



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de enero de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Touring y Automóvil Club del Perú contra la Resolución 13, de fecha 15 de noviembre de 2024¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 24 de abril de 2024, Touring y Automóvil Club del Perú interpuso demanda de amparo contra la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN)², con emplazamiento a su Procuraduría Pública³. Solicitó lo siguiente:

- i) Que se ordene a la demandada que se abstenga de realizar actos o actuaciones que tengan como finalidad inhabilitar, interrumpir o afectar el servicio de evaluación ofrecido por la accionante, en razón de la supuesta comisión de la infracción tipificada con Código C.17 del Anexo IV, “Tabla de Infracciones y Sanciones Aplicables a los Centros de Evaluación”, del Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir (pretensión principal).
- ii) Que se declare la nulidad de los actos o actuaciones que tengan

¹ Foja 347

² Foja 190

³ Foja 222



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

como finalidad inhabilitar, interrumpir o afectar el servicio de evaluación en mención (pretensión accesoria).

Alegó la vulneración de su derecho de libertad de asociación y la contravención a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Refirió que es una asociación sin fines de lucro, cuyo fin es el fomento y servicio del automovilismo y actividades conexas. En tanto se encuentra autorizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la prestación de servicios complementarios a los de transporte y tránsito, se encarga de la fase de evaluación de conocimientos y habilidades de conducción de vehículos de los interesados en obtener una licencia de conducir en Lima Metropolitana. Mencionó que la demandada inició una serie de procedimientos sancionadores en su contra, en dos de los cuales se expedieron las resoluciones subgerenciales 4222000687-S-2022-SUTRAN/06.4.3 y 4222000652-S-2022-SUTRAN/06.4.3, en las que se le impuso una sanción de inhabilitación por 10 días. Además, otros dos procedimientos se encuentran pendientes de ser resueltos. Señaló que las mencionadas resoluciones aún no son ejecutables, en tanto ha solicitado su revocación; sin embargo, el ejecutor coactivo de SUTRAN, mediante la Carta 673-2022-SUTRAN/06.4.4-EC, señaló que los actos administrativos cuestionados eran firmes y debían ejecutarse, mientras que, por medio de la Carta 749-2022-SUTRAN/06.4.4-EC, le comunicó que se encontraba iniciando gestiones ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para su ejecución.

Sostuvo que la sanción tipificada en el Código C.17 del Anexo IV, “Tabla de Infracciones y Sanciones Aplicables a los Centros de Evaluación” del Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, es extremadamente gravosa, pues puede ser aplicable a cualquier supuesto que consista en no suministrar información a SUTRAN, sin hacer distinción alguna respecto del contexto en el que dicha conducta se presenta. Finalmente, la afectación no es solo al centro de evaluación sancionado, sino a todos los ciudadanos, quienes no podrán obtener licencias de conducir, toda vez que la actora sería el único centro de evaluación en Lima Metropolitana.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante la Resolución 1, de fecha 4 de mayo de 2023⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 18 de mayo de 2023, la Procuraduría Pública de la SUTRAN se apersonó al proceso⁵. Asimismo, con fecha 23 de mayo de 2023, dedujo excepciones de incompetencia por razón de la materia, falta de legitimidad de obrar de la demandada y falta de agotamiento de la vía administrativa, además de contestar la demanda⁶. Señaló que, en tanto la pretensión está circunscrita al cuestionamiento de un reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 007-2016-MTC, la vía específica a la que corresponde acudir es el proceso de acción popular. Asimismo, mencionó que no se ha emplazado a todos los sujetos legitimados para obrar como parte demandada, pues la norma cuestionada lleva la firma del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Indicó que la recurrente no acreditó haber agotado la vía administrativa. Sostuvo que todos los centros de evaluación se encuentran sujetos a los regímenes de control establecidos en el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y que la única consecuencia jurídica de incurrir en infracción es la inhabilitación temporal. Mencionó que la conducta imputada tiene relación directa con la obligación prescrita en el literal u) del artículo 84 del reglamento citado, referida a brindar acceso oportuno a la documentación de los centros de evaluación, a fin de identificar posibles incumplimientos de la normativa. En atención a ello, se determinó la responsabilidad administrativa de la accionante, por lo que correspondía la interposición de los recursos administrativos señalados en el artículo 217 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Precisó que, de acuerdo con el artículo 24, numeral 8 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, la responsabilidad administrativa por incumplimiento de obligaciones es objetiva.

El Juzgado de primera instancia, a través de la Resolución 9, de fecha

⁴ Foja 218

⁵ Foja 233

⁶ Foja 238



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

10 de mayo de 2024⁷, declaró improcedentes las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía administrativa, e infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar de la demandada. Asimismo, declaró improcedente la demanda, pues la actora no ha acreditado cómo es que se vería imposibilitada de actuar libremente como asociación, tras la sanción de inhabilitación. Consideró que tampoco se ha configurado la vulneración del principio de proporcionalidad, en tanto la proporcionalidad de las posibles sanciones debe ser determinada al interior del expediente sancionador que se encontraba en trámite. Asimismo, determinó que no se configuró la afectación al principio de seguridad jurídica en la medida en que la emplazada hizo ejercicio de sus facultades de investigación para la determinación de infracciones. Con relación al principio de interdicción de la arbitrariedad, señaló que no se ha producido afectación alguna, pues el órgano competente para determinar si el pedido de la administración reviste arbitrariedad o no es la demandada. Finalmente, argumentó la existencia de una vía igualmente satisfactoria, constituida por el proceso contencioso-administrativo, pues los cuestionamientos de autos se dirigen contra actos administrativos.

La Sala Superior revisora, mediante la Resolución 13, de fecha 15 de noviembre de 2024⁸, confirmó la apelada únicamente en el extremo que declaró improcedente la demanda de amparo al concluir que la recurrente no agotó la vía administrativa, pues no cumplió con impugnar las cuestionadas resoluciones de sanción.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por finalidad que se ordene a la demandada que se abstenga de realizar actos o actuaciones que tengan como finalidad inhabilitar, interrumpir o afectar el servicio de evaluación ofrecido por la accionante; y, como pretensión accesoria, solicitó que se declare la nulidad de los actos o actuaciones que tengan como finalidad inhabilitar, interrumpir o afectar el servicio de evaluación en mención.

⁷ Foja 297

⁸ Foja 347



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

2. Alega la vulneración de su derecho de libertad de asociación y la contravención a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Análisis de la controversia

3. Conforme se observa de autos, la demandante pretende que se ordene a SUTRAN que se abstenga de realizar actos o actuaciones que tengan como finalidad inhabilitar, interrumpir o afectar el servicio de evaluación de conocimientos y habilidades de conducción de vehículos de los interesados en obtener una licencia de conducir en Lima Metropolitana; y que se declare la nulidad de los actos o actuaciones que tengan como finalidad inhabilitar, interrumpir o afectar el servicio de evaluación en mención. Cabe precisar que el acto denunciado como amenaza de sus derechos fundamentales consiste en que la emplazada haya iniciado cuatro procedimientos administrativos sancionadores, mediante la Resolución Administrativa 3122000309-S-2022-SUTRAN/06.4.3⁹, la Resolución Administrativa 3122000324-S-2022-SUTRAN/06.4.3¹⁰, la Resolución Administrativa 3122000303-S-2022-SUTRAN/06.4.3¹¹ y la Resolución Administrativa 3122000339-S-2022-SUTRAN/06.4.3¹²; todos ellos por la presunta infracción tipificada con Código C.17, en el Anexo IV del Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, que consiste en no suministrar información a la emplazada. La sanción prevista es la inhabilitación temporal de 10 días para brindar el referido servicio.
4. Como puede apreciarse del recurso de agravio constitucional, la parte recurrente reconoce que no ha agotado la vía previa, debido a que están cuestionando la amenaza cierta e inminente de la vulneración de los derechos fundamentales alegados, lo cual hace que el requisito de agotamiento de la vía previa no les sea aplicable.

⁹ Foja 37

¹⁰ Foja 44

¹¹ Foja 52

¹² Foja 60



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

5. Al respecto, conviene recordar que, si bien el proceso de amparo procede para el caso de amenazas de vulneración de derechos constitucionales, tal como lo menciona expresamente el artículo 200, inciso 2, de la Constitución, es importante resaltar que la amenaza debe poseer dos rasgos esenciales: certeza e inminencia, de modo que dicho riesgo pueda ser atendible a través del proceso constitucional de amparo.
6. En este contexto, en reiterada jurisprudencia¹³, se ha indicado que, para ser objeto de protección frente a una amenaza a través de los procesos constitucionales, esta debe ser cierta y de inminente realización; es decir, que el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, lo que excluye del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos que escapan de una captación objetiva.
7. En consecuencia, para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales y no en imaginarios, y ser de inminente realización. Es decir, que el perjuicio debe ocurrir en un futuro inmediato, y no en uno remoto. A su vez, el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real, pues tiene que estar basado en hechos verdaderos; efectivo, lo cual implica que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados; tangible, esto es, que debe percibirse de manera precisa; e ineludible, pues implicará irremediablemente una vulneración concreta.
8. En el caso bajo análisis, no se ha acreditado ni la certeza ni la inminencia de la vulneración de los derechos alegados, toda vez que las resoluciones que presuntamente evidenciarían la realización de actuaciones de la demandada, aún pueden ser cuestionadas por los medios impugnatorios correspondientes.
9. Según lo argumentado por la demandante¹⁴, las cartas 673-2022 y 079-2022 serían suficientes para acreditar la certeza de que SUTRAN está gestionando la ejecución de la inhabilitación de la recurrente dictada mediante las resoluciones de sanción. Sin embargo, dichas cartas son del año 2022, y el recurso de agravio constitucional fue interpuesto el 10 de

¹³ Cfr. la sentencia recaída en los expedientes 01602-2023-PA y 00091-2004-PA

¹⁴ Foja 326



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0212/2026

EXP. N.º 00343-2025-PA/TC
LIMA
TOURING Y AUTOMÓVIL CLUB
DEL PERÚ

diciembre de 2024; esto comprueba que las sanciones no han sido ejecutadas, por lo que el perjuicio podría ocurrir en un futuro remoto. En consecuencia, la empresa demandante no se encuentra exenta de transitar por la vía administrativa, más aún si su pretensión está dirigida, finalmente, a revocar las resoluciones de sanción; por tanto, la demanda debe ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO