



Tribunal Constitucional

## Pleno. Sentencia 121/2026

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al 16 de abril de 2026, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, que se agregan.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por las empresas Transportes Turismo La Merced Candarave EIRL, Empresa de Transportes Turismo Tacna Tours EIRL y Transportes Turísticos Unión SRL, debidamente representadas por don Alberto Borea Odría, contra la resolución de fecha 21 de diciembre de 2022 <sup>(1)</sup>, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 19 de junio de 2018 <sup>(2)</sup>, ampliado con escrito de fecha 3 de enero de 2019 <sup>(3)</sup>, los recurrentes interpusieron demanda de amparo contra los jueces de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Piden que se declare la nulidad de la sentencia casatoria de fecha 10 de noviembre de 2017 <sup>(4)</sup>, que declaró fundado el recurso de casación interpuesto por la Empresa de Transportes Flores Hnos. SRL, casó la sentencia de vista de fecha 28 de junio de 2016 <sup>(5)</sup> y, revocando la sentencia desestimatoria apelada, declaró fundada en parte la demanda y anuló la Resolución Directoral 3090-2014-MTC/15 <sup>(6)</sup> y el Oficio 490-2014-DRTC.T/GOB.REG.TACNA <sup>(7)</sup>, así como los actos administrativos sucesivos, y ordenó a la Dirección General de Transportes

<sup>1</sup> Foja 1185

<sup>2</sup> Foja 241

<sup>3</sup> Foja 491

<sup>4</sup> Casación 16594-2016 Tacna, fojas 162

<sup>5</sup> Foja 139

<sup>6</sup> Foja 62

<sup>7</sup> No consta en los actuados





## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

y Comunicaciones del Gobierno Regional de Tacna emitir nueva resolución administrativa; en el contencioso-administrativo instaurado por la Empresa de Transportes Flores Hnos. SRL en su contra y otros<sup>(8)</sup>. Sostiene que se han vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la debida motivación de las resoluciones judiciales y al procedimiento preestablecido por ley.

En líneas generales, menciona que, debido a que los permisos de transportes de pasajeros Tacna-Arica otorgados a Empresa Flores habían terminado de manera definitiva el 24 de marzo de 2014, de acuerdo con los Convenios de Transportes de 1982 y 2005, así como la Resolución Directoral 2009 y demás correspondientes, es que solicitaron la autorización del incremento de cupos para realizar dicho servicio de transporte, logrando que se les otorgue 55 cupos a la Empresa de Transportes Turismo La Merced Candarave EIRL; 98 a la Empresa de Transportes Turismo Tacna Tours EIRL; y 72 a la Empresa de Transportes Turísticos Unión SRL. Sobre ello, a pesar de no haber participado en dichos procedimientos administrativos, la Empresa Flores, al haber sido su medio impugnatorio desestimado, así como su demanda contencioso-administrativa, presentó recurso de casación, mediante el cual se delegó a la administración la función de recabar las pruebas necesarias para determinar si el incremento ocupaba los cupos provenientes de la empresa mencionada, a pesar de que ello es de su competencia. Agregan que no se aplicó el Convenio de Transportes de 1982, en tanto el permiso para el servicio de transporte por carretera Tacna-Arica duraba 5 años, plazo que fue acogido en la Resolución Directoral de 1991, por lo que no resulta cierto que se haya reconocido una vigencia indefinida del permiso de Empresa Flores. Añaden que se interpretó ilegalmente el Convenio de Transportes de 2005, así como el acuerdo de alcance parcial sobre transporte internacional terrestre de 1990, al considerar que el único permiso originario es el primero otorgado a la referida empresa en 1991, pero que en realidad es aquel permiso expedido por el país de origen sin importar si se trata del primero o de una renovación. Además, se pronuncia sobre hechos que no fueron solicitados por la demandante en el proceso contencioso-administrativo, respecto a la legalidad de las resoluciones de 1999, 2004 y 2009, las cuales tienen calidad de cosa decidida, más aún, no se consideró que los cupos que se les otorgó no pertenecían a la Empresa Flores, sino al Estado, no pudiendo analizarse las resoluciones que los contienen al ser procesos diferentes y tener

---

<sup>8</sup> Expediente 01302-2014-0-2301-JR-CI-01



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

calidad de firmes.

Mediante Resolución 2, de fecha 13 de julio de 2018 <sup>(9)</sup>, el Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna admitió a trámite la demanda.

Con escrito de fecha 6 de agosto de 2018, la Empresa de Transportes Flores Hermanos SRL contestó la demanda y solicitó que se la declare infundada<sup>10</sup>. Precisó que lo que en realidad se pretende es continuar con el debate del proceso ordinario, pues se basa en un entendimiento sobre el permiso originario, siendo el que el transportista mantiene en la prestación de los servicios de transporte terrestre, quedando sometida a renovaciones, sin que ello signifique que estas sean nuevos permisos originarios, por lo que la sentencia casatoria impugnada se encuentra debidamente motivada.

Mediante escrito de fecha 13 de agosto de 2018, el procurador público del Poder Judicial contestó la demanda y solicitó que se declare improcedente<sup>11</sup>. Menciona que lo que en realidad se pretende es el reexamen de lo decidido en el proceso ordinario, lo que no es propio de la justicia constitucional, más la resolución suprema recurrida se encuentra sustentada.

Por escrito de fecha 28 de mayo de 2019, la procuradora pública del Gobierno Regional de Tacna contestó la demanda y solicitó que se la declare infundada <sup>(12)</sup>. Refiere que la resolución recurrida se encuentra debidamente motivada, pues resolvió conforme a la normativa aplicable.

Por medio del escrito de fecha 29 de mayo de 2019, el procurador público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones contestó la demanda y solicitó que se la declare infundada <sup>(13)</sup>. Menciona que se cuestiona lo ya resuelto en el proceso ordinario para que se emita nuevo pronunciamiento sobre los hechos, y no se advierte una vulneración a los derechos invocados.

---

<sup>9</sup> Foja 166

<sup>10</sup> Foja 349

<sup>11</sup> Foja 421

<sup>12</sup> Foja 644

<sup>13</sup> Foja 651



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

El Segundo Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, con fecha 4 de abril de 2022 <sup>(14)</sup>, declaró infundada la demanda tras advertir que la sentencia casatoria estaba debidamente motivada, precisando que, en aplicación del numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, resultaba necesario que la administración determinara la procedencia de los cupos que fueron distribuidos a los ahora recurrentes, con el fin de declarar la nulidad de los actos administrativos que los hayan dispuesto.

A su turno, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, con fecha 21 de diciembre de 2022, confirmó la apelada por estimar que los jueces supremos demandados han fundamentado su decisión de manera coherente y motivada, pues la materia de análisis del proceso contencioso-administrativo recaía en determinar si correspondía declarar vencido el permiso otorgado a Empresa Flores para prestar el servicio de transporte Tacna-Arica, aprobado mediante Resolución 056-91-TC/15.15, que no afecta derecho alguno.

### FUNDAMENTOS

#### **Petitorio y determinación del asunto controvertido**

1. El objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de la sentencia de fecha 10 de noviembre de 2017, que casó la sentencia de vista de fecha 28 de junio de 2016 y, actuando en sede de instancia, revocó la sentencia de fecha 11 de enero de 2016 y reformándola declaró fundada en parte la demanda contencioso-administrativa incoada en su contra y de otros por la Empresa de Transportes Flores Hermanos SRL. Según su decir, se habría vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, procedimiento preestablecido por ley, juez natural, separación de poderes, decisión fundada en derecho, debida motivación de las resoluciones judiciales, jerarquía de normas, seguridad jurídica, cosa juzgada, igualdad y libertad de empresa.

#### **Cuestión procesal previa**

2. Este Tribunal Constitucional advierte que, a través de la STC 04778-2022-PA/TC, se emitió un pronunciamiento respecto a la Sentencia

---

<sup>14</sup> Foja 973



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

casatoria 16594-2016 TACNA, de fecha 10 de noviembre de 2017, a propósito de la demanda de amparo interpuesta por Empresa de Turismo Los ángeles S.A.C. En el referido proceso, este Colegiado analizó las presuntas vulneraciones a los derechos a la debida motivación y a obtener una resolución fundada en derecho, concluyendo finalmente que la demanda devenía en infundada.

3. A diferencia del proceso de amparo recaído en la STC 04778-2022-PA/TC, en el presente proceso, la parte demandante alega la vulneración a sus derechos al procedimiento preestablecido por ley, juez natural, separación de poderes, jerarquía de normas, seguridad jurídica, cosa juzgada, igualdad y libertad de empresa.
4. En ese sentido, al no existir un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional respecto a dichos derechos fundamentales, el análisis del caso en concreto se limitará a analizarlos, excluyendo los derechos fundamentales previamente analizados en la STC 04778-2022-PA/TC.

### **Sobre el principio de jerarquía normativa**

5. Es necesario tener presente que el principio de jerarquía normativa, contenido en el artículo 51 de la Constitución Política, regula la prevalencia de esta sobre toda norma legal; la ley prevalece sobre normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. Se trata de una prelación normativa, de manera que las normas se diversifican en categorías diferenciadas en consideración a su rango jerárquico. Esta jerarquía se fundamenta en el principio de subordinación escalonada, en la que la norma inferior encuentra en la norma superior la razón de su validez (cfr. Sentencia 00005-2003-AI/TC, fundamento 5, y Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamentos 54 a 61).
6. Cuando existe contradicción entre una norma superior y una norma inferior se produce una antinomia, es decir, “la acreditación de situaciones en las que dos o más normas que tienen similar objeto prescriben soluciones incompatibles entre sí, de forma tal que el cumplimiento o aplicación de una de ellas implica la violación de la otra, ya que la aplicación simultánea de ambas normas resulta imposible” (cfr. Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 51). Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el criterio



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

para resolver este tipo de antinomias es el de jerarquía: *lex superior derogat legi inferiori*.

### **Sobre el derecho a la libertad de empresa**

7. El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa que garantiza a todas las personas una libertad de decisión no solo para crear empresas (libertad de fundación de una empresa) y, por tanto, para actuar en el mercado (libertad de acceso al mercado), sino también para establecer los propios objetivos de la empresa (libertad de organización del empresario), y dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, así como la libertad de cesación o de salida del mercado.
8. En buena cuenta, la Constitución Política, a través del derecho a la libertad de empresa, garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa, (cfr. STC 03116-2009-PA/TC, 00032-2010-PI/TC, 01405-2010-PA/TC, entre otras).

### **Sobre el principio-derecho a la igualdad y no discriminación**

9. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2 de la Constitución de 1993, de acuerdo al cual: “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Esto es, se trata de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratada del mismo modo que quienes se encuentran en una igual situación.
10. En tal sentido, cabe resaltar que el contenido esencial del derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad en la ley e igualdad ante la ley. La igualdad en la ley implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que, cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

para ello una fundamentación suficiente y razonable. En cuanto a la igualdad ante la ley, la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable.

### Análisis del caso concreto

11. La cuestionada sentencia casatoria de fecha 10 de noviembre de 2017, precisó que la cuestión debatida en el proceso subyacente era determinar si correspondía declarar vencido el permiso otorgado a la Empresa Flores para prestar el servicio de transporte en la ruta Tacna-Arica y viceversa, aprobado por la Resolución 056-91-TC/15.15 y renovado periódicamente por la autoridad administrativa mediante sucesivas resoluciones directorales.
12. Así, en el numeral 6.6 del sexto fundamento de dicha resolución, se plantearon tres interpretaciones sobre el cómputo del plazo de vigencia del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores, a partir de las cuales analizó posteriormente si debía mantenerse, o no, la vigencia de la aludida autorización. Estas interpretaciones son:
  - a. Cómputo del plazo de vigencia según lo dispuesto en el artículo 12 del Convenio de Transporte de Pasajeros entre Tacna y Arica de 1982, y el artículo 13 del nuevo Convenio de Transporte, ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE.
  - b. Cómputo del plazo de vigencia considerando la decisión administrativa adoptada en la resolución que aprobó el permiso de transportes a favor de Empresa Flores para la ruta Tacna – Arica y viceversa, Resolución Directoral 056-91-TC/15.1.
  - c. Cómputo del plazo de vigencia considerando lo dispuesto en las resoluciones directorales 010-99-DCT-DTVC.T/DTARTACNA, 017-2004-DCT-DRTCVC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA y 291-2009-DRTyC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA.
13. De esta manera, en el numeral 6.9 del sexto fundamento, los jueces supremos demandados consideraron que de las tres posiciones



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

interpretativas referidas en el literal *supra*, debía ampararse la consignada en el literal b), pues la decisión administrativa de declarar la terminación definitiva del permiso otorgado a favor de las Empresa Flores constituye una “decisión que vulnera lo dispuesto en la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15 y el Convenio de Transporte ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE”.

14. Sobre este punto, este Tribunal debe advertir que el artículo 51 de la Constitución Política, que consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía normativa del Texto Fundamental, dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. Así, el principio de jerarquía normativa se erige como una garantía estructural del ordenamiento jurídico, en virtud del cual las normas de inferior rango deben adecuarse a aquellas de superior jerarquía. Su observancia no solo asegura la coherencia del sistema jurídico, sino que también constituye un presupuesto indispensable para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.
15. En tal sentido, este Alto Tribunal estima que la vulneración del principio de jerarquía normativa puede ser válidamente examinada en un proceso de amparo, en la medida en que su vulneración no se agota en una dimensión meramente abstracta, sino que se proyecta en concreciones prácticas que inciden directamente en la esfera jurídica de las personas. En efecto, la inobservancia de dicho principio puede generar afectaciones pluriofensivas, comprometiendo simultáneamente derechos como el debido proceso, en tanto introduce incertidumbre sobre la validez y aplicabilidad de las normas, así como sobre las reglas que rigen la actuación de los poderes públicos.
16. Aunado a ello, a modo enunciativo, se debe precisar que este Colegiado en previa jurisprudencia ha estimado procesos de amparo por vulneración al principio de jerarquía normativa (STC 02302-2003-AA/TC, STC 02762-2002-AA/TC, STC 00240-2025-PA/TC).
17. Las cosas no podrían ser de otra manera, pues, incluso el artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que “*Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos;*



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

*así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa*”. En ese sentido, resulta claro que, mediante los procesos de tutela, se puede garantizar la protección de principios constitucionales.

18. De manera concreta, el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas. Mientras que, por otro lado, las resoluciones directorales, como las que se cuestionaron en el proceso ordinario subyacente, no cuentan con rango legal.
19. Así las cosas, en el presente caso, por un lado, se tiene al Convenio de Transportes de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica de 1982, que estableció que los permisos para el servicio de transporte por carretera entre ambas ciudades tendrían una vigencia máxima de cinco (5) años (artículo 12); y, por otro lado, la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, que otorgó un permiso de transporte a la Empresa Flores, fijando un plazo de vigencia “en tanto se formalice un nuevo Convenio” (artículo 2, literal 16). Cabe precisar, que la referida resolución directoral se encontraba sometida a la normativa internacional, bajo sanción (artículo 6).
20. No obstante ello, la cuestionada sentencia casatoria, en aplicación de la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, reconoció que ésta otorgaba una vigencia indefinida del permiso, lo cual no se encontraba previsto en el Convenio de Transportes de Pasajeros por carretera entre Tacana y Arica de 1982. De este modo, en puridad, se advierte que la sentencia casatoria aplicó una resolución directoral sobre un tratado internacional, por lo que, este Tribunal concluye que, mediante la sentencia casatoria, se ha vulnerado el principio de jerarquía normativa.
21. Por otro lado, sobre la presunta vulneración al derecho a la libertad de empresa, la recurrente advierte que la sentencia cuestionada restringe su derecho a actuar en el mercado en condiciones de igualdad, pues se declararon nulas las Resoluciones Directorales 441-2014-DRTC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA, 451-2014-DR y CT(GOBIERNO REGIONAL TACNA y 466-2014-DRTC



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

(GOBIERNO REGIONAL TACNA, bajo las cuales se les otorgaba cupos para efectuar el servicio de transporte de pasajeros Tacna – Arica, a consecuencia de la no renovación de permiso de la Empresa Flores.

22. Respecto a ello, se advierte que, en la medida en que la interpretación dada en la sentencia cuestionada vulnera un principio constitucional como lo es el principio de jerarquía normativa, resulta como consecuencia inmediata que no existe ninguna razón o fundamento para que se declare la nulidad de las resoluciones que, a raíz de la no renovación de la Empresa Flores, otorgaron un incremento de cupos a la parte demandante.
23. En ese sentido, dado que los permisos de transporte recaídos en las resoluciones directorales señaladas cumplen con los requisitos establecidos, y fueron declarados nulos por la sentencia cuestionada, se acredita la vulneración al derecho a la libertad de empresa de la parte demandante.
24. En relación a la alegada vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, la parte demandante sostiene que la sentencia cuestionada dispuso que para la Empresa Flores, la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15 confería un permiso de transporte de pasajeros Tacna-Arica con una vigencia indefinida hasta la entrada en vigencia del nuevo Convenio de Transporte, creando así una diferenciación respecto del resto de las empresas comprendidas en la misma resolución, a las cuales se les aplicó una vigencia de cinco (5) años, conforme a lo dispuesto en el Convenio de Transportes de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica de 1982.
25. Al respecto, de lo actuado se aprecia que, si bien para respaldar sus afirmaciones la parte demandante adjuntó la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, del contenido de dicho documento únicamente se advierte que se otorgó un permiso para prestar el servicio de transporte público a la parte demandante, la empresa Flores y otras empresas, fijando un plazo de vigencia “en tanto se formalice un nuevo Convenio”.
26. Así las cosas, se advierte que la demandante no ha cumplido con ofrecer medios probatorios que evidencien la situación de igualdad que justifique amparar su pretensión, en el sentido de poder ofrecer



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

un medio probatorio que acredite que, respecto de las demás empresas favorecidas por la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, se haya interpretado en la vía judicial que el plazo de vigencia del permiso de transporte era de cinco (5) años) y no indefinido como en el caso de la empresa Flores. Por el contrario, en la sentencia cuestionada, no se emite pronunciamiento respecto a la vigencia del permiso de la parte demandante ni de las demás empresas. De lo dicho se puede concluir que la parte recurrente no ha acreditado la vulneración a su derecho a la igualdad, por lo que corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

27. Sobre la alegada vulneración al derecho a la cosa juzgada y a la seguridad jurídica, la parte recurrente señala que las Resoluciones Directorales 010-99-DTC-DRTCV.T/CTAR-TACNA, 017-2004-DCT-DRTC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA y 291-2009-DRTyC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA establecían que los permisos tenían vigencia de cinco (5) años y, además tenían calidad de cosa decidida; por lo cual, mediante la sentencia cuestionada se ha desvirtuado su carácter al señalar que el plazo de vigencia del permiso de la empresa Flores (Resolución Directoral 056-91-TC/15.15) es indefinido.
28. Al respecto, este Tribunal debe señalar que la parte emplazada no lesionó el referido derecho fundamental, toda vez que mediante la sentencia cuestionada no se ha modificado las Resoluciones Directorales 010-99-DTC-DRTCV.T/CTAR-TACNA, 017-2004-DCT-DRTC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA y 291-2009-DRTyC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA. Asimismo, cabe precisar que el proceso ordinario subyacente no tenía como finalidad analizar la nulidad de las referidas resoluciones. En consecuencia, se advierte que la emplazada no vulneró el derecho a la cosa decidida.
29. Finalmente, cabe destacar que, respecto al derecho a un procedimiento predeterminado por ley, no se evidencia una manifiesta afectación del mismo, en tanto se advierte que el proceso se realizó conforme a las normas que lo regulan, siendo que en el análisis de la instancia casatoria no se evidencia la modificación de los hechos fácticos, realizando un examen de las instancias de mérito.

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



**Tribunal Constitucional**

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

### **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de amparo respecto a la vulneración del principio de jerarquía normativa y el derecho a la libertad de empresa.
2. Declarar **NULA** la sentencia casatoria, de fecha 10 de noviembre de 2017, expedida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
3. **ORDENAR** a la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República que expida una nueva resolución conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA  
DOMÍNGUEZ HARO  
MORALES SARAVIA  
GUTIÉRREZ TICSE  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



**Tribunal Constitucional**

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO  
MONTEAGUDO VALDEZ**

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero que la presente demanda debe ser declarada como **INFUNDADA**.

Mediante escrito de fecha 19 de junio de 2018 <sup>(15)</sup>, ampliado con escrito de fecha 3 de enero de 2019 <sup>(16)</sup>, los recurrentes interpusieron demanda de amparo contra los jueces de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Piden que se declare la nulidad de la sentencia casatoria de fecha 10 de noviembre de 2017 <sup>(17)</sup>, que declaró fundado el recurso de casación interpuesto por la Empresa de Transportes Flores Hnos. SRL, casó la sentencia de vista de fecha 28 de junio de 2016 <sup>(18)</sup> y, revocando la sentencia desestimatoria apelada, declaró fundada en parte la demanda y anuló la Resolución Directoral 3090-2014-MTC/15 <sup>(19)</sup> y el Oficio 490-2014-DRTC.T/GOB.REG.TACNA <sup>(20)</sup>, así como los actos administrativos sucesivos, y ordenó a la Dirección General de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Tacna emitir nueva resolución administrativa; en el contencioso-administrativo instaurado por la Empresa de Transportes Flores Hnos. SRL en su contra y otros<sup>(21)</sup>. Sostiene que se han vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la debida motivación de las resoluciones judiciales y al procedimiento preestablecido por ley.

En líneas generales, menciona que, debido a que los permisos de transportes de pasajeros Tacna-Arica otorgados a Empresa Flores habían terminado de manera definitiva el 24 de marzo de 2014, de acuerdo con los Convenios de Transportes de 1982 y 2005, así como la Resolución Directoral 2009 y demás correspondientes, es que solicitaron la autorización del incremento de cupos para realizar dicho servicio de transporte, logrando que se les otorgue 55 cupos a la Empresa de Transportes Turismo La Merced Candarave EIRL; 98 a la Empresa de

---

<sup>15</sup> Foja 241

<sup>16</sup> Foja 491

<sup>17</sup> Casación 16594-2016 Tacna, fojas 162

<sup>18</sup> Foja 139

<sup>19</sup> Foja 62

<sup>20</sup> No consta en los actuados

<sup>21</sup> Expediente 01302-2014-0-2301-JR-CI-01



Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

Transportes Turismo Tacna Tours EIRL; y 72 a la Empresa de Transportes Turísticos Unión SRL. Sobre ello, a pesar de no haber participado en dichos procedimientos administrativos, la Empresa Flores, al haber sido su medio impugnatorio desestimado, así como su demanda contencioso-administrativa, presentó recurso de casación, mediante el cual se delegó a la administración la función de recabar las pruebas necesarias para determinar si el incremento ocupaba los cupos provenientes de la empresa mencionada, a pesar de que ello es de su competencia. Agregan que no se aplicó el Convenio de Transportes de 1982, en tanto el permiso para el servicio de transporte por carretera Tacna-Arica duraba 5 años, plazo que fue acogido en la Resolución Directoral de 1991, por lo que no resulta cierto que se haya reconocido una vigencia indefinida del permiso de Empresa Flores. Añaden que se interpretó ilegalmente el Convenio de Transportes de 2005, así como el acuerdo de alcance parcial sobre transporte internacional terrestre de 1990, al considerar que el único permiso originario es el primero otorgado a la referida empresa en 1991, pero que en realidad es aquel permiso expedido por el país de origen sin importar si se trata del primero o de una renovación. Además, se pronuncia sobre hechos que no fueron solicitados por la demandante en el proceso contencioso-administrativo, respecto a la legalidad de las resoluciones de 1999, 2004 y 2009, las cuales tienen calidad de cosa decidida, más aún, no se consideró que los cupos que se les otorgó no pertenecían a la Empresa Flores, sino al Estado, no pudiendo analizarse las resoluciones que los contienen al ser procesos diferentes y tener calidad de firmes.

De este modo, el objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de la sentencia de fecha 10 de noviembre de 2017, que casó la sentencia de vista de fecha 28 de junio de 2016 y, actuando en sede de instancia, revocó la sentencia de fecha 11 de enero de 2016 y, reformándola, declaró fundada en parte la demanda contencioso administrativa incoada en su contra y de otros por la Empresa de Transportes Flores Hermanos S.R.L. Según su decir, se habría vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la debida motivación de las resoluciones judiciales y al procedimiento preestablecido por ley.

## **§2. Sobre el derecho al debido proceso**

El artículo 139, inciso 3), de la Constitución establece como derecho de todo justiciable y principio de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso. Dicho derecho, a tenor de lo que establece nuestra



**Tribunal Constitucional**

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

jurisprudencia, ha sido considerado por el Tribunal Constitucional como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales a su vez son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja), entre los cuales se encuentran el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, etc.

### **§3. Sobre la tutela judicial efectiva y sus alcances**

Como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia<sup>22</sup>.

### **§4. Sobre el derecho a la debida motivación**

El derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución Política. Se trata de una manifestación del derecho fundamental al debido proceso, el cual se encuentra comprendido en lo que el Nuevo Código Procesal Constitucional denomina tutela procesal efectiva, una de cuyas manifestaciones es, en efecto, el derecho a la obtención de una resolución fundada en Derecho.

Al respecto, en anterior oportunidad el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de señalar que<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> Sentencia emitida en el Expediente 00763-2005-PA/TC, fundamento 6.

<sup>23</sup> Sentencia emitida en el Expediente 04302-2012-PA/TC, fundamento 5.



Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

[...] este derecho implica que cualquier decisión judicial cuente con un razonamiento (elementos y razones de juicio) que no sea aparente, defectuoso o irrazonable, sino que exponga de manera clara, lógica y jurídica los fundamentos de hecho y de derecho que la justifican (STC 06712-2005-PHC/TC, fundamento 10). De este modo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de que las partes conozcan el proceso lógico-jurídico (*ratio decidendi*) que conduce a la decisión, y de controlar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, pues ésta no puede ser arbitraria, defectuosa, irrazonada o inexistente.

En ese sentido, tal como lo ha precisado el Tribunal en diversa jurisprudencia, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido constitucional se respeta *prima facie*: a) siempre que exista fundamentación jurídica, que no implica la sola mención de las normas a aplicar al caso, sino la explicación de por qué tal caso se encuentra o no dentro de los supuestos que contemplan tales normas; b) siempre que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; y, c) siempre que por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión<sup>24</sup>.

De esta manera, si bien no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, cierto es también que el deber de motivar constituye una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso.

## **§5. Sobre el derecho de un procedimiento preestablecido por ley**

Se ha señalado en forma reiterada que este derecho “(...) no garantiza que se respeten todas y cada una de las disposiciones legales que regulan el

---

<sup>24</sup> Sentencia emitida en el Expediente 04348-2005-PA/TC, fundamento 2.



**Tribunal Constitucional**

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

procedimiento, sea este administrativo o jurisdiccional, sino que las normas con las que se inició un determinado procedimiento no sean alteradas o modificadas con posterioridad por otra. De esta manera, iniciado un procedimiento determinado, cualquier modificación realizada a la norma que lo regulaba no debe ser la inmediatamente aplicable al caso, pues el inciso 3) del artículo 139º de la Constitución garantiza que “nadie puede ser sometido a procedimiento distinto de los previamente establecidos”<sup>25</sup>.

### **§6. Análisis del caso concreto**

De la cuestionada sentencia casatoria de fecha 10 de noviembre de 2017, luego de realizar un recuento de lo desarrollado en el proceso subyacente, se delimitaron las infracciones normativas del recurso de casación interpuesto por Empresa Flores a las siguientes causales: infracciones normativas de índole procesal (artículo 139, incisos 3 y 5 de la Constitución) y material (numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar, artículos 10 y 75 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y el Convenio de Alcance Parcial sobre Transporte entre Tacna y Arica, ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE). Respecto a la infracción normativa de carácter procesal, esta estuvo referida a la debida motivación de las resoluciones judiciales.

Al respecto, en su tercer fundamento se precisó que la cuestión debatida era determinar si correspondía declarar vencido el permiso otorgado a la Empresa Flores para prestar el servicio de transporte en la ruta Tacna-Arica y viceversa, aprobado por Resolución 056-91-TC/15.15 y renovado periódicamente por la autoridad administrativa mediante sucesivas resoluciones directorales

Así, en el numeral 6.6 del sexto fundamento de dicha resolución, se indicó previamente que no era materia de discusión la validez de la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, pero advirtió que “a partir de sus alcances y el marco normativo aplicable”, se plantearon tres interpretaciones sobre el cómputo del plazo de vigencia del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores, a partir de las cuales analizó posteriormente si debía mantenerse o no la vigencia de la aludida autorización; estas interpretaciones son:

---

<sup>25</sup> Sentencias emitidas en los Expedientes 02928-2002-AA/TC y STC N.º 01593-2003-HC/TC.



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

- a. Cómputo del plazo de vigencia según lo dispuesto en el artículo 12 del Convenio de Transporte de Pasajeros entre Tacna y Arica de 1982, y el artículo 13 del nuevo Convenio de Transporte, ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE.
- b. Cómputo del plazo de vigencia considerando la decisión administrativa adoptada en la resolución que aprobó el permiso de transportes a favor de Empresa Flores para la ruta Tacna – Arica y viceversa, Resolución Directoral 056-91-TC/15.1.
- c. Cómputo del plazo de vigencia considerando lo dispuesto en las resoluciones directorales 010-99-DCT-DTVC.T/DTARTACNA, 017-2004-DCT-DRTCVC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA y 291-2009-DRTyC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA.

Además, en el numeral 6.8 del sexto fundamento, reiteró que no era materia de discusión en el proceso la validez de la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, ni eran objeto de revisión judicial las resoluciones administrativas que resolvieron renovar el permiso otorgado por aquella, precisando que, si bien serán valoradas al resolver a cuestión controvertida en este proceso, su propósito no será analizar la validez de las mismas.

De esta manera, en el numeral 6.9 del sexto fundamento, los jueces supremos demandados consideraron que de las tres posiciones interpretativas referidas en el literal supra, debía ampararse la consignada en literal b), pues la decisión administrativa de declarar la terminación definitiva del permiso otorgado a favor de las Empresa Flores constituye una “decisión que vulnera lo dispuesto en la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15 y el Convenio de Transporte ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE”. Además, efectuaron las siguientes precisiones en relación con:

- a. La vigencia del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores. Al respecto indicaron que la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, que aprobó el permiso para que dicha empresa preste el servicio de transporte, estableció su vigencia indicando que sería “en tanto se formalice un nuevo Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica” a suscribirse entre los gobiernos de Perú y Chile, condición que se cumplió con la entrada en vigor del Convenio de Transporte aprobado por D.S. 053-2005-RE; momento en el que, por primera vez, venció el permiso, pero que la autoridad



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

administrativa modificó dicho plazo de vigencia pese a que la resolución que otorgó el permiso era un acto administrativo firme, fijando un periodo de 5 años a partir de la aprobación de la Resolución Directoral 010-99-DCTDRTCVC.T/CTAR-TACNA, de fecha 23 de marzo de 1999; irregularidad que sirvió para exigir a la empresa beneficiada la renovación posterior del permiso cada 5 años, vulnerando el derecho que gozaba respecto de la vigencia establecida en el permiso otorgado.

- b. Respecto al vencimiento del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores mediante Resolución Directoral 056-91-TC/15.15. Sostuvieron que la entrada en vigencia del nuevo convenio de Transporte aprobado por Decreto Supremo 053-2005- RE, fijó el momento en que venció por primera vez el permiso otorgado a la Empresa Flores, y que, conforme a su Primera Disposición Transitoria, los permisos otorgados antes de su entrada en vigor mantendría su vigencia hasta la fecha de vencimiento y podrían ser renovados; además, según el artículo 13, la vigencia de los permisos es de 5 años contados desde la fecha de expedición del permiso originario y pueden ser renovados por igual periodo, por lo que estimaron que en el caso de la citada empresa, la renovación debía ser por 5 años contados desde la vigencia del nuevo convenio, de modo que la primera renovación vencería el 12 de julio 2010 y la siguiente el 12 de julio de 2015.
- c. Respecto a las solicitudes de renovación efectuada por la Empresa Flores. Precisarón que el artículo 55 de la Ley 27444, modificada por el Decreto Legislativo 1272, establece como derechos de los administrados que en los casos de renovaciones de autorizaciones, licencias, permisos y similares, se entienden automáticamente prorrogados si se solicitan mientras estén vigentes, sin esperar a que se les otorgue una respuesta, y que si bien esta disposición no estaba vigente cuando entró en vigor el nuevo convenio de transporte, sí lo estaba el artículo IV, numeral 1.6 del Título Preliminar de la Ley 27444, según el cual los derechos e intereses de los administrados no deben verse afectados por exigencias formales que podrían ser subsanadas dentro del procedimiento, resultando dicha disposición aplicable a la Empresa Flores, por haber esta



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

presentado la primera solicitud de renovación el año 2004 y la segunda el 5 de marzo de 2009, pues su permiso vencía el 24 de marzo de 2009.

De lo expuesto, los jueces demandados, respecto a esta última posición interpretativa, consideraron que la Empresa Flores fue inducida a error por la Administración pública al aprobarse la Resolución Directoral 010-99-DCTDRTCVC.T/CTAR-TACNA, en la que se estableció un plazo de vigencia del permiso distinto al previsto en la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, lo que motivó que el año 2004 dicha empresa solicitara la renovación del permiso con base en lo establecido en la primera de las citadas resoluciones directorales, y no en función del periodo de vigencia que ostentaba conforme a la segunda de las referidas resoluciones. Así, los jueces demandados consideraron que la Empresa Flores actuó de buena fe al asumir como válida la citada Resolución Directoral 010-99-DCT-DRTCVC.T/CTAR-TACNA, a la que califica de arbitraria, y que esto condujo a que los años 2004 y 2009 la recurrente presentara sus solicitudes de renovación. Puntualizaron que la última renovación del permiso tenía vigencia hasta el 12 de julio de 2015, pese a el Gobierno Regional de Tacna sostiene en el Oficio 490-2014-DRTC.T/GOB.REG.-TACNA, de fecha 3 de junio de 2014, que el permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores había vencido el 24 de marzo de 2014, y que, como no había solicitado la renovación, se había producido su terminación definitiva, sin tomar en consideración que el vencimiento del permiso de transporte no se había producido aún, pues su solicitud de renovación la presentó el 5 de marzo de 2009, por lo que vencería el 12 de julio de 2015. Precisan que el solo hecho de que la Empresa Flores presentara la solicitud de renovación durante la vigencia del permiso resultaba suficiente para que el mismo se entendiera prorrogado por 5 años, en aplicación del principio de informalismo contemplado en la Ley 27444; interpretado conjuntamente con el artículo 13 y la Primera Disposición Transitoria del convenio ratificado por Decreto Supremo 053- 2005-RE, que pretende evitar que situaciones ajenas al control de administrado le impidan seguir ejerciendo sus derechos emanados del permiso de transporte.

Finalmente, en el fundamento 6.12 del sexto fundamento se arguye que si bien en mérito al vencimiento del permiso de transporte de la impugnante se emitieron cuatro resoluciones otorgando cupos (asientos) a otras empresas para que realicen el servicio de transporte; sin embargo, en ellas no consta que dichos asientos provengan de aquellos otorgados originariamente a la Empresa Flores, por lo que la autoridad



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

administrativa deberá identificar los cupos de dicha empresa para declarar la nulidad de aquellos actos administrativos en los que se hubiera dispuesto ilegalmente de los mismos.

De lo expuesto precedentemente, considero que la sentencia casatoria materia de cuestionamiento sí justificó fáctica y jurídicamente la decisión de casar la sentencia de vista y revocar la apelada declarando fundada la demanda incoada por la Empresa de Transportes Flores Hnos. SRL, interpretando y aplicando al caso concreto y según las circunstancias especiales que lo rodearon, las normas y principios que rigen el procedimiento administrativo, así como los convenios de transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica suscritos entre los gobiernos de Perú y Chile. Además, valoró los alcances tanto de la Resolución Directoral 056 -91-TC/15.15, que otorgó a dicha empresa el permiso para prestar el servicio de transporte público, como de las resoluciones en virtud de las cuales se renovó dicho permiso. Cabe precisar que, contrariamente a lo argüido por la recurrente, tal valoración probatoria no supone un cuestionamiento o revisión de la validez de la citada resolución directoral y/o de los procedimientos de renovación de permiso, pues, conforme lo indicó la propia sentencia, ello no era objeto de la demanda, de modo que carece de asidero tal argumento. Del mismo modo, la alegación referida a que los jueces demandados habrían asumido una tesis interpretativa no discutida en el proceso, tampoco resulta de recibo, en la medida en que compete a los jueces de las diferentes instancias la interpretación y aplicación de las normas a fin de resolver un conflicto puesto a su conocimiento.

Así entonces, no se evidencia que la cuestionada se encuentre afectada de vicios en la motivación o que no se encuentre fundada en derecho; por el contrario, de los argumentos que sirven de sustento a la demanda se puede concluir que en realidad lo que busca la actora es volver a discutir lo ya resuelto en sede ordinaria, lo que no se condice con los fines del proceso de amparo.

Por otro lado, en relación con la alegada afectación de los derechos a la tutela procesal efectiva y al debido proceso, cabe señalar que en autos tampoco se encuentra acreditada la afectación de los mismos, pues los recurrentes, además de haber tenido acceso irrestricto a la jurisdicción, del *iter* procesal descrito en las resoluciones cuestionadas se aprecia que tuvieron la oportunidad de ejercer plenamente los mecanismos de defensa



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

que les franquea la ley, habiendo incluso formulado los medios impugnatorios pertinentes, entre otros.

Finalmente, cabe destacar que, respecto al derecho a un procedimiento predeterminado por ley, no se evidencia una manifiesta afectación del mismo, en tanto se advierte que el proceso se realizó conforme a las normas que lo regulan, siendo que en el análisis de la instancia casatoria no se evidencia la modificación de los hechos fácticos, realizando un examen de las instancias de mérito.

Siendo ello así y al no haberse acreditado la afectación del contenido constitucionalmente protegido de ninguno de los derechos invocados, la pretensión debe desestimarse.

Por lo demás, en el expediente 04778-2022-PA, el Tribunal Constitucional, analizando hechos esencialmente similares a los del presente caso, sostuvo

la sentencia casatoria materia de cuestionamiento sí justificó fáctica y jurídicamente la decisión de casar la sentencia de vista y revocar la apelada declarando fundada la demanda incoada por la Empresa de Transportes Flores Hnos. SRL, interpretando y aplicando al caso concreto y según las circunstancias especiales que lo rodearon, las normas y principios que rigen el procedimiento administrativo, así como los convenios de transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica suscritos entre los gobiernos de Perú y Chile. Además, valoró los alcances tanto de la Resolución Directoral 056 -91-TC/15.15, que otorgó a dicha empresa el permiso para prestar el servicio de transporte público, como de las resoluciones en virtud de las cuales se renovó dicho permiso. Cabe precisar que, contrariamente a lo argüido por la recurrente, tal valoración probatoria no supone un cuestionamiento o revisión de la validez de la citada resolución directoral y/o de los procedimientos de renovación de permiso, pues, conforme lo indicó la propia sentencia, ello no era objeto de la demanda, de modo que carece de asidero tal argumento. Del mismo modo, la alegación referida a que los jueces demandados habrían asumido una tesis interpretativa no discutida en el proceso, tampoco resulta de recibo, en la medida en que compete a los jueces de las diferentes instancias la interpretación y aplicación de las normas a fin de resolver un conflicto puesto a su conocimiento (fundamento 13).

Ciertamente, en el presente caso, a diferencia de lo resuelto en aquella oportunidad por parte del Tribunal Constitucional, el demandante ha



## **Tribunal Constitucional**

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

invocado también una presunta vulneración a los derechos a la tutela jurisdiccional efectiva y al procedimiento preestablecido por ley. Sin embargo, de la revisión de los argumentos desarrollados en el escrito de demanda, es posible advertir que, en realidad, lo que se pretende es cuestionar los fundamentos empleados por parte de las autoridades jurisdiccionales emplazadas, cuestión que ya ha sido debidamente analizada en este voto.

Por todo lo expuesto, considero que no se han lesionado los derechos invocados en la demanda.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**



**Tribunal Constitucional**

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH**

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas de la mayoría, emito el presente voto singular por no encontrarme de acuerdo con declarar 1. **FUNDADA en parte** la demanda de amparo respecto a la vulneración del principio de jerarquía normativa y el derecho a la libertad de empresa. 2. **NULA** la sentencia casatoria, de fecha 10 de noviembre de 2017, expedida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. 3. **ORDENAR** a la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República que expida una nueva resolución conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia. Y declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Desde mi punto de vista y al contrario de dicho parecer corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo, en mérito a las siguientes consideraciones:

#### **Delimitación del petitorio**

1. El objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de la sentencia de fecha 10 de noviembre de 2017, que casó la sentencia de vista de fecha 28 de junio de 2016 y, actuando en sede de instancia, revocó la sentencia de fecha 11 de enero de 2016 y reformándola declaró fundada en parte la demanda contencioso-administrativa incoada en su contra y de otros por la Empresa de Transportes Flores Hermanos SRL. Se invoca lesión a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la debida motivación de las resoluciones judiciales y al procedimiento preestablecido por ley.

#### **Análisis del caso concreto**

2. De la cuestionada sentencia casatoria de fecha 10 de noviembre de 2017, se aprecia que luego de realizar un recuento de lo desarrollado en el proceso subyacente, se delimitaron las infracciones normativas del recurso de casación interpuesto por la Empresa Flores a las siguientes causales:



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

- infracciones normativas de índole procesal (artículo 139, incisos 3 y 5 de la Constitución) y material (numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar, artículos 10 y 75 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y el Convenio de Alcance Parcial sobre Transporte entre Tacna y Arica, ratificado por el Decreto Supremo 053-2005-RE).
3. También se advierte en la cuestionada resolución suprema que en su tercer fundamento se precisó que la cuestión debatida era determinar si correspondía declarar vencido el permiso otorgado a la Empresa Flores para prestar el servicio de transporte en la ruta Tacna-Arica y viceversa, aprobado por la Resolución 056-91-TC/15.15 y renovado periódicamente por la autoridad administrativa mediante sucesivas resoluciones directorales.
  4. En el numeral 6.6 del sexto fundamento de dicha resolución, se indicó previamente que no era materia de discusión la validez de la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, pero advirtió que “a partir de sus alcances y el marco normativo aplicable”, se plantearon tres interpretaciones sobre el cómputo del plazo de vigencia del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores, a partir de las cuales analizó posteriormente si debía mantenerse o no la vigencia de la aludida autorización; estas interpretaciones son:
    - a. Cómputo del plazo de vigencia según lo dispuesto en el artículo 12 del Convenio de Transporte de Pasajeros entre Tacna y Arica de 1982, y el artículo 13 del nuevo Convenio de Transporte, ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE.
    - b. Cómputo del plazo de vigencia considerando la decisión administrativa adoptada en la resolución que aprobó el permiso de transportes a favor de Empresa Flores para la ruta Tacna – Arica y viceversa, Resolución Directoral 056-91-TC/15.1.
    - c. Cómputo del plazo de vigencia considerando lo dispuesto en las resoluciones directorales 010-99-DCT-DTVC.T/DTARTACNA, 017-2004-DCT-DRTCVC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA y 291-2009-DRTyC.T/GOBIERNO REGIONAL TACNA.



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

5. Además, en el numeral 6.8 del sexto fundamento de la impugnada resolución se reiteró que no era materia de discusión en el proceso la validez de la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, ni eran objeto de revisión judicial las resoluciones administrativas que resolvieron renovar el permiso otorgado por aquella, y se precisó que, si bien serán valoradas al resolver la cuestión controvertida en este proceso, su propósito no será analizar su validez.
6. De esta manera, en el numeral 6.9 del sexto fundamento, los jueces supremos demandados consideraron que de las tres posiciones interpretativas referidas en el literal *supra*, debía ampararse la consignada en el literal b), pues la decisión administrativa de declarar la terminación definitiva del permiso otorgado a favor de las Empresa Flores constituye una “decisión que vulnera lo dispuesto en la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15 y el Convenio de Transporte ratificado por Decreto Supremo 053-2005-RE”. Además, efectuaron las siguientes precisiones en relación con:
  - a. La vigencia del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores. Al respecto indicaron que la Resolución Directoral 056-91- TC/15.15, que aprobó el permiso para que dicha empresa preste el servicio de transporte, estableció su vigencia indicando que sería “en tanto se formalice un nuevo Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica” a suscribirse entre los gobiernos de Perú y Chile, condición que se cumplió con la entrada en vigor del Convenio de Transporte aprobado por D.S. 053-2005- RE; momento en el que, por primera vez, venció el permiso, pero que la autoridad administrativa modificó dicho plazo de vigencia pese a que la resolución que otorgó el permiso era un acto administrativo firme, fijando un periodo de 5 años a partir de la aprobación de la Resolución Directoral 010-99-DCTDRTCVC.T/CTAR-TACNA, de fecha 23 de marzo de 1999; irregularidad que sirvió para exigir a la empresa beneficiada la renovación posterior del permiso cada 5 años, vulnerando el derecho que gozaba respecto de la vigencia establecida en el permiso otorgado.
  - b. Respecto al vencimiento del permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores mediante Resolución Directoral 056-91-TC/15.15. Sostuvieron que la entrada en vigencia del nuevo



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

convenio de Transporte aprobado por Decreto Supremo 053-2005- RE, fijó el momento en que venció por primera vez el permiso otorgado a la Empresa Flores, y que, conforme a su Primera Disposición Transitoria, los permisos otorgados antes de su entrada en vigor mantendría su vigencia hasta la fecha de vencimiento y podrían ser renovados; además, según el artículo 13, la vigencia de los permisos es de 5 años contados desde la fecha de expedición del permiso originario y pueden ser renovados por igual periodo, por lo que estimaron que en el caso de la citada empresa, la renovación debía ser por 5 años contados desde la vigencia del nuevo convenio, de modo que la primera renovación vencería el 12 de julio 2010 y la siguiente el 12 de julio de 2015.

- c. Respecto a las solicitudes de renovación efectuada por la Empresa Flores. Precisarón que el artículo 55 de la Ley 27444, modificada por el Decreto Legislativo 1272, establece como derechos de los administrados que en los casos de renovaciones de autorizaciones, licencias, permisos y similares, se entienden automáticamente prorrogados si se solicitan mientras estén vigentes, sin esperar a que se les otorgue una respuesta, y que si bien esta disposición no estaba vigente cuando entró en vigor el nuevo convenio de transporte, sí lo estaba el artículo IV, numeral 1.6 del Título Preliminar de la Ley 27444, según el cual los derechos e intereses de los administrados no deben verse afectados por exigencias formales que podrían ser subsanadas dentro del procedimiento, resultando dicha disposición aplicable a la Empresa Flores, por haber esta presentado la primera solicitud de renovación el año 2004 y la segunda el 5 de marzo de 2009, pues su permiso vencía el 24 de marzo de 2009.

7. De lo expuesto, estimo que los jueces demandados, respecto a esta última posición interpretativa, consideraron que la Empresa Flores fue inducida a error por la Administración pública al aprobarse la Resolución Directoral 010-99-DCTDRTCVC.T/CTAR-TACNA, en la que se estableció un plazo de vigencia del permiso distinto al previsto en la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, lo que motivó que el año 2004 dicha empresa solicitara la renovación del permiso con base en lo establecido en la primera de las citadas resoluciones directorales, y no en función del periodo de vigencia que ostentaba



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

conforme a la segunda de las referidas resoluciones. Así, los jueces demandados consideraron que la Empresa Flores actuó de buena fe al asumir como válida la citada Resolución Directoral 010-99-DCT-DRTCVC.T/CTAR-TACNA, a la que califica de arbitraria, y que esto condujo a que los años 2004 y 2009 la recurrente presentara sus solicitudes de renovación. Puntualizaron que la última renovación del permiso tenía vigencia hasta el 12 de julio de 2015, pese a que el Gobierno Regional de Tacna sostiene en el Oficio 490-2014-DRTC.T/GOB.REG.-TACNA, de fecha 3 de junio de 2014, que el permiso de transporte otorgado a la Empresa Flores había vencido el 24 de marzo de 2014, y que, como no había solicitado la renovación, se había producido su terminación definitiva, sin tomar en consideración que el vencimiento del permiso de transporte no se había producido aún, pues su solicitud de renovación la presentó el 5 de marzo de 2009, por lo que vencería el 12 de julio de 2015. Precisan que el solo hecho de que la Empresa Flores presentara la solicitud de renovación durante la vigencia del permiso resultaba suficiente para que el mismo se entendiera prorrogado por 5 años, en aplicación del principio de informalismo contemplado en la Ley 27444; interpretado conjuntamente con el artículo 13 y la Primera Disposición Transitoria del convenio ratificado por el Decreto Supremo 053-2005-RE, que pretende evitar que situaciones ajenas al control de administrado le impidan seguir ejerciendo sus derechos emanados del permiso de transporte.

8. Otro aspecto a considerar es que en el fundamento 6.12 del sexto fundamento se arguye que si bien en mérito al vencimiento del permiso de transporte de la impugnante se emitieron cuatro resoluciones otorgando cupos (asientos) a otras empresas para que realicen el servicio de transporte; sin embargo, en ellas no consta que dichos asientos provengan de aquellos otorgados originariamente a la Empresa Flores, por lo que la autoridad administrativa deberá identificar los cupos de dicha empresa para declarar la nulidad de aquellos actos administrativos en los que se hubiera dispuesto ilegalmente de los mismos.
9. De lo expuesto, considero que la sentencia casatoria materia de cuestionamiento sí justificó fáctica y jurídicamente la decisión de casar la sentencia de vista y revocar la apelada, así como, declarar fundada la demanda incoada por la Empresa de Transportes Flores



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

Hnos. SRL, interpreta y aplica al caso concreto y según las circunstancias especiales que lo rodearon, las normas y principios que rigen el procedimiento administrativo, así como los convenios de transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica suscritos entre los gobiernos de Perú y Chile.

Además, se valoró los alcances tanto de la Resolución Directoral 056-91-TC/15.15, que otorgó a dicha empresa el permiso para prestar el servicio de transporte público, como de las resoluciones en virtud de las cuales se renovó dicho permiso. Cabe precisar que a mi criterio tal valoración probatoria no supone un cuestionamiento o revisión de la validez de la citada resolución directoral y/o de los procedimientos de renovación de permiso, pues, conforme lo indicó la propia sentencia, ello no era objeto de la demanda, de modo que carece de asidero tal argumento. Del mismo modo, la alegación referida a que los jueces demandados habrían asumido una tesis interpretativa no discutida en el proceso, tampoco resulta de recibo, en la medida en que compete a los jueces de las diferentes instancias la interpretación y aplicación de las normas a fin de resolver un conflicto puesto a su conocimiento.

10. Así entonces, no resulta cierto que la cuestionada resolución se encuentre afectada de vicios en la motivación o que no se encuentre fundada en derecho; por el contrario, de los argumentos que sirven de sustento a la demanda se puede concluir que en realidad lo que busca la empresa demandante es un reexamen de lo ya resuelto en sede ordinaria, lo que no se condice con los fines del proceso de amparo.
11. Por otro lado, en relación con la alegada afectación de los derechos a la tutela procesal efectiva y al debido proceso, cabe señalar que en autos tampoco se aprecia la afectación de los mismos, pues los recurrentes, además de haber tenido acceso irrestricto a la jurisdicción, del *iter* procesal descrito en las resoluciones cuestionadas se aprecia que tuvieron la oportunidad de ejercer plenamente los mecanismos de defensa que les franquea la ley, habiendo incluso formulado los medios impugnatorios pertinentes, entre otros.
12. Finalmente, respecto al derecho a un procedimiento predeterminado por ley, no se advierte una manifiesta afectación del mismo, en tanto



## Tribunal Constitucional

EXP. N.º 02689-2023-PA/TC  
TACNA  
TRANSPORTES TURISMO LA  
MERCED CANDARAVE EIRL  
Y OTROS

el proceso se realizó conforme a las normas que lo regulan sin observarse una alteración ulterior de las mismas, siendo que en el análisis de la instancia casatoria no se evidencia la modificación de los hechos fácticos ni del derecho aplicable.

13. Siendo así y al no haberse acreditado la afectación del contenido constitucionalmente protegido de alguno de los derechos invocados, la pretensión debe desestimarse, por lo que mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta.

S.

**OCHOA CARDICH**