la demanda del artículo 100 del CPC que la demanda fue interpuesta con fecha 14 de mayo de 2021 y la fecha de publicación de la Ordenanza Regional N°11-2019-CR/GRM 13 de febrero de 2020 de conformidad con el plazo de 06 años, el contraste de fechas estaría dentro del plazo legal.

Los fundamentos del demandante establecen la vulneración de los artículos 87 y 119 de la Constitución Política del Perú y las normas interpuestas del bloque de constitucionalidad por parte de la Ordenanza Regional N° 11- 2019-CR/GRM (Art. 76 del CPC) emitido por el Gobierno Regional de Moquegua.

4.2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

El Tribunal Constitucional denomina el presente caso con el nombre de Caso AFOCAT Moquegua 2, y cuando postula el primer fundamento advierte del antecedente con el mismo gobierno regional respecto a los AFOCAT. La postura del Tribunal Constitucional que advierte la STC 5-2015-AI/TC que tenía como norma objeto de control la Ordenanza Regional 008-2009-CR/GRM que autorizaba y facultaba a los AFOCAT a emitir CAT para vehículos de transporte terrestre en todas sus clases, servicios y rutas dentro de su circunscripción fue declarado inconstitucional por un criterio e intromisión parecida a la del presente caso; al versar respecto a la ampliación los supuestos de CAT que afectan la competencia del MTC.

Sin embargo, el Tribunal advierte que el presente proceso de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional N° 11-2019- CR/GRM no existe identidad, en consecuencia, corresponde pronunciarse. Si bien, no se abordan específicamente la misma problemática si tenía implicancia respecto de las normas orgánicas del MTC que son evaluadas conforme se desarrolla la sentencia.

A toda luz es correcto que ante un conflicto de competencia el Tribunal Constitucional se remita al test de competencia que ha venido desarrollando en su jurisprudencia constitucional. Asimismo, usa el antecedente advertido párrafos arriba para el desarrollo de las normas que desarrollan la competencia de la SBSAPFP y MTC.

4.3. POSICIÓN FUNDAMENTA DEL AUTO DE ADMISORIO

Este proceso de control normativo regulado en el Título VI, Capítulo III Proceso de Inconstitucionalidad fijan mediante las normas procesales las formalidades para la admisión de la demanda.

Respecto a su competencia y legitimación del artículo 97 del CPC es cumplido por el representante del Poder Ejecutivo, al ser un órgano constitucional que se encuentra dentro del artículo 203.1 de la Constitución Política del Perú, y habiéndose aprobado la votación aprobatoria del Consejo de ministros que exige el 99 y 102.1 del CPC superaría el requisito de procedibilidad.

En conclusión, el Tribunal Constitucional cumplió con desarrollar cada uno de los requisitos de procedibilidad para la admisión de la demanda que demuestra una relevancia para que el Tribunal Constitucional mediante el Bloque constitucional y Test de Competencia responda sobre el fondo del control normativo de la norma de rango de ley.

4.4. POSICIÓN FUNDAMENTA DE LA SENTENCIA

Ahora, considero que los magistrados con el nivel académico que ostentan simplifican de forma lúcida el test de competencia al recoger un conjunto de normas ya utilizadas con las instituciones públicas que intervienen y a la materia en cuestión; en esa línea, encontramos la LBD y LOGR y se agregan la LGSFSSOSBS Y LGTTT. En su desarrollo, se concluye que el la LBD y LOGR no existe competencia respecto a seguros y no ostentan normativa general respecto a los AFOCAT.

El guardián de la constitución desde su rol y los efectos de las sentencias menciona entre líneas que los gobiernos regionales deben respetar las sentencias y tener criterio con las ordenanzas regionales que no guarden compatibilidad con la constitución, más aún si ya ha sido dilucidado en casos anteriores. Finalmente, de conformidad con la función ordenadora del proceso solicita al SBSAPFP evaluar la vigencia de los CAT con la finalidad de no dejar en indefensión a los administrados que habían obtenido un “seguro”.

5. CONCLUSIONES

Ha quedado en claro que, los gobiernos regionales no deben crear AFOCAT mediante ordenanzas municipales que competencias específicas que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con anterioridad asentando una jurisprudencia constitucional donde identifica cuales son el organismo constitucional es el competente - en el presente expediente- en el ámbito de seguros o transporte.

Asimismo, los fundamentos del procurador del Gobierno Regional de Moquegua presentados en la contestación de la demanda dejan en claro que la Ordenanza Regional N° 11-2019-CR/GRM resultaba evidentemente inconstitucional, no tenía sustento normativo y la nula exposición de principios de interpretación constitucional deja en claro que los funciones y servidores que conforman la municipalidad esperaban la declaración de inconstitucionalidad. Esta crítica ajena al parámetro de control responde a los objetivos de la gestión pública respecto de la eficiencia en la prestación de servicios.

El Tribunal Constitucional cumple un rol importante en el orden democrático y los procesos de control normativo empiezan a ser más exhaustivos teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional. Es relevante el uso del bloque constitucional y el test de competencia para determinar mediante las normas interpuestas (LBD, LOGR, LGTTT, LGSFSSOSBS) el alcance que sus competencias, en el presente caso, la SBSAPFP con competencias exclusivas en materia de seguros y en el MTC con competencia normativa en los AFOCAT.

Además, en este expediente se deja establecido mediante el parámetro de control amplio que los gobiernos regionales no tienen competencia en materia de seguros, y en competencias compartidas debe buscar la compatibilidad con el gobierno nacional.

Finalmente, los valores constitucionales que están dentro de nuestra Constitución Política del Perú, las leyes orgánicas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional fortalece el orden constitucional solucionando los conflictos de competencias y garantizando el correcto funcionamiento y cooperación entre los niveles de gobierno.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. AUTORES:

- Carpio Marcos. E (2004). Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional (4), pp. 114.
- Ciuro Caldani M (1999). Principios y valores en el derecho constitucional. Ediar. (15). pp. 85.
- Figueroa Gutarra E (2013). El proceso de inconstitucionalidad. Desarrollo, límites y retos. Revista Pontificia Universidad Católica del Perú (18), pp 221.
- Torsten Stein (1996). Criterios de interpretación, la constitución de 1993, análisis y comentarios. Lima Comisión Andina de Juristas (11), pp.97.

7. JURISPRUDENCIA

- Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC. de fecha 5 de julio del 2004.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 01417-2005-AA/TC de fecha 8 de julio de 2005.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2015-AI/TC. de fecha 9 de abril del 2019.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 00015-2021-PI/TC de fecha 11 de junio del 2021.

7.1. NORMAS LEGALES:

- Congreso Constituyente Democrático (1993). Constitución Política del Perú.
- Congreso Constituyente Democrático (1999). Ley N.º 27181 – Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre.
- Congreso Constituyente Democrático (1996). Ley N.º 26702 – Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Congreso Constituyente Democrático (2004). Ley N.º 28237 – Código Procesal Constitucional.
- Congreso Constituyente Democrático (2021). Ley N.º 31307 – Nuevo Código Procesal Constitucional.
- Congreso Constituyente Democrático (2002). Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Congreso Constituyente Democrático (2002). Ley N.º 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.
- Presidencia de la República (2008). Decreto Supremo N.º 39-2008 -MTC. Modificaciones al Reglamento de Supervisión de las Asociaciones e Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito y de Funcionamiento

de la Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito.

- Consejo Regional del Gobierno Regional de Moquegua (2019). Ordenanza Regional N° 11- 2019-CR/GRM – Ordenanza Regional que autoriza y faculta a la AFOCAT Moquegua la emisión de Certificados contra Accidentes de Tránsito para vehículos particulares en su respectiva circunscripción de funcionamiento.
- Poder Ejecutivo (2008). Decreto Supremo N° 39-2008-MTC – Modifican el Reglamento de Supervisión de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito y de Funcionamiento de la Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito.

8. ANEXOS

- ✓ Demanda de inconstitucionalidad y sus respectivos anexos.
- ✓ Auto Admisorio de la demanda
- ✓ Contestación de la demanda
- ✓ Sentencia del Tribunal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00015-2021-AI

CERTIFICACIÓN

EXP. N° 00015-2021-AI/TC

En la fecha, la audiencia pública llevada a cabo por el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los Señores Magistrados: Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera. La causa queda al voto. Informes:

Por el demandante: [REDACTED]

Por el demandado: No hubo informe de abogado.

Lima, 27 de octubre de 2021

[REDACTED]
SECRETARIO RELATOR



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.

Secretario Relator

SS.

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



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 n 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