



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC  
ICA  
INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de junio de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO



Recurso de agravio constitucional interpuesto por Inversiones Varisa SAC y la sociedad conyugal conformada por don Hugo Vernal Merluzzi y doña María Cristina Castañeda Monasi contra la Resolución 9, de fecha 8 de noviembre de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Sala Civil Descentralizada Permanente de Pisco de la Corte Superior de Justicia de Ica que, confirmando la apelada, declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia.

### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de julio de 2023, Inversiones Varisa SAC representada por su apoderado Óscar Augusto Dulanto Gilardi y la sociedad conyugal conformada por don Hugo Vernal Merluzzi y doña María Cristina Castañeda Monasi interpusieron demanda de amparo<sup>2</sup> contra el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp). Solicitó lo siguiente:

- a) Se inaplique el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas, aprobado mediante Resolución Presidencial 020-2016-SERNANP, en los extremos que establece la prohibición de desarrollar infraestructura en la Zona Silvestre, la Zona de Uso Especial y la Zona de Recuperación de la mencionada reserva (pretensión principal).
- b) Se ordene a Sernanp que no restrinja su derecho de propiedad, como es usar, disfrutar, disponer y reivindicar su propiedad, de conformidad con el artículo 923 del Código Civil, permitiéndosele la construcción de infraestructuras que permitan conciliar el ecosistema y medioambiente de la Reserva Nacional de Paracas en el predio Tierra Firme, lotes A-1, A-2, A-3 y A-4.

---

<sup>1</sup> Foja 622

<sup>2</sup> Foja 233



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC

ICA

INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

La sociedad conyugal demandante manifestó que luego de diversas transferencias adquirieron mediante contrato de permuta de fecha 13 de noviembre de 2018, el 100 % de la propiedad de los lotes A-1, A-2, A-3 y A-4 del predio Tierra Firme, y mediante contrato de compraventa de fecha 12 de abril de 2023, transfirieron por el monto de \$ 600 000.00 a Inversiones Varisa SAC la propiedad del lote A-1. Asimismo, agregó que en virtud del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Área Naturales Protegidas, los anteriores propietarios cumplieron con otorgar la primera opción de compra al Estado, la cual no fue aceptada por falta de presupuesto.

Refirió también que, con base en la norma que aprobó el Plan Maestro cuestionado la entidad demandada viene impidiendo todo tipo de construcción en los lotes A1, A2, A3 y A4 del predio Tierra Firme, lo que conlleva la inutilización y la pérdida de valor económico de su propiedad y, por ende, se configura como una expropiación indirecta o regulatoria, la cual también se encuentra prohibida por el artículo 70 de la Constitución. Precisan que conforme a la Opinión Técnica 414-2022-SERNANP-DGANP, el mencionado inmueble se encuentra superpuesto en un 16 % a la zona del Desierto Costero (Zona Silvestre) en la cual está prohibida la construcción de todo tipo de infraestructura permanente; en un 20 % a la zona del Desierto Costero (Zona de Uso Especial), donde solo se puede instalar infraestructura de control y vigilancia del área, y en un 65 % a la Zona de Derechos Adquiridos (Zona de Recuperación), en la cual también está prohibido por el Plan Maestro el desarrollo de cualquier tipo de infraestructura. Sostuvieron que la restricción a construir en la Zona de Recuperación y Zona de Uso Especial de la Reserva Nacional de Paracas establecida en el Plan Maestro no satisface el principio de proporcionalidad, pues no figura en el aludido plan, cuál es el objetivo de recuperación o conservación de dichas zonas y su relación con la prohibición de construcción en estas.

Por otro lado, manifestaron que la norma que aprueba el Plan Maestro infringe la Resolución Jefatural 101-2008-INRENA, que aprobó el “Procedimiento para edificación y/o modificación de infraestructura en predios de particulares ubicados al interior de Áreas Naturales Protegidas de carácter nacional”, la cual otorga un tratamiento diferenciado a los titulares de derechos de propiedad preexistentes a la creación del Área Natural Protegida, impidiendo que se establezcan sobre dichos predios zonas que impidan a sus titulares el uso y disfrute de estos. Finalmente, alegaron que es posible lograr un equilibrio entre la tutela de su derecho a la propiedad y la protección del ecosistema de la Reserva Nacional de Paracas, mediante la habilitación de proyectos inmobiliarios u hoteles ecológicos, que permitan la explotación económica de su predio, a la vez que preserven el medio ambiente y el uso responsable y sostenible de los recursos naturales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC  
ICA  
INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

El Juzgado Civil de Pisco, mediante Resolución 1<sup>3</sup>, de fecha 7 de agosto de 2023, admitió a trámite la demanda.

Mediante escrito de fecha 4 de septiembre de 2023<sup>4</sup>, el procurador público del Ministerio del Ambiente, en representación del Sernanp, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda. Sostuvo que la parte recurrente, al cuestionar la Resolución Presidencial 204-2022-SERNANP-DGANP, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por Hugo Vernal Meluzzi contra la Resolución Directoral 071-2022-SERNANP-DGANP, la cual a su vez denegó su pedido de autorización para la construcción en el predio Tierra Firme del hotel ecológico Los Balcones de Paracas, por lo que el proceso contencioso-administrativo se constituye como la vía adecuada para su cuestionamiento.

Asimismo, contestó la demanda y señaló que la Reserva Nacional de Paracas es un Área Natural Protegida de uso directo creada el 25 de setiembre de 1975 mediante Decreto Supremo 1281-AG, destinada a la protección de los ecosistemas marinos costeros y el patrimonio arqueológico y cultural de la zona, en la cual se permite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Indicó que mediante la Opinión Técnica 414-2022-SERNANP-DGANP, el Sernanp determinó que el proyecto “Los Balcones de Paracas” fue declarado incompatible con la Categoría, la Zonificación, el Plan Maestro y los Objetivos de Creación de la Reserva Nacional de Paracas, pues el predio Tierra Firme se superpone con zona de recuperación, zona silvestre y zona de uso especial de la mencionada reserva, y que en ninguna de ellas estaba permitida la construcción de infraestructura que modifique el lugar, solo infraestructura mínima de servicio (como señalización) y mejora de los puestos de control y vigilancia.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 4<sup>5</sup>, de fecha 11 de setiembre de 2023, declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia. Señaló que la parte recurrente está cuestionando el acto administrativo recaído en la Resolución Presidencial 020-2016-SERNANP, lo cual puede hacerse en el proceso contencioso-administrativo, toda vez que es la vía igualmente satisfactoria, donde pueden incoarse las medidas cautelares pertinentes para salvaguardar la tutela de los derechos alegados.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 9<sup>6</sup>, de fecha 8 de noviembre de 2023, confirmó la apelada por similares argumentos.

---

<sup>3</sup> Foja 289

<sup>4</sup> Foja 425

<sup>5</sup> Foja 568

<sup>6</sup> Foja 622



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC  
ICA  
INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La parte recurrente ha solicitado lo siguiente:
  - a) Se inaplique el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas, aprobado mediante Resolución Presidencial 020-2016-SERNANP, en los extremos que establece la prohibición de desarrollar infraestructura en la Zona Silvestre, la Zona de Uso Especial y la Zona de Recuperación de la mencionada Reserva, en la medida que en dicha norma se ha sustentado el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp), para emitir los actos administrativos de naturaleza continuada que han impedido el desarrollo de cualquier proyecto de construcción en el predio Tierra Firme Lotes A-1, A-2, A-2 y A-4.
  - b) Se ordene a Sernanp que no restrinja el ejercicio del derecho de propiedad con todo lo que ella presupone de acuerdo a su configuración normativa establecida en el art. 923 del Código Civil, como es usar, disfrutar, disponer y reivindicar dicho bien; siendo en el presente caso el de construir una infraestructura que permita conciliar en armonía con el ecosistema y el medio ambiente de la Reserva Nacional de Paracas en el predio Tierra Firme Lotes A-1, A-2, A-3 y A-4.

Alegó la vulneración de su derecho fundamental a la propiedad.

### Análisis de procedencia

2. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013- PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció en el fundamento 15, con carácter de precedente, que una vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” como la vía del proceso constitucional de amparo si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de los siguientes elementos: i) que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho; ii) que la resolución que se fuera a emitir pueda brindar tutela adecuada; iii) que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y iv) que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.
3. Este Tribunal verifica el siguiente iter procedimental antes de la interposición de la presente demanda de amparo:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC  
ICA  
INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

- a. Frente a la solicitud del señor Hugo Vernal Merluzzi, el Director General de Políticas de Desarrollo Turístico del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Mincetur solicitó al Sernanp que evalúe la compatibilidad de la actividad denominada “Los Balcones de Paracas”. Como consecuencia, de ello, se emitió la Opinión Técnica N° 414-2022-SERNANP-DGANP de fecha 20 de abril de 2022, la cual concluyó que el área estaría superpuesta totalmente a la Reserva Nacional de Paracas, en los siguientes términos:

6.1. Por lo antes evaluado y en el marco de la normatividad vigente, la actividad denominada “Los Balcones de Paracas”, la misma que se plantea desarrollar al interior de la Reserva Nacional de Paracas, NO ES COMPATIBLE, porque contraviene con la Categoría, Zonificación, Plan Maestro y Objetivos de Creación de la referida Área Natural Protegida.  
(...)<sup>7</sup>

- b. Ante el recurso de reconsideración interpuesto contra la referida opinión, mediante Resolución Directoral N° 071-2022-SERNANP-DGANP de fecha 30 de junio del 2022, se declaró infundado tal recurso<sup>8</sup>.

- c. Frente al recurso de apelación interpuesto por el señor Hugo Vernal Merluzzi, la jefatura del Sernanp mediante la Resolución Presidencial N° 204-2022-SERNANP de fecha 7 de setiembre del 2022, declaró infundado el recurso incoado, con base a lo siguiente:

Que, en este sentido y por lo expuesto en los puntos precedentes y en el marco de la solicitud de apelación el proyecto planteado de la forma como ha sido presentado, contemplando que el proyecto sólo desarrolla la intención de construir e instalar Infraestructura asociado a actividades turísticas al interior de la Reserva Nacional de Paracas, CONTRAVIENE específicamente en los objetivos de creación del ANP, en el documento plan maestro y en la zonificación se intersecta (zonas de recuperación, zona silvestre y zona de uso especial);

Que, en consecuencia; el SERNANP se ratifica respecto al contenido de la Opinión Técnica N° 414-2022-SERNANP-DGANP emitida con fecha 20 de abril de 2022, a través de la cual de acuerdo con lo evaluado y en el marco de la normatividad vigente, la actividad denominada "Los Balcones de Paracas", la misma que se plantea desarrollar al interior de la Reserva Nacional de Paracas, No es Compatible.<sup>9</sup>

4. Por otro lado, el petitorio expreso se refiere a que se inaplique el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas, en la medida en que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp) se ha

---

<sup>7</sup> Foja 147

<sup>8</sup> Foja 198

<sup>9</sup> Foja 231



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC  
ICA  
INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

sustentado en dicha norma para emitir los actos administrativos de naturaleza continuada que han impedido el desarrollo de cualquier proyecto de construcción en el predio “Tierra Firme”.

5. En atención a lo uno y lo otro, conforme al petitorio y de la revisión conjunta de los elementos aportados por la parte recurrente, en concreto, este Tribunal Constitucional advierte que en realidad se pretende cuestionar los actos administrativos sustentados en el Plan Maestro.
6. En tal sentido, este Tribunal considera que la pretensión demandada debe ser atendida a través del proceso contencioso-administrativo, el cual se constituye en una vía igualmente satisfactoria para dilucidar la presente controversia, toda vez que, a través de dicho proceso, se podrá evaluar si tanto la Resolución Presidencial 204-2022-SERNANP, la Resolución Directoral 071-2022-SERNANP-DGANP como la Opinión Técnica 414-2022-SERNANP-DGANP, han sido adecuadamente emitidas, oportunidad en la que los demandantes tendrán la posibilidad de ofrecer y actuar medios de prueba que den certeza al juzgador de la veracidad de sus afirmaciones, más aún cuando en dicha vía puede hacer uso de las medidas cautelares pertinentes. En tal sentido, el proceso de amparo no es la vía idónea para resolver la presente controversia; por el contrario, el proceso contencioso-administrativo es la vía igualmente satisfactoria para cuestionar los mencionados actos administrativos, conforme está regulado en el artículo 5, inciso 1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, que reza lo siguiente: “En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: 1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos”.
7. Cabe precisar que de autos no se ha acreditado la existencia de un riesgo de irreparabilidad del derecho invocado, ni tampoco se ha demostrado la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que podría ocurrir por alguna especial circunstancia que permita a este Tribunal analizar el fondo de la controversia. Por consiguiente, no corresponde emitir pronunciamiento sobre la pretensión en el proceso de amparo.
8. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal Constitucional advierte que el Plan Maestro es el documento de planificación de más alto nivel con el que cuenta un Área Natural Protegida (ANP) elaborado bajo un proceso participativo y es revisado cada 5 años. Asimismo, el referido Plan Maestro debe contener: i) la zonificación, estrategias y políticas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04712-2023-PA/TC  
ICA  
INVERSIONES VARISA SAC Y OTRO

generales para la gestión del área; ii) la organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo y iii) los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados al área y sus zonas de amortiguamiento.<sup>10</sup>

9. Este Colegiado verifica que el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas (2016-2020) no ha sido actualizado, pese a haber transcurrido el plazo previsto legalmente. En ese sentido, corresponde exhortar al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) a que realice las actuaciones necesarias para disponer la actualización del Plan Maestro, que contiene regulaciones sobre este tipo de Área Natural Protegida (ANP), y que conforme a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se tratan de áreas con especial relevancia ambiental, lo que las convierte en zonas que ostentan un elevado nivel de protección.<sup>11</sup>

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.
2. **EXHORTAR** al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) a que realice las actuaciones necesarias para disponer la actualización del Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**  
**MORALES SARA VIA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE MORALES SARA VIA**

---

<sup>10</sup> Art. 20 de la Ley 26834

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00002-2024-AI/TC, fundamento 36.