

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**El deber de colaboración del administrado en la fiscalización de actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos y el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas.**

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo.

Autor:

***Manuel Abelardo Zúñiga Luey***

Asesor:

***David Enrique Mendiola Flórez***


Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, DAVID ENRIQUE SERAFÍN MENDIOLA FLÓREZ, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "El deber de colaboración del administrado en la fiscalización de actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos y el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas", del autor(a) MANUEL ABELARDO ZUÑIGA LUEY, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 21/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 15 de setiembre del 2025

DAVID ENRIQUE SERAFÍN MENDIOLA FLÓREZ	
DNI: 41875591	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-6365-9545">https://orcid.org/0000-0002-6365-9545</a>	

## **RESUMEN**

El presente artículo plantea como problema principal la determinación de los límites y condiciones en los que la Administración Pública puede ejercer su potestad fiscalizadora en establecimientos dedicados al procesamiento de recursos hidrobiológicos, considerando que estos espacios pueden calificar como domicilio constitucionalmente protegido. La dificultad radica en compatibilizar la necesidad del estado de fiscalizar para garantizar la legalidad, la protección del interés público y la sostenibilidad del sector pesquero, con el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, reconocido por nuestra Constitución y reforzado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Los instrumentos normativos empleados incluyen el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y diversas normas sectoriales del sector pesquero, además de la jurisprudencia constitucional que delimita las excepciones a la protección constitucional del domicilio, entre otros. Como principales conclusiones podemos destacar que la potestad fiscalizadora de la Administración no puede sustentar el ingreso forzoso sin autorización judicial o consentimiento expreso cuando se trata de espacios que califican como domicilio; sin embargo, en casos de flagrancia, peligro grave o sanidad, existen excepciones constitucionales. En este contexto, la actividad de fiscalización requiere una interpretación que concilie la función de control estatal con las garantías constitucionales, asegurando en todo momento el respeto a los derechos fundamentales y la observancia del principio de legalidad en el desarrollo del procedimiento, reconociendo que la negativa de ingreso a un inmueble calificado como domicilio puede constituir una manifestación legítima del ejercicio regular del derecho a la inviolabilidad domiciliaria.

### **Palabras clave**

*Fiscalización administrativa, domicilio, inviolabilidad del domicilio, deber de colaboración, procesamiento de recursos hidrobiológicos*

## **ABSTRACT**

This article presents as its main issue the determination of the limits and conditions under which the Public Administration may exercise its supervisory authority over establishments engaged in the processing of hydrobiological resources, considering that such spaces may qualify as constitutionally protected domiciles. The difficulty lies in reconciling the State's need to oversee activities to ensure legality, the protection of the public interest, and the sustainability of the fishing sector, with the fundamental right to the inviolability of the home, as recognized by our Constitution and reinforced by the Constitutional Court's jurisprudence. The regulatory instruments employed include the Consolidated Text of Law No. 27444, the General Administrative Procedure Law, various sectoral regulations within the fisheries sector, and constitutional jurisprudence that defines exceptions to the constitutional protection of the home, among others.

As main conclusions, it is highlighted that the Administration's supervisory authority cannot justify forced entry without judicial authorization or express consent when dealing with spaces that qualify as domiciles; however, in cases of flagrante delicto, serious danger, or health emergencies, constitutional exceptions apply. In this context, supervisory activity requires an interpretation that harmonizes the function of state oversight with constitutional guarantees, ensuring at all times respect for fundamental rights and adherence to the principle of legality throughout the procedure, recognizing that a refusal to permit entry into a property qualifying as a domicile may constitute a legitimate exercise of the right to inviolability of the home.

### **Keywords**

Administrative inspection, domicile, inviolability of the domicile, duty of cooperation, processing of hydrobiological resources

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>I Régimen general de la actividad de Fiscalización de la Administración Pública</b>	
1.1 Definición y características de la actividad de fiscalización. ....	7
1.2 Diferencias con la potestad sancionadora. ....	10
1.3 Marco constitucional de la potestad fiscalizadora de la Administración. ....	11
1.4 La actividad administrativa de fiscalización en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. ....	14
1.5 Facultades de supervisión y fiscalización de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos. ....	16
1.6 Facultades de supervisión y fiscalización en otras leyes especiales. ....	22
1.7 Facultades de supervisión y fiscalización en el sector pesquero. ....	27
<b>II La protección del domicilio como derecho fundamental frente al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Administración</b>	
2.1 Definición, caracteres y alcances del domicilio. ....	29
2.2 El concepto de domicilio en el ordenamiento jurídico peruano y en la jurisprudencia del tribunal constitucional. ....	31
2.3 La extensión del concepto de domicilio a las personas jurídicas. ....	33
2.4 El derecho a la inviolabilidad del domicilio: Definición y características. ....	35
2.5 Alcances del derecho a la inviolabilidad de domicilio con relación a las personas jurídicas. ....	36
2.6 Aplicación del Test de proporcionalidad de derechos: Oposición entre el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas y la potestad de fiscalización de la Administración Pública. ....	37
2.7 La protección del domicilio como derecho fundamental frente al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Administración. ....	40
<b>III El ejercicio de la potestad fiscalizadora en el ámbito de las actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos y el derecho a la inviolabilidad del domicilio</b>	
3.1 Alcances del concepto de domicilio a los establecimientos de personas jurídicas dedicados a actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos. ....	43
3.2 El deber de colaboración de los administrados en las actividades de fiscalización que requieren el acceso a los establecimientos de procesamiento de recursos hidrobiológicos. ....	45
3.3 Justificación de la necesidad de realizar actividades de fiscalización en establecimientos dedicados a actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos que califiquen como domicilio. ....	46
3.4 El derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas y las excepciones a su protección en las actividades de fiscalización de establecimientos donde se realizan actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos. ....	47
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>52</b>

## INTRODUCCIÓN

Una de las potestades más importantes con que cuenta la Administración pública es la de fiscalización, ya que es a través de esta que la autoridad administrativa verifica el cumplimiento del derecho y busca resguardar los intereses generales en aquellas actividades económicas que se encuentran sujetas a control o regulación estatal. En efecto, de conformidad con lo que establece el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (LPAG) respecto a la actividad de fiscalización, esta no se limita a verificar el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados (...)", sino que se desarrolla teniendo como último fin la tutela de los bienes jurídicos protegidos". (LPAG, art. 239). En tal sentido, el ejercicio de dicha potestad implica, por un lado, la imposición de deberes legales a los administrados fiscalizados que están obligados a permitir y facilitar la actividad de inspección; y, por otro lado, la observancia de los derechos y garantías de los administrados fiscalizados que la Administración no puede desconocer y que estos podrán oponer ante ella frente a una eventual vulneración de estos.

Uno de los deberes legales a los que se ha hecho referencia es el que tienen los administrados de soportar y colaborar con las actividades de fiscalización ejercidas por la Administración. Este deber se deriva de la atribución de un poder público a la Administración para garantizar la tutela de un interés público identificado por el ordenamiento. Por consiguiente, el administrado debe brindar facilidades para la realización de la fiscalización, en la medida que esta sirve a un interés público mayor que prevalece frente a los intereses particulares, y que encuentra su fundamento en el mandato de la ley.

Con respecto a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas, y a las excepciones por motivos de sanidad o grave riesgo que se encuentran contempladas en la Constitución, la doctrina nacional en su mayoría destaca lo que dice el propio texto constitucional, en cuanto a que los motivos de

dichas excepciones reconocidas deben ser reguladas por Ley (Sánchez Povis, 2020, pp. 47-48); y, asimismo, que la Administración, al aplicar las normas que regulan su potestad fiscalizadora debe, en todo caso, considerar la protección constitucional al domicilio, tanto para personas naturales como jurídicas; potestad que, ante la ausencia de autorización del titular, requerirá siempre autorización judicial (Tirado Barrera, 2022, pp. 33-34). En tal sentido, la doctrina centra el análisis en determinar si el establecimiento donde una persona jurídica realiza una actividad económica que forma parte de su objeto social califica dentro del concepto de domicilio, y así quedar protegida por la inviolabilidad del domicilio constitucionalmente reconocida (Morón Urbina, 2021, pp. 331-332), la cual implica la necesidad de contar con el consentimiento del titular del domicilio o de su representante; o, en su defecto, con la correspondiente autorización judicial.

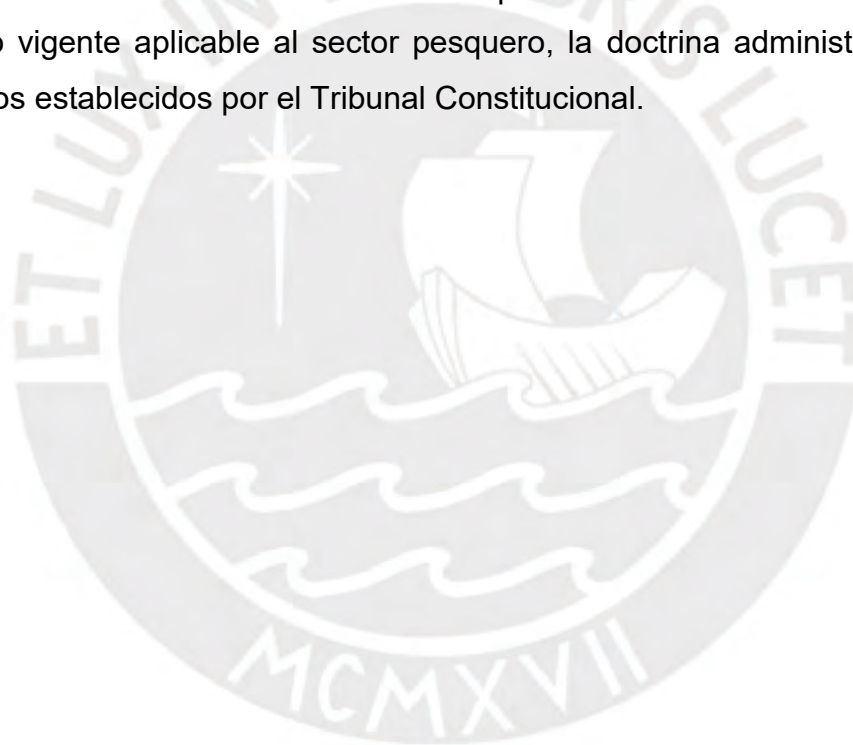
Asimismo, con relación a las referidas excepciones establecidas por el inciso 9) del artículo 2° de la Constitución Política, es mayoritaria la doctrina en señalar que éstas se fundan en el estado de necesidad o fuerza mayor (Pisfil Flores, Daniel Armando, 2012, pp. 496-499).

Al respecto, es pertinente señalar que, de una revisión de la legislación peruana vinculada a las excepciones que nuestra Constitución reconoce al derecho a la inviolabilidad del domicilio, hemos podido determinar que no existe un marco legal general con relación a estas; por lo que, será necesario recurrir al análisis de las regulaciones sectoriales a fin de acercarnos a una delimitación legal de las referidas excepciones constitucionales.

El desarrollo de actividades de fiscalización administrativa en el sector pesquero plantea un conjunto de interrogantes jurídicas relevantes cuando estas acciones requieren el ingreso físico a los establecimientos donde las personas jurídicas desarrollan su actividad productiva, particularmente en el procesamiento de recursos hidrobiológicos. Estas instalaciones —por sus características de uso exclusivo, delimitación espacial y acceso restringido al público— pueden calificar como domicilio constitucionalmente protegido,

incluso tratándose de personas jurídicas. Esta situación da lugar a una necesaria reflexión sobre los límites que el ordenamiento jurídico impone al ejercicio de la potestad fiscalizadora del Estado, así como sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso a dichos espacios se realice de forma legítima.

En este marco, se hace imprescindible analizar también el concepto de domicilio aplicado a estos establecimientos, el alcance del deber de colaboración que pesa sobre los administrados, la justificación legal y material de las labores de fiscalización, y las excepciones constitucionales que permiten restringir el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Las siguientes secciones desarrollan estos aspectos con base en el marco normativo vigente aplicable al sector pesquero, la doctrina administrativa y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional.



## **SECCIÓN I: Régimen general de la actividad de Fiscalización de la Administración Pública.**

### **1.1 Definición y características de la actividad de fiscalización.**

Partiremos de una concepción general de la actividad de fiscalización como una técnica de limitación de la Administración, a través de la cual, ésta: —(.) impone restricciones, deberes y ejerce control o supervisión sobre las conductas privadas con el fin de garantizar algún interés público” (Rebollo Puig, 2016, p. 63).

En ese sentido, se manifiesta como una actividad material que consiste en verificar o comprobar que las actividades de los particulares sujetas al control del estado cumplan con la ley y las regulaciones especiales. Al respecto, existe cierto sector de la doctrina que describe a la potestad de fiscalización como una potestad innovativa, toda vez que tiene la capacidad de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas concretas o deberes, por lo que es considerada como una —potestad-función”, en tanto que es ejercida en beneficio no de la organización administrativa sino del interés público (Izquierdo Carrasco, 2019, p. 413).

Hasta aquí es posible encontrar coincidencias en la doctrina respecto a que el “(...) parámetro para la actividad de fiscalización no está constituido exclusivamente por ese conjunto de deberes, obligaciones, prohibiciones y limitaciones de distinta fuente, sino también, en último término, por la tutela de los bienes jurídicos protegidos” (Izquierdo Carrasco, 2019, p. 394), vista esta como el fin último de la actividad de fiscalización.

Por su parte, otro sector de la doctrina, liderado por García Ureta caracteriza a la potestad de fiscalización como: —(.) un poder abstracto reconocido a la Administración por la norma, (...) una actividad administrativa ordinaria de intervención dirigida a la comprobación del

ejercicio de derechos y obligaciones por parte de un particular, con el fin de determinar su adecuación al ordenamiento jurídico”; y que, al ser unilateral, no implica una relación jurídica. Desde dicha perspectiva, —(.) el ciudadano se encontrará en una situación de sujeción que pasará a ser de obligación cuando se ejercite efectivamente” (García Ureta, 2006).

No obstante, desde otra teoría, presidida por Izquierdo Carrasco (Izquierdo Carrasco, 2019, p. 413), a la cual nos adscribimos, cuando como consecuencia del ejercicio de la potestad de fiscalización se produce una afectación en la esfera jurídica del administrado, surgirá una verdadera relación jurídica, así como deberes jurídicos individualizados y concretos. Y es precisamente en este tipo de supuestos en los que nos podremos encontrar ante eventuales conflictos entre los deberes y derechos del administrado frente al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Administración.

Desde otras teorías, se concibe a la fiscalización como una potestad de la Administración cuya finalidad principal es prevenir riesgos y daños no tolerados por el orden jurídico (Vergara Soto, 2020, p. 32); finalidad que, como veremos en el desarrollo del presente artículo, no se contradice con la finalidad de comprobación del cumplimiento de las normas, deberes, obligaciones y prohibiciones por parte de los administrados, así como la de tutela de bienes jurídicos protegidos.

Desde estas definiciones de la doctrina y, en concordancia con aquella que recoge el artículo 239º del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, LPAG), podemos entender a la actividad de fiscalización como —(..) el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección (...)” (LPAG, art. 239), a través de las cuales, la Administración interviene en la esfera jurídica de los administrados, con el fin de verificar el cumplimiento de determinados deberes, obligaciones, prohibiciones y

otras limitaciones que les son exigibles, (...)) derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica (...)", que busca prevenir riesgos y evitar daños, y que tiene como finalidad última la tutela de los bienes jurídicos protegidos.

A partir de las definiciones antes descritas, se pueden recoger algunos caracteres comunes que nos facilitarán la comprensión del concepto de fiscalización:

- a) Es una actividad de limitación de la Administración, entendida esta como aquella actividad material a través de la cual interviene en la esfera jurídica de los administrados y/o ciudadanos, restringiendo sus derechos en favor de un bien público superior. En ese sentido, dicha limitación, en tanto no ser irrestricta, debe sustentarse en la necesidad de proteger determinados bienes jurídicos; por lo que, si bien puede ser ejercida dentro de un marco de discrecionalidad, dicho marco estará delimitado por el ordenamiento jurídico.
- b) Es una potestad de la Administración que se sujeta al principio de legalidad, puesto que solamente por mandato legal puede atribuirse dicha potestad a una entidad. En ese mismo sentido, los alcances en su ejercicio se circunscriben a la verificación, supervisión o inspección del cumplimiento de aquellas (...)) obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica" (LPAG, art. 239). Es decir, si para determinado sector la potestad de fiscalización no se encuentra prevista en alguno de los instrumentos jurídicos antes mencionados, las actividades de dicho sector no podrán ser objeto de fiscalización.
- c) Es una actividad que se ejecuta bajo un enfoque preventivo y correctivo, que busca disminuir riesgos, corregir irregularidades y evitar incumplimientos al ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo,

una diligencia de inspección tendrá como finalidad inmediata corregir una conducta y prevenir la comisión de infracciones a la normativa; mientras, que, de haberse verificado durante esta la comisión de una infracción, la diligencia de inspección pasará a formar parte de la actividad probatoria previa al inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

## 1.2 Diferencias con la potestad sancionadora.

En palabras de García Ureta, en la potestad fiscalizadora (→..) prima la idea del control de la legalidad. Aquí se persigue la prevención (de tal manera que no se produzca una sanción) o el restablecimiento de la situación legal o «la restauración del orden normal de cosas alterado» (García Ureta, 2006, p. 37).

De esta concepción de la fiscalización como una actividad de control preventivo de la legalidad es que surge la regulación de la facultad de la Administración de dictar medidas cautelares o correctivas como parte del ejercicio de la potestad fiscalizadora, dentro del marco legal que las habilite a ello.

Por su parte, la potestad sancionadora es la facultad de la Administración para tipificar infracciones e imponer sanciones a los administrados que infringen las normas administrativas, facultad que se enmarca dentro de los límites de su ley habilitante. Se trata pues de una facultad que se deriva del *ius puniendi* del estado, cuya otra manifestación se encuentra en el derecho penal, del cual provienen algunos principios que han sido adecuados al derecho administrativo sancionador, como son el principio de legalidad, principio de tipicidad, principio de culpabilidad, principio de proporcionalidad, principio de presunción de licitud y el *non bis in ídem*.

En ese sentido, la potestad sancionadora se ejerce una vez que se ha constatado el incumplimiento de las normas y tiene como función castigar para corregir y prevenir comportamientos no deseados y disuadir la comisión de futuras infracciones, tutelando el interés público.

A partir de lo anteriormente expuesto, podemos identificar algunas diferencias clave entre la potestad de fiscalización y la potestad sancionadora de la Administración:

<b>ASPECTO</b>	<b>Potestad de Fiscalización</b>	<b>Potestad Sancionadora</b>
Función	Supervisar y verificar el cumplimiento normativo.	Imponer sanciones por infracciones cometidas.
Naturaleza	Preventiva y de control.	Correctiva y punitiva.
Momento de ejercicio	Preventiva y previa a la constatación de una infracción.	Posterior a la constatación de una infracción.
Procedimiento	Inspecciones inopinadas, inspecciones notificadas, auditorías y fiscalizaciones de gabinete.	Procedimiento administrativo sancionador: etapa instructiva y etapa sancionadora.
Medidas que pueden dictarse.	Medidas cautelares y correctivas.	Medidas de carácter provisional cuya finalidad es asegurar la eficacia de la resolución final.

### **1.3 Marco constitucional de la potestad fiscalizadora de la Administración.**

La Constitución Política del Perú (1993) reconoce de manera implícita y, en algunos casos, explícita la potestad de fiscalización de la Administración Pública, especialmente en ámbitos como educación, economía, protección de bienes y fondos públicos.

Así, podemos citar algunos ejemplos contenidos en nuestra norma fundamental:

-A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley” (Constitución, art. 2º, inciso 9).

Esta disposición constitucional limita la potestad de fiscalización al exigir que la Administración Pública respete la inviolabilidad del domicilio, admitiendo como únicas excepciones aquellas sustentadas en motivos de sanidad o de grave riesgo, situaciones que corresponderá ser reguladas y definidas por la autoridad competente, mediante ley. Al respecto, al no existir una legislación general que regule dichas excepciones, será necesario revisar la legislación sectorial sobre el particular.

-Al secreto y a la inviolabilidad de sus comunicaciones y documentos privados (...).

Los libros, comprobantes y documentos contables y administrativos están sujetos a inspección o fiscalización de la autoridad competente, de conformidad con la ley. Las acciones que al respecto se tomen no pueden incluir su sustracción o incautación, salvo por orden judicial” (art. 2º, inciso 10).

Este artículo incorpora de manera expresa una excepción a la inviolabilidad de los documentos privados, al señalar que los libros, comprobantes y documentos contables y administrativos pueden ser objeto de fiscalización por parte de la autoridad competente, la cual comprende a la autoridad administrativa habilitada por ley.

Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural (...).

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios. (...)” (art. 19).

Esta norma establece el beneficio de inafectación tributaria para las universidades, institutos superiores y demás centros educativos. Como contrapartida, ha dispuesto la facultad de la Administración de fiscalizar las actividades de dichas instituciones, a través de los mecanismos que establezca la ley:

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” (art. 58).

Aunque no se mencione expresamente la fiscalización, se infiere de estos dispositivos que el rol del estado en las áreas mencionadas incluye la supervisión y control de los servicios y actividades privadas vinculadas, como parte de su función orientadora y reguladora.

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del

Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control” (art. 82).

Este artículo le atribuye expresamente a la Contraloría General de la República la potestad de fiscalizar la legalidad del uso de los recursos y fondos públicos. Esta potestad se fundamenta en el principio de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos (Ley N° 28175, art. IV).

La Constitución Política del Perú configura un marco jurídico claro para el ejercicio de la potestad de fiscalización de la Administración, reconociéndola explícitamente en ámbitos como la supervisión de servicios públicos y educativos, e implícitamente en artículos que aluden al rol del estado en la orientación del desarrollo y la protección de bienes públicos. Esta potestad se equilibra con el respeto a los derechos fundamentales, lo que obliga a la Administración a actuar bajo los principios de legalidad y razonabilidad.+

#### **1.4 La actividad administrativa de fiscalización en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Con la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1272 en diciembre de 2016, se incorporó un capítulo específico en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, destinado a regular de manera homogénea el ejercicio de la fiscalización administrativa. Esta reforma respondió a la necesidad de superar la dispersión normativa que caracterizaba a la fiscalización sectorial, en la que cada entidad regulaba sus propios procedimientos sin atender a un marco jurídico uniforme. El nuevo régimen permite ahora establecer principios y estándares mínimos que deben observar todas las entidades fiscalizadoras, garantizando mayor seguridad jurídica y predictibilidad de la Administración.

El artículo 239° del TUO de la LPAG (2019) introduce una definición formal de fiscalización administrativa como una actividad material de supervisión y verificación del cumplimiento de deberes y prohibiciones por parte de los administrados, basada en una planificación preventiva y orientada a la tutela de bienes jurídicos protegidos. Se trata pues de una serie de actuaciones materiales de control que pueden servir de base para iniciar otros procedimientos; por ejemplo, sancionadores.

El artículo 240° del referido TUO, reconoce una serie de facultades específicas a las entidades fiscalizadoras: solicitar información, interrogar a personas involucradas directa o indirectamente, inspeccionar bienes o locales (respetando límites constitucionales como la inviolabilidad del domicilio), registrar medios de prueba audiovisuales, realizar peritajes técnicos, y ampliar el objeto de la fiscalización si se detectan nuevos elementos durante su ejecución. Estas facultades deben ejercerse respetando el principio de legalidad y la conexión con el objeto de la fiscalización.

En cuanto a los deberes de las entidades que realizan actividad de fiscalización, el artículo 241 del TUO de la LPAG dispone que esta debe ser ejercida ~~(...)~~ con diligencia, responsabilidad y respeto a los derechos de los administrados (...). Entre sus deberes se incluyen: realizar una revisión previa de la documentación, identificarse ante los administrados, citar la base legal de su competencia, entregar copia del acta de fiscalización, guardar reserva de la información obtenida y mantener imparcialidad, evitando conflictos de interés.

Respecto a los derechos de los administrados fiscalizados, el artículo 242° señala que estos tienen derecho a ser informados del objeto y sustento legal de la fiscalización, a conocer el plazo estimado de duración, a requerir credenciales de los fiscalizadores, realizar grabaciones, incluir observaciones en las actas, presentar documentos o pruebas adicionales y contar con asesoría profesional durante las diligencias.

Asimismo, entre los deberes de los administrados fiscalizados, el artículo 243° dispone que estos deben facilitar la ejecución de las facultades de fiscalización, permitir el acceso a sus dependencias y equipos, suscribir el acta de fiscalización y cumplir con otras obligaciones establecidas por leyes especiales.

Por su parte, el artículo 245° del TUO de la LPAG establece que la fiscalización puede concluir en: certificación de conformidad, recomendación de mejoras, advertencia de incumplimientos no sancionables, recomendación de iniciar un procedimiento sancionador, adopción de medidas correctivas u otras formas establecidas por leyes especiales. Algunas fiscalizaciones pueden tener finalidad orientativa, identificando riesgos y notificando alertas a los administrados.

De lo anterior se colige que, el marco normativo general que regula la actividad de fiscalización administrativa en el Perú tiene como motivación la búsqueda del equilibrio entre los alcances de la potestad de limitación del estado y los derechos y garantías de los administrados.

#### **1.5 Facultades de supervisión y fiscalización de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos.**

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993 representó la consagración normativa de un régimen económico que promueve el libre mercado y minimiza la participación del estado. En este contexto, el gobierno de turno inició un proceso de reorganización que implicó la liberalización del mercado y condujo a la privatización parcial de los servicios públicos básicos, ya sea mediante la venta de empresas estatales o a través del otorgamiento de concesiones a favor de empresas privadas. Frente a este nuevo escenario, el estado pasó a ejercer un rol de supervisión, para lo cual creó los organismos reguladores.

Estos organismos fueron creados entre 1992 y 1998 a través de sus respectivas leyes constitutivas y son: el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (las competencias en materia de minería le fueron transferidas en el 2007, modificando su denominación a OSINERGMIN), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS); todos ellos adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y normados por un marco general: la Ley 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

Dentro de las funciones reconocidas a estos organismos, se encuentran las funciones supervisora y fiscalizadora<sup>1</sup>, las cuales comprenden aquellas actuaciones de la Administración que forman parte de lo que, para efectos de este artículo, hemos definido como actividad de fiscalización.

**a) OSIPTTEL:**

En el caso de OSIPTTEL, dentro de su marco normativo especial, la Ley N.º 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades de OSIPTTEL (2000), dispone en su artículo 16º que las empresas reguladas están obligadas a permitir el acceso inmediato del personal autorizado de OSIPTTEL a sus dependencias, instalaciones y equipos,

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (2000):

-3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

a) Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas;

(...)

d) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión (...).

así como brindar todas las facilidades necesarias para la ejecución de pruebas técnicas o mediciones. Es decir, se trata de una prerrogativa del regulador que este puede ejercer al margen del consentimiento de la empresa operadora y que no requiere autorización judicial.

Con arreglo a ello, OSIPTEL aprobó el Reglamento General de Supervisión, mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 090-2015-CD/OSIPTEL, donde se establecen los procedimientos y modalidades para la realización de las visitas de inspección, las cuales pueden ser programadas o inopinadas. En ambos casos, el personal de OSIPTEL puede ingresar a las instalaciones de la empresa, solicitar documentos, acceder a sus sistemas, realizar pruebas técnicas y recopilar evidencias, levantando al final un acta de supervisión.

Durante la inspección, la empresa operadora está obligada a colaborar con el personal fiscalizador. En ese sentido, cualquier demora, obstrucción o negativa al ingreso o a la entrega de información puede ser calificada como infracción administrativa, sancionable conforme al Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSIPTEL (Res. N.º 087-2013-CD/OSIPTEL). Ahora bien, ¿estas medidas se pueden aplicar incluso cuando la inspección se realiza en locales que podrían calificar como “domicilio” para efectos de la protección constitucional?

Para intentar responder esta pregunta vale la pena tener en cuenta lo dicho por el Tribunal Constitucional español en la STC 69/1999<sup>2</sup>, respecto a que las personas jurídicas también son titulares del derecho a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el artículo 18.2 de la Constitución española, pero que dicha protección es menos intensa que la que se aplica a las personas físicas, debido a la falta de una conexión directa con la intimidad personal. Así, para que un local empresarial quede amparado por la garantía constitucional, debe cumplir una condición esencial: debe tratarse de un espacio

---

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional de España. (1999). *Sentencia 69/1999, de 26 de abril de 1999*. Recurso de amparo 2824/1995. Boletín Oficial del Estado, núm. 114, de 13 de mayo de 1999. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/ES/Resolucion/Show/3811>

indispensable para el desarrollo de la actividad, como centros de dirección, administración, custodia de documentación o lugares no abiertos al público. De igual modo, el tribunal también precisa que la autorización judicial para ingresar en dichos espacios debe cumplir criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y concreción, especialmente cuando la medida afecte derechos fundamentales. Sin embargo, el grado de exigencia en la motivación y formalidades disminuye cuando se trata de establecimientos abiertos al público o actividades estrictamente comerciales.

Bajo este criterio, una empresa operadora que reciba la visita inopinada de inspectores de OSIPTEL en uno de sus locales de dirección no abierto al público, podría ampararse en la garantía constitucional de la inviolabilidad de domicilio para no permitir el ingreso a su establecimiento, en tanto no exista una autorización judicial.

**b) OSINERGMIN:**

OSINERGMIN, por su parte, como organismo regulador multisectorial, está facultado para realizar inspecciones *in situ*, a fin de verificar las condiciones de operación, seguridad, protección ambiental, continuidad del servicio y cumplimiento normativo por parte de las empresas reguladas. Conforme a su ley general, Ley N.º 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG (1996) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM (2001, art. 80º), puede realizar inspecciones, programadas o inopinadas, en los locales de las entidades bajo su supervisión, así como examinar libros, registros y documentos, verificar procesos productivos, tomar declaraciones de los presentes, capturar copias de archivos físicos o digitales, y registrar evidencia mediante fotografías o filmaciones. Estas visitas también pueden efectuarse en medios de transporte, almacenamiento o comercialización, según la naturaleza del servicio fiscalizado. Si fuera necesario el descerraje para el ingreso a un local cerrado, deberá obtenerse la respectiva autorización judicial dentro de un plazo máximo de 24 horas, pudiendo solicitar el apoyo de la fuerza

pública. Además, OSINERGMIN está autorizado a instalar equipos propios en las instalaciones inspeccionadas, siempre que ello no interfiera de manera sustancial con la prestación del servicio (2001, art. 80°).

A partir de lo señalado, se infiere que, al introducir de manera explícita el requisito de contar con autorización judicial cuando deba efectuarse el descerraje en un establecimiento de la empresa operadora, la norma reconoce de manera implícita que el ingreso no autorizado a un establecimiento empresarial, que podría calificar como domicilio, se encuentra dentro del ámbito de protección de la garantía constitucional de la inviolabilidad del domicilio.

**c) OSITRAN:**

Un marco similar podemos encontrar con relación a OSITRAN, que, como ente regulador de infraestructura de transporte de uso público, posee facultades de supervisión y fiscalización *in situ* conforme a la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo (1998), el Reglamento General del OSITRAN (2006) y su Reglamento General de Supervisión (2011). Estas normas habilitan a los inspectores a ingresar a instalaciones, centros operativos, almacenes y otros locales de los concesionarios, con o sin aviso previo, para verificar el cumplimiento de obligaciones técnicas, contractuales y de seguridad. Durante estas visitas, pueden revisar documentación, sistemas electrónicos, tomar declaraciones, copiar archivos físicos o digitales, y captar evidencia gráfica. Asimismo, si resulta necesario el descerraje de un local cerrado, se requiere autorización judicial previa, la cual debe ser tramitada en un plazo máximo de 24 horas. Además, se contempla la intervención en medios de transporte, puntos de almacenamiento o comercialización, en la medida pertinente a su ámbito funcional.

De las facultades de inspección antes descritas deducimos que, si bien OSITRAN cuenta con respaldo normativo para realizar inspecciones *in situ*, su intervención en instalaciones cerradas, sin el consentimiento del titular del establecimiento, debe contar con autorización judicial, de lo cual se deduce también un reconocimiento implícito dentro del ámbito tutelar de la garantía constitucional de la inviolabilidad de domicilio a aquellos establecimientos empresariales que califiquen como domicilio, bajo los criterios antes señalados.

**d) SUNASS:**

En cuanto a la regulación de los servicios de saneamiento, la SUNASS, organismo creado por el Decreto Ley N° 25965 (1992), ejerce funciones de supervisión y fiscalización en virtud de su Reglamento General de Fiscalización y Sanción, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 064-2023-SUNASS-CD. Este reglamento faculta a la SUNASS a realizar inspecciones de campo, tanto con aviso previo como sin él, en los locales de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento.

Durante dichas actuaciones, la SUNASS puede ingresar a los locales, examinar documentación, constatar procesos productivos, tomar declaraciones, así como obtener copias de archivos físicos o digitales y realizar fotografías o filmaciones pertinentes. En caso de impedimento u obstrucción por parte de la empresa prestadora, el reglamento distingue dos supuestos relevantes: (i) Si la fiscalización es con previo aviso, SUNASS puede reiterar por única vez su solicitud o requerir autorización judicial para el ingreso forzoso; (ii) si es sin aviso previo, no procede reiteración ni autorización judicial, levantándose únicamente un acta que da fe del impedimento. En ambos casos, el impedimento u obstrucción de la acción de fiscalización por parte de la empresa prestadora será pasible de sanción.

Esta disposición reglamentaria que exige autorización judicial solo en fiscalizaciones con previo aviso, supone una habilitación normativa del

acceso forzoso a un espacio cerrado, incluso tratándose de locales comerciales que podrían calificar "domicilio" en términos constitucionales. De ser así, se estaría desconociendo la inclusión de dichos locales comerciales dentro del ámbito de protección del derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas. En definitiva, existe una manifiesta incompatibilidad entre el reconocimiento reglamentario de las competencias de fiscalización de la SUNASS y la extensión a las personas jurídicas del ámbito de protección del derecho consagrado en el artículo 2º, inciso 9 de la Constitución Política del Perú (1993).

#### **1.6 Facultades de supervisión y fiscalización en otras leyes especiales.**

La atribución de la actividad de fiscalización administrativa a las entidades se encuentra sujeta al principio de legalidad, tal como lo establece el artículo 239º del TUO de la LPAG, que exige que solo por ley o decreto legislativo puede atribuirse dicha actividad (Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS, 2019).

Como ya se advirtió previamente, la incorporación en la Ley del Procedimiento Administrativo General de un capítulo dedicado a la actividad de fiscalización respondió a la necesidad de uniformizar las reglas y criterios generales aplicables a esta potestad interventora de la Administración, los cuales, hasta entonces, se encontraban dispersos en diversas reglamentaciones sectoriales y especiales, lo que generaba falta de predictibilidad.

De esta forma, la fiscalización busca reivindicar el rol garante del estado en la regulación de aquellas actividades económicas que tienen relevancia pública, así como constituirse en el mecanismo de *enforcement* necesario en un contexto social donde el incumplimiento normativo en varios sectores económicos es percibido como un mal generalizado (Morón, 2021, p. 324).

A partir de ello, la regulación de la fiscalización en leyes especiales debe propender a reforzar la aplicación, en cada sector, de los criterios establecidos en la normativa general, considerando que los bienes jurídicos tutelados difieren según el sector de que se trate.

**a) Facultades de fiscalización en el marco de la gestión ambiental en Perú: Roles del OEFA, SERNANP, OSINFOR y otras entidades.**

Nuestra Constitución Política (1993, art. 2, inc. 22) reconoce el derecho fundamental de toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Como correspondencia a este derecho, existen múltiples obligaciones ambientales que son exigibles a personas naturales y jurídicas, tanto del ámbito privado como público. En este contexto, la fiscalización ambiental cumple un rol clave en la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales.

En este ámbito, distintos organismos públicos desempeñan funciones específicas, siendo el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) el principal ente rector de la fiscalización en materia fiscalización y evaluación ambiental, mientras que entidades como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) cumplen roles especializados en áreas particulares.

**(i) Funciones y facultades del OEFA:**

El OEFA, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), cuenta con amplias atribuciones para evaluar, supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, entre las que destacan:

- **Inspección y toma de muestras:** El OEFA puede realizar inspecciones en establecimientos, plantas industriales, oficinas y otros lugares cerrados donde se desarrollan actividades sujetas a

regulación ambiental. Esto incluye la facultad de tomar muestras, realizar mediciones, obtener registros audiovisuales, levantar croquis y planos, y utilizar cualquier medio probatorio para sustentar los hallazgos (Ley 29325, art. 15).

- **Investigación y sanción:** Puede investigar posibles infracciones administrativas y aplicar sanciones por incumplimientos de obligaciones ambientales, compromisos asumidos en instrumentos de gestión, contratos de concesión, o disposiciones emanadas de sus órganos. Además, tiene la potestad de dictar medidas cautelares y correctivas (Ley 29325, art. 17).
- **Supervisión y seguimiento:** El OEFA tiene la facultad de establecer procedimientos para la supervisión de las Entidades de Fiscalización Ambiental los distintos niveles de gobierno, así como de realizar acciones de seguimiento de su desempeño (Ley 29325, art. 11.b).
- **Reglamentación y tipificación de infracciones:** Como ente con facultades normativas, puede dictar normas que regule la fiscalización y tipificar infracciones, así como establecer escalas de sanciones y criterios de graduación.

Estas facultades permiten al OEFA actuar incluso en establecimientos cerrados, incluyendo oficinas, plantas y otros espacios en los que se desarrollan actividades con potencial impacto ambiental, con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente. Como parte de estas actuaciones, el OEFA podrá adoptar medidas preventivas únicamente en situaciones donde se evidencie un peligro inminente o un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, teniendo como finalidad evitar la materialización de impactos irreversibles. Estas medidas contienen mandatos de hacer o no hacer, como podría ser una orden de suspensión de las actividades de un establecimiento, cuya continuidad represente un peligro para la salud o el entorno; y su aplicación sería inmediata, priorizando la protección del ambiente y la salud pública.

De lo anterior se desprende que, el OEFA no requiere del consentimiento del titular del establecimiento para ingresar en sus instalaciones, ya que cuenta con la facultad de realizar fiscalizaciones inopinadas en el ámbito ambiental. Sin embargo, dicha facultad está sujeta a los procedimientos y límites establecidos por la normativa, y en casos donde exista resistencia o impedimento, la autoridad competente podrá solicitar autorización judicial para acceder, garantizando así el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos del titular del establecimiento.

**(ii) Funciones y facultades del SERNANP:**

El SERNANP, como organismo público adscrito al Ministerio del Ambiente y ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), tiene como función misional administrar, gestionar y proteger las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Entre las facultades de fiscalización que la ley le otorga, SERNANP se encuentra habilitada para realizar inspecciones de campo en establecimientos ubicados en ANP, incluyendo aquellos cerrados o en situación de inactividad, a fin de verificar cumplimiento de normativas de protección y conservación. Asimismo, puede ejecutar acciones correctivas y sancionadoras en caso de infracciones detectadas, como actividades ilegales o incumplimientos normativos.

**(iv) Funciones y facultades del OSINFOR:**

Conforme lo establece el artículo 2º de su Ley de creación, el OSINFOR (..) es la entidad encargada, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, para su sostenibilidad, de acuerdo con la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y las políticas que sobre servicios ambientales

establezca el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de su competencia (D.Leg. 1085, art. 2).

Entre sus facultades de fiscalización, OSINFOR está habilitada para fiscalizar actividades forestales y de fauna silvestre, pudiendo detectar y sancionar actividades ilegales como tala, comercio, transporte o posesión de recursos forestales y fauna sin autorización.

Asimismo, puede realizar inspecciones en establecimientos, incluyendo los cerrados o inactivos, para verificar cumplimiento de la normativa forestal y faunística, así como requerir información, registros y documentación necesaria para verificar la legalidad de las operaciones.

**b) Facultades de fiscalización de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas (SUNAT).**

El Código Tributario recoge y regula la función de fiscalización en materia tributaria. Esta es ejercida de manera discrecional por la SUNAT, y comprende, entre otra, las siguientes facultades (Código Tributario, art. 62):

- **Requerimiento de información:** Que implica la exhibición de libros, registros, documentos, informes y correspondencia comercial, incluso a quienes no están obligados a llevar contabilidad. Así como, el acceso a sistemas de procesamiento electrónico de datos y perfiles de acceso, pudiendo también solicitar información a terceros, entidades públicas, instituciones privadas y entidades financieras.
- **Verificación física y control patrimonial:** Esta incluye la toma de inventarios, arqueos de caja, control de ingresos y verificación física de bienes, así como la inmovilización e incautación de bienes, registros y documentos en casos de presunta evasión, debiendo contar en este último caso con autorización judicial.

- **Inspecciones en locales o domicilios particulares:** La SUNAT puede practicar inspecciones en locales ocupados por contribuyentes. Si el local estuviera cerrado o se tratase de un domicilio particular, se requiere autorización judicial, la cual debe resolverse de inmediato y sin correr traslado a la otra parte.

Asimismo, la SUNAT puede ejecutar medidas coercitivas y auxiliares, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública (Código Tributario, art. 62, inc. 9).

### **1.7 Facultades de supervisión y fiscalización de las actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos.**

La Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N° 25977 (1992), establece que tanto el Ministerio de la Producción (PRODUCE), como los gobiernos regionales (dentro de su jurisdicción territorial) y el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) tienen facultades específicas para ejercer funciones de fiscalización y supervisión sobre las actividades relacionadas con la extracción, procesamiento y comercialización de recursos hidrobiológicos.

Dentro de estas facultades se encuentran la de ejecutar inspecciones en establecimientos de empresas que se dedican al procesamiento de recursos hidrobiológicos, tales como plantas de harina de pescado, plantas de procesamiento de moluscos y algas, entre otros; los cuales, al tratarse de locales cerrados al público, podrían calificar como domicilio.

Por su parte, el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (2017), refuerza las facultades de los fiscalizadores, otorgándoles la potestad de ejecutar labores de fiscalización en cualquier lugar donde se realicen actividades pesqueras, acuícolas o de procesamiento, a fin de verificar el

cumplimiento del marco legal y de las condiciones del título habilitante, contando para ello con libre acceso y desplazamiento sin restricciones en dichos establecimientos.

En respaldo de lo anterior, el Reglamento de la Ley General de Pesca (2001), aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, tipifica en su artículo 134, como infracción administrativa grave, la siguiente:

~~Imp~~pedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la Producción, el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical - CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente (...)."

Dentro de este supuesto de hecho encajaría la conducta consistente en impedir el ingreso de los fiscalizadores a un establecimiento cerrado donde se realicen actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos; el cual, según veremos en el siguiente capítulo, podría calificar como domicilio y encontrarse, por tanto, dentro del manto de protección del derecho constitucionalidad a la inviolabilidad del domicilio.

De lo antes dicho, se puede concluir que, el citado reglamento estaría proscribiendo una conducta que bien podría configurar una manifestación legítima del ejercicio regular de un derecho.

## **SECCIÓN II: La protección del domicilio como derecho fundamental frente al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Administración.**

### **2.1 Definición, caracteres y alcances del domicilio.**

La persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad dentro de un espacio físico delimitado y elegido voluntariamente, que le permite excluir a terceros de intromisión (Tribunal Constitucional del Perú, 2007, FJ. 4). Este se configura dentro de los alcances del derecho fundamental a la privacidad, en el cual podríamos encontrar un primer acercamiento al concepto de domicilio. Sin embargo, el ejercicio de la privacidad dentro de un espacio físico delimitado, cerrado y elegido voluntariamente, está también vinculado a la intimidad, que es un derecho propio de las personas naturales. No obstante, de lo anterior podemos rescatar dos elementos que puede caracterizar al domicilio, aplicables tanto a personas naturales como jurídicas: (i) espacio delimitado físicamente y (ii) elegido voluntariamente por la persona.

Ahora bien, si la persona, como sujeto de derecho, —(...) es centro de imputación de derechos y deberes, dicho centro de imputación debe tener una ubicación en el espacio (...)” (Espinoza, 2012, p. 572). Es, por tanto, —(...) el domicilio, la sede jurídica de la persona” (Albadalejo, 1991, p. 325), el lugar físico en el que se le encuentra para atribuirle derechos o deberes e imputarle posiciones jurídicas (Fernandez Sessarego, 2016, pp. 269).

De estas definiciones rescataremos aquellos elementos que incluyan, pero no limiten, el ejercicio del domicilio a derechos fundamentales

como la intimidad, de modo que nos permita construir una definición más general que sea aplicable también a las personas jurídicas.

En ese sentido, podemos identificar las siguientes características de lo que entenderemos por domicilio:

- (i) Espacio delimitado físicamente cuya ubicación sea identificable dentro de un territorio.
- (ii) Espacio físico elegido voluntariamente por la persona natural o jurídica.
- (iii) Este espacio físico tendrá carácter permanente para efectos de su identificación con la persona natural o jurídica que es su titular. Es decir, a cada domicilio corresponderá un lugar; por lo que, si cambiara el lugar cambiaría el domicilio.
- (iv) Este lugar será considerado como el espacio territorial al cual dirigirse para ubicar a la persona natural o jurídica a efectos de atribuirle derechos o deberes.

A partir de estas características podemos definir al domicilio como el espacio físico identificable dentro de un territorio, elegido voluntariamente por una persona con carácter de permanencia, en el cual se le podrá ubicar para efectos del ejercicio y atribución de derechos y deberes.

De lo antes expuesto, se infiere que una persona puede tener más de un domicilio, en tanto que cada uno de estos se encuentre identificado y haya sido puesto en conocimiento de la autoridad de la Administración que sea competente.

Así, encontramos, por ejemplo, el domicilio legal, el cual se puede definir como lugar donde la ley presume, sin admitir prueba en contrario, que una persona reside de una manera permanente para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones (Alterini, 1989, p. 129). Este tipo de domicilio se puede desagregar, a su vez, en

el llamado domicilio fiscal (solo para efectos de obligaciones tributarias), el domicilio procesal (aplicable a un proceso judicial). Está también el domicilio de las personas jurídicas, que se entiende como el lugar donde está situada su dirección o administración, ya sea que se haya definido así en sus estatutos, o en su ley autoritativa, o no (Alterini, 1989, pp. 131-132).

## **2.2 El concepto de domicilio en el ordenamiento jurídico peruano y en la jurisprudencia del tribunal constitucional.**

Si bien, nuestra Constitución Política no contiene un concepto de domicilio, la protección de su inviolabilidad se encuentra reconocida como un derecho fundamental en el inciso 9 de su artículo 2<sup>o</sup><sup>3</sup>, el cual establece taxativamente los tres supuestos en los que se puede ingresar al domicilio de una persona: (i) si se cuenta con su autorización, (ii) si se cuenta con una orden judicial y (iii) si se verifica flagrancia en la comisión de un delito o muy grave peligro de su perpetración. Asimismo, la parte final de este precepto constitucional señala que solo se admiten excepciones a la inviolabilidad del domicilio por motivos de sanidad o de grave riesgo, las cuales son reguladas por la ley.

Cabe destacar que, de una revisión de la normativa peruana sobre las excepciones constitucionales al derecho de inviolabilidad del domicilio, se advierte la ausencia de un marco legal único y general. Por ende, es preciso acudir al estudio de las diversas disposiciones sectoriales para poder precisar legalmente el alcance de estas excepciones.

---

<sup>3</sup> **Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

9. A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley".

Asimismo, el artículo constitucional antes citado permite concluir que el principal bien jurídico protegido por el derecho a la inviolabilidad del domicilio es la privacidad de la persona.

Por otro lado, el Código Civil de 1984 define al domicilio como la residencia habitual de la persona en un lugar<sup>4</sup>. Dentro de esta definición podemos encontrar los caracteres que describimos en el primer numeral de esta sección. Así, en la habitualidad reconoceremos tanto el carácter permanente del lugar físico como la elección voluntaria de este como residencia habitual por parte de la persona. En ese sentido, esta definición de domicilio recogida por nuestro código civil es aplicable tanto a las personas naturales como jurídicas; lo cual, se hace más evidente cuando acudimos a la sección segunda del libro primero del código sustantivo, en cuyo artículo 101<sup>5</sup>, al regular el contenido del acto constitutivo de la Fundación, establece entre sus requisitos la indicación del domicilio de esta.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional y casatoria nos brinda algunas definiciones de domicilio en las que podemos distinguir las características comunes que nos conducen a un concepto amplio de domicilio: “(…) el espacio físico y limitado que la propia persona elige para domiciliar, quedando facultada para poder excluir a otros de dicho ámbito impidiendo o prohibiendo la entrada en él” (Tribunal Constitucional del Perú, 2010, FJ. 10).

“Se debe agregar que el domicilio, en una acepción específica, encarna el espacio físico y limitado que la propia persona elige como morada, quedando facultada para poder excluir a otros de dicho ámbito (...)” (Tribunal Constitucional del Perú, 2015, FJ. 8).

---

<sup>4</sup> **Artículo 33.-** El domicilio se constituye por la residencia habitual de la persona en un lugar.

<sup>5</sup> **Artículo 101.-** El acto constitutivo de la fundación debe expresar necesariamente su finalidad y el bien o bienes que se afectan. El fundador puede también indicar el nombre y domicilio de la fundación, así como designar al administrador o a los administradores y señalar normas para su régimen económico, funcionamiento y extinción así como el destino final del patrimonio.  
(...).

—La norma constitucional que tutela el derecho a la inviolabilidad del domicilio lo protege frente a un supuesto de permanencia arbitraria del agresor al interior del domicilio de la persona, recinto que constituye el espacio físico y limitado que la persona ha elegido para domiciliar (vivienda/morada), y no cualquier bien sobre el cual el actor tenga disposición” (Tribunal Constitucional del Perú, 2020, FJ. 4).

—En el Derecho Constitucional el domicilio es entendido como la morada destinada a la habitación y al desenvolvimiento de la libertad personal en lo concerniente a la vida privada, ya sea cerrada o abierta parcialmente, móvil o inmóvil, de uso permanente o transitorio” (Corte Suprema de Justicia del Perú, 2020, FJ. 9).

—(.) el Tribunal es de la opinión que el concepto de “domicilio” no puede ser restringido al espacio físico donde los titulares del derecho constituyen su residencia habitual, en los términos del artículo 33° del Código Civil; antes bien, debe extenderse a todo lugar o espacio en el que la persona pueda desarrollar su vida privada y, por tanto, vedados al libre acceso de terceros” (Tribunal Constitucional del Perú, 2006b, FJ. 350).

La jurisprudencia reseñada nos muestra que existe consenso en incorporar a la definición más amplia de domicilio elementos como la identificación de un espacio delimitado físicamente dentro de un territorio, la elección voluntaria (o consensuada) y con carácter de permanencia de dicho espacio, y su constitución como el lugar en el que la persona puede desarrollar su privacidad, excluyendo a terceros de su intromisión.

### **2.3 La extensión del concepto de domicilio a las personas jurídicas.**

Nos dice Albadalejo, que el domicilio de la persona jurídica es el lugar fijado en la disposición creadora de esta, o en el que determinen las reglas por las que se rige (estatuto, regla fundacionales). Asimismo, a

falta de determinación de un domicilio en las reglas que la gobiernen, y careciendo de sede fija la representación legal de la persona, el domicilio de esta será (→..) el lugar donde se ejerzan sus principales funciones” (Albadalejo, 1991, p. 432).

Siguiendo esta línea, en lo que respecta a las personas jurídicas, en especial a las que tienen fines lucrativos, nuestra Ley General de Sociedades (Ley N° 26887) define en su artículo 20° al domicilio de la sociedad como el lugar, señalado en el estatuto, donde desarrolla alguna de sus actividades principales o donde instala su administración. En esta definición podemos encontrar también las características de espacio territorial delimitado, voluntariedad y permanencia que planteamos al esbozar nuestra definición general de domicilio, en el numeral 2.1 de esta sección.

Ahora bien, si bien hemos excluido deliberadamente el derecho a la intimidad de los alcances de la caracterización del domicilio, por pertenecer esta, exclusivamente, al ámbito de la persona natural; no podemos desconocer que toda persona jurídica se encuentra dentro de los alcances del derecho a la privacidad, en la medida que está facultada a desarrollar las actividades que son propias de su giro de negocio, dentro del espacio físico que constituya como su domicilio, sin la intromisión de terceros. Cabe destacar que esta protección a la privacidad de la persona jurídica está orientada también a proteger derechos que se encuentran protegidos por el derecho de la propiedad intelectual, tales como el *know how*, los secretos industriales, las marcas, los diseños industriales o procesos patentados, entre otros.

Podemos concluir, por tanto, que el ámbito de la privacidad de las personas jurídicas se proyecta en la esfera patrimonial, ya que no tienen intimidad. (Cifuentes, 1995, p. 601).

## 2.4 El derecho a la inviolabilidad del domicilio: Definición y características.

*“La inviolabilidad de domicilio es la protección de la vida privada aplicada al espacio físico que el individuo habita, solo o en compañía de otros”* (Ballester, María, 1998, pp. 123). De esta definición entendemos que el ámbito de protección de la inviolabilidad de domicilio es la privacidad de la persona, la cual le permite desarrollar de diversas maneras su libertad, sin la intromisión de terceros. Sin embargo, como bien apunta Ballester, si bien la inviolabilidad de domicilio se vincula con el derecho a la privacidad al momento de delimitar el ámbito de protección de la primera, ello no implica una relación de dependencia entre ambos derechos (Ballester, María, 1998, pp. 100-102).

Entonces, podemos acordar en que la inviolabilidad de domicilio protege el espacio físico escogido por la persona para desarrollar ahí los atributos de su personalidad, libremente y sin la intromisión de terceros.

Dicho esto, es importante señalar, como ya se adelantó anteriormente, que el derecho de la inviolabilidad del domicilio reconocido en favor de las personas jurídicas no puede encontrar su justificación en el derecho a la intimidad, ya que esta es inherente a las personas naturales. En ese sentido, debemos recurrir al derecho a la privacidad para encontrar en sus alcances el fundamento del reconocimiento del derecho de la inviolabilidad del domicilio a las personas jurídicas.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que las personas jurídicas pueden también ser titulares del derecho a la inviolabilidad del domicilio, en la medida que éstas pueden ser titulares de espacios físicos destinados al desarrollo de su objeto social (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, F.J. 12. 7). Con arreglo a ello, las personas jurídicas se encuentran dentro del ámbito de protección

del derecho a la privacidad, en la medida que están facultadas a desarrollar las actividades que son propias de su objeto social, dentro del espacio físico que constituyan como su domicilio, sin la intromisión de terceros.

No obstante, la jurisprudencia constitucional no ha llegado a establecer parámetros precisos que ayuden a determinar cuándo un inmueble o establecimiento de una persona jurídica calificaría como domicilio desde la perspectiva constitucional de este.

## **2.5 Alcances del derecho a la inviolabilidad de domicilio con relación a las personas jurídicas.**

La doctrina coincide en reconocer que las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales en la medida en que la naturaleza del derecho en cuestión sea compatible con su razón de ser y su objeto social. Al respecto, se suele distinguir entre sociedades de derecho privado, a las cuales se les reconocen derechos tales como la libertad de asociación o la protección de su patrimonio, y entidades públicas, a las que se extienden garantías como el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva (Ballester, 1998, p. 132). En la práctica, el Tribunal Constitucional ha admitido la personería activa de las entidades privadas en aquellos derechos cuyo contenido no supone atributos netamente personales; por ejemplo, en materia de propiedad o actividad económica (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 03691-2009-PHC/TC, FJ 5).

En el ámbito procesal constitucional, la Constitución y la jurisprudencia han consagrado un acceso amplio al recurso de amparo. Las personas jurídicas privadas tienen legitimación para demandar cuando se vulneran derechos aplicables a su esfera funcional (Tribunal Constitucional del Perú, 2004, FJ 7). De igual modo, las entidades públicas pueden acudir al amparo para defender sus garantías

procesales esenciales, como el principio de legalidad y la tutela jurisdiccional.

Con arreglo a lo anterior, la inviolabilidad del domicilio se extiende a los locales o sedes de las personas jurídicas cuando concurren expectativas razonables de privacidad vinculadas a su actividad (Ballester, 1998, p. 132). No obstante, el principio de autotutela administrativa—que faculta a la Administración a ejecutar sus decisiones sin intervención previa del Poder Judicial—encuentra un freno constitucional en la exigencia de autorización judicial para ingresar a tales espacios, salvo caso de flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Este equilibrio fue reconocido incluso por el Tribunal Constitucional español, al sostener que cualquier actuación inspectiva o de registro en el domicilio de una empresa requiere respaldo judicial previo (Tribunal Constitucional de España, 1984, FJ 4).

## **2.6 Aplicación del Test de proporcionalidad de derechos. Oposición entre el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas y la potestad de fiscalización de la Administración Pública**

Cuando dos derechos de rango constitucional entran en colisión en el marco de una actuación administrativa, corresponde aplicar el test de proporcionalidad como herramienta de análisis para determinar si la restricción de uno de ellos resulta legítima frente a la satisfacción del otro. Este test ha sido recogido expresamente por el Tribunal Constitucional del Perú, en la STC N.º 579-2008-PA/TC, como un mecanismo de control de constitucionalidad de medidas restrictivas de derechos fundamentales en función de los fines que persigue el ordenamiento jurídico.

El test de proporcionalidad, conforme a la doctrina constitucional desarrollada en la referida sentencia, se estructura en tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido

estricto. En primer lugar, se debe verificar si la medida adoptada resulta idónea, es decir, si contribuye a la consecución del fin constitucional legítimo que la justifica. En segundo lugar, se debe analizar si la medida es necesaria, esto es, si no existe una alternativa menos lesiva para alcanzar el mismo fin con igual eficacia. Finalmente, se realiza un juicio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, donde se compara el grado de afectación del derecho restringido con la intensidad del beneficio constitucional obtenido, siguiendo el principio de que —cuanto mayor sea la afectación, mayor deberá ser la importancia de la satisfacción del otro derecho o bien constitucional comprometido” (Tribunal Constitucional del Perú, 2008, FJ 30).

Aplicando estos criterios al caso de la colisión entre el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas y la potestad de fiscalización de la Administración Pública, se propone el siguiente análisis:

**a) Juicio de idoneidad:**

La potestad de fiscalización, incluso cuando se ejerce mediante inspecciones inopinadas y sin consentimiento del administrado, persigue fines constitucionalmente legítimos: garantizar la legalidad, proteger bienes jurídicos relevantes (como el ambiente, la salud o los recursos naturales) y asegurar el cumplimiento de deberes normativos derivados de una actividad sujeta a control. En este sentido, permitir el ingreso de inspectores administrativos a locales cerrados o no abiertos al público puede considerarse una medida idónea, en tanto permite verificar el cumplimiento normativo y prevenir riesgos que comprometan el interés público.

**b) Juicio de necesidad:**

Sin embargo, esta medida no será necesaria si existen alternativas igualmente eficaces pero menos lesivas del derecho a la inviolabilidad del domicilio. En este punto, debe tenerse presente que el artículo 2, inciso 9 de la Constitución exige el consentimiento del titular o un

mandato judicial como requisito habilitante para el ingreso a un domicilio, incluso si se trata de una persona jurídica. Por tanto, el ejercicio de la fiscalización en espacios cerrados sin consentimiento y sin orden judicial no puede considerarse como necesario si el objetivo de la verificación puede alcanzarse solicitando la información por otros medios (requerimientos documentarios, visitas con aviso) o recurriendo al juez competente en caso de negativa.

Más aún, en el caso de locales cerrados donde se desarrollan actividades internas propias del giro empresarial, que no son abiertos al público, existe una expectativa razonable de privacidad, lo que refuerza la exigencia del mandato judicial como vía menos lesiva y al mismo tiempo eficaz para viabilizar el interés fiscalizador sin vulnerar garantías constitucionales.

**c) Juicio de proporcionalidad en sentido estricto:**

En cuanto a la ponderación entre ambos derechos, debe evaluarse si la afectación al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio se justifica por el nivel de satisfacción del interés público tutelado. Aquí, el análisis debe atender a la intensidad de la intervención y al carácter del bien jurídico protegido.

La entrada forzosa a un establecimiento privado sin consentimiento ni orden judicial supone una afectación grave al derecho fundamental involucrado, pues representa la supresión de una garantía esencial vinculada al respeto de la esfera privada de actuación de las personas jurídicas. Por otro lado, el grado de satisfacción del interés público mediante la fiscalización puede considerarse elevado solo en la medida en que se trate de una situación de riesgo inminente o de urgencia sanitaria, ambiental o de seguridad.

En ausencia de tales situaciones excepcionales, que deben estar previstas y delimitadas por ley, la medida pierde proporcionalidad. En consecuencia, para que una inspección inopinada a un domicilio

empresarial cerrado al público supere el test de proporcionalidad, debe contar con autorización judicial previa, salvo en los casos expresamente habilitados por norma legal en los que concurra un grave riesgo o situación de emergencia debidamente justificada.

Finalmente, la colisión entre la potestad fiscalizadora de la Administración y el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio de una persona jurídica debe resolverse a través de una aplicación estricta del test de proporcionalidad. Este análisis demuestra que el ejercicio de la fiscalización sin consentimiento ni autorización judicial en locales cerrados de una empresa no supera los estándares de necesidad ni de proporcionalidad en sentido estricto, por lo que resultaría inconstitucional en la mayoría de los casos. En atención a ello, la autotutela administrativa debe ceder cuando se afecta un derecho fundamental, requiriéndose siempre control judicial previo como condición habilitante de la medida.

## **2.7 La protección del domicilio como derecho fundamental frente al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Administración.**

La potestad fiscalizadora que ejerce la Administración Pública encuentra su límite cuando su actuación afecta o amenaza con afectar derechos fundamentales. En particular, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, reconocido por el artículo 2º, inciso 9 de la Constitución, implica que ningún funcionario puede ingresar, inspeccionar o registrar un domicilio sin el consentimiento de quien lo habita o sin mandato judicial que lo autorice, salvo en los supuestos excepcionales de flagrante delito, grave riesgo para la vida o la salud de las personas, o peligro inminente similar, conforme a ley.

Como se ha visto antes, este derecho no solo ampara a las personas naturales, sino también a las personas jurídicas, cuando estas hacen uso de un espacio cerrado para el desarrollo de sus fines asociativos, empresariales o institucionales. El Tribunal Constitucional ha sido claro

en afirmar que el domicilio constitucional no se define por su titularidad formal o su régimen patrimonial (público o privado), sino por ser el espacio que una persona, natural o jurídica, ha elegido para desarrollar libremente su vida privada o su objeto social, y del cual puede excluir a terceros, incluida la autoridad estatal.

En ese sentido, el ingreso de funcionarios administrativos a un establecimiento cerrado donde una persona jurídica desarrolla su actividad, aunque este no sea una vivienda, exige la autorización de su representante o un mandato judicial que lo habilite. Lo contrario supondría una afectación ilegítima de un derecho fundamental. Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en el caso del Club Petroperú, al declarar inconstitucional una norma que permitía el ingreso libre del público a sus instalaciones, por tratarse de su domicilio constitucional. El fallo precisa que, aun tratándose de un predio estatal cedido en uso, no se pierde la calidad de domicilio si se configura el uso exclusivo, permanente y asociado al ejercicio del objeto social (Tribunal Constitucional del Perú, 2009).

Este criterio ha sido respaldado también por la doctrina nacional. Blume Fortini sostiene que “la inviolabilidad del domicilio constituye una garantía institucional que protege un espacio donde la persona puede ejercer su autonomía con libertad, excluyendo a terceros, incluso a la propia Administración, salvo que se cumpla con los requisitos estrictos previstos en la Constitución” (Blume Fortini, 2002, p. 207). En consecuencia, no se puede relativizar su contenido cuando se trata de intervenciones administrativas como la fiscalización, a menos que se den las condiciones constitucionalmente habilitantes: consentimiento, orden judicial o supuesto excepcional debidamente acreditado.

Este análisis obliga a precisar que el ejercicio de la fiscalización administrativa, cuando implique el ingreso físico a un establecimiento cerrado no abierto al público, se encuentra condicionado por los límites constitucionales que protegen el domicilio. En ese sentido, la autoridad

no puede, bajo pretexto de control o verificación, desconocer una garantía esencial que protege el espacio que las personas (naturales o jurídicas) han reservado para el ejercicio autónomo de su actividad personal o institucional. Por lo tanto, su protección no es absoluta, pero sí especialmente reforzada frente a actos de autotutela estatal que pretendan ejecutarse sin autorización judicial o sin consentimiento libremente expresado.



### **SECCIÓN 3: El ejercicio de la potestad fiscalizadora en el ámbito de las actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos y el derecho a la inviolabilidad del domicilio.**

#### **3.1 Alcances del concepto de domicilio a los establecimientos de personas jurídicas dedicados a actividades de procesamiento de productos pesqueros.**

Desde su concepción constitucional, el concepto de domicilio comprende no solo los espacios donde habitan las personas naturales, sino también aquellos espacios ocupados por personas jurídicas, cuando estos son utilizados con carácter exclusivo y estable para el desarrollo de su actividad institucional o económica. Esta extensión del concepto de domicilio ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, en tanto se trate de lugares no abiertos al público y que cumplan la función de brindar un ámbito reservado de autonomía funcional y organizativa.

En el caso de las empresas dedicadas al procesamiento de productos pesqueros, muchas de las instalaciones que utilizan para sus actividades industriales califican como domicilio constitucional, en la medida que constituyen espacios cerrados, delimitados y destinados exclusivamente al cumplimiento de su objeto social. Esto incluye plantas de procesamiento, almacenes, laboratorios y otras áreas operativas donde se desarrollan funciones propias de la actividad empresarial y a los que no accede libremente el público.

El marco normativo del sector pesquero reconoce indirectamente esta naturaleza al prever infracciones administrativas asociadas al impedimento del ingreso de los fiscalizadores debidamente acreditados. De acuerdo con el Anexo del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 017-2017-PRODUCE, se configura como infracción grave el "impedir u obstaculizar las labores de

fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción (...) así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola" (art. 134). Si bien, esta disposición establece una obligación de permitir el ingreso a los fiscalizadores, dicha obligación debe interpretarse en armonía con el artículo 2º, inciso 9 de la Constitución, que establece la inviolabilidad del domicilio y exige el consentimiento del titular o un mandato judicial para ingresar a espacios cerrados.

En consecuencia, cuando las labores de fiscalización supongan el ingreso físico a establecimientos cerrados donde se desarrolla la actividad industrial de procesamiento pesquero, y estos espacios cumplen con las condiciones para ser considerados como domicilio, la Administración debe observar los límites impuestos por el ordenamiento constitucional. Es decir, el ejercicio de la potestad fiscalizadora no puede amparar el ingreso forzoso sin orden judicial ni consentimiento, incluso cuando el administrado esté sometido a un régimen especial de fiscalización sectorial.

Lo anterior, no implica una contradicción al principio de legalidad ni constituye un obstáculo a la función fiscalizadora del Estado, sino que la enmarca dentro de los límites propios de un estado constitucional de derecho, en el que el cumplimiento de las normas sectoriales debe realizarse respetando los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Por tanto, corresponde a la autoridad administrativa solicitar la intervención judicial en aquellos casos en que el administrado niegue el acceso a instalaciones cerradas que califiquen como domicilio, sin que ello implique la comisión automática de una infracción administrativa ni habilite, por sí mismo, el ingreso coactivo sin título judicial habilitante.

Este criterio ha sido reforzado en sede administrativa. En efecto, el Tribunal de Fiscalización Laboral ha reconocido, en la Resolución N.º 062-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (SUNAFIL, 2021), que la

obligación de colaboración del administrado debe observar los principios del debido procedimiento, entre ellos el principio de legalidad y tipicidad. En dicha resolución, se establece que no resulta procedente sancionar a un administrado por negarse a cumplir con un requerimiento de información o permitir el ingreso a sus instalaciones si el acto fiscalizador carece de motivación suficiente o si el requerimiento no cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la normativa vigente. Esta postura enfatiza que la Administración no puede hacer uso de su potestad sancionadora de manera automática ni prescindir del cumplimiento de las garantías mínimas del procedimiento administrativo.

### **3.2 El deber de colaboración de los administrados en las actividades de fiscalización que requieren el acceso a los establecimientos de procesamiento de productos pesqueros**

El deber de colaboración de los administrados en las actividades de fiscalización constituye uno de los principales deberes que se encuentran previstos en el capítulo del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444) dedicado a la actividad administrativa de fiscalización. Este deber implica que los administrados deben permitir el cumplimiento de las funciones de control del Estado, incluyendo la entrega de información pertinente, el acceso a documentos y, en ciertos casos, el ingreso a sus instalaciones. Sin embargo, este deber no es absoluto ni incondicionado, especialmente si se encuentra relacionado con aquellos espacios que constituyen domicilio constitucionalmente protegido.

En el marco del sector pesquero, la normativa vigente establece como infracción grave el impedir u obstaculizar las labores de fiscalización, lo cual podría interpretarse como una obligación absoluta de permitir el ingreso de la autoridad administrativa a los establecimientos. No obstante, dicha previsión normativa debe ser interpretada a la luz del

derecho constitucional. Tal como se analizó en el apartado anterior, los establecimientos cerrados donde se desarrolla la actividad industrial pesquera pueden constituir domicilio de la persona jurídica. En consecuencia, el deber de colaboración no puede traducirse en una obligación de permitir el ingreso coactivo sin título habilitante.

Esta posición ha sido respaldada también por el Tribunal de Fiscalización Laboral, el cual en la Resolución N.º 062-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (SUNAFIL, 2021) que enfatiza que no puede sancionarse como infracción grave la negativa a cumplir con requerimientos que carecen de sustento legal o que no están debidamente motivados. En dicho precedente, se reconoció que la obligación de entregar información o permitir el acceso al local empresarial debe observar los principios de tipicidad, debido procedimiento y presunción de licitud de la conducta administrativa. Por tanto, el ingreso a espacios que califiquen como domicilio solo puede exigirse cuando medie consentimiento expreso o mandato judicial, sin que la negativa implique, por sí sola, una conducta sancionable.

### **3.3 Justificación de la necesidad de realizar actividades de fiscalización en establecimientos dedicados a actividades de procesamiento de productos pesqueros que califiquen como domicilio**

La actividad de fiscalización estatal encuentra sustento constitucional en el principio de legalidad, el interés público y la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las normas que regulan sectores estratégicos como el pesquero. En dicho marco, el Ministerio de la Producción, a través de sus órganos competentes, está facultado para llevar a cabo inspecciones, verificaciones y otras acciones destinadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones sobre procesamiento de productos hidrobiológicos. Estas actividades resultan indispensables para prevenir impactos ambientales, asegurar la inocuidad alimentaria y garantizar la sostenibilidad de los recursos.

No obstante, la necesidad de fiscalizar no exime a la Administración del deber de observar los límites constitucionales cuando tales acciones se desarrollan en espacios que califiquen como domicilio. Desde una perspectiva de proporcionalidad, el ingreso a estos lugares requiere una justificación objetiva, razonable y motivada, que evidencie que la medida resulta necesaria para alcanzar los fines públicos perseguidos y que no puede obtenerse la misma información por medios menos lesivos. Esto impone a la autoridad la obligación de evaluar cada caso concreto y, de ser necesario, solicitar la intervención judicial que habilite el ingreso, respetando así el contenido esencial del derecho fundamental comprometido.

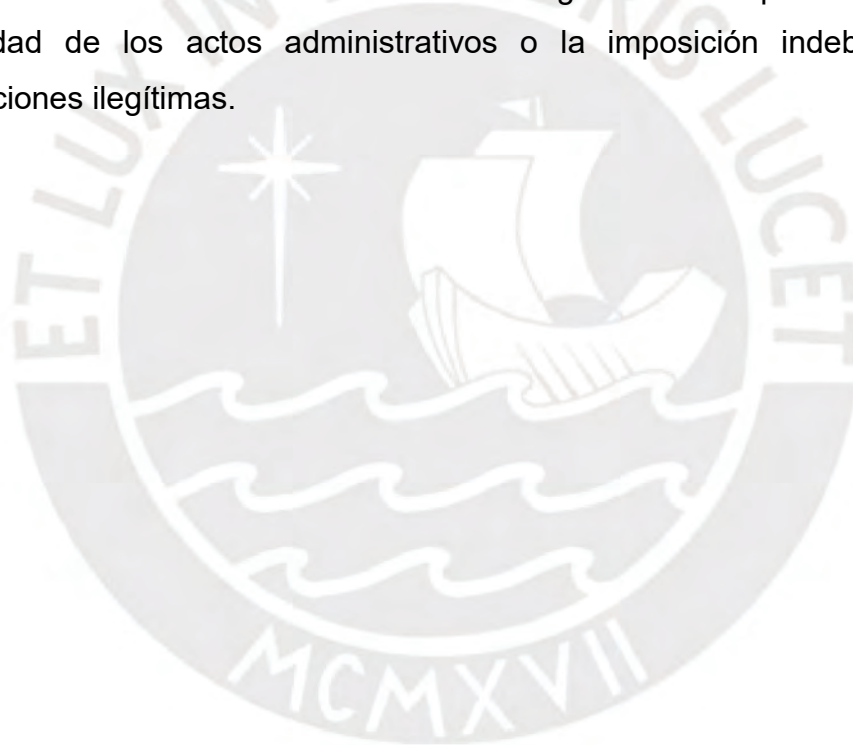
#### **3.4 El derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas y las excepciones a su protección en las actividades de fiscalización de establecimientos donde se realizan actividades de procesamiento de productos pesqueros**

El derecho a la inviolabilidad del domicilio reconocido por el artículo 2º, inciso 9 de la Constitución incluye no solo a las personas naturales, sino también a las personas jurídicas, cuando se trate de espacios cerrados destinados a la realización de actividades vinculadas a su objeto social o institucional. En tal sentido, los establecimientos de procesamiento de productos pesqueros, al reunir estas características, se encuentran amparados por esta garantía constitucional. La protección que brinda este derecho no es absoluta, pero sí reforzada frente a actos unilaterales de la Administración.

Las excepciones a esta protección se encuentran delimitadas por la propia Constitución: (i) consentimiento expreso del titular del domicilio, (ii) mandato judicial debidamente motivado, (iii) supuestos de flagrancia delictiva, (iv) muy grave peligro de su perpetración, (v) razones de sanidad, o (vi) grave riesgo. Fuera de estos supuestos, el ingreso coactivo constituye una transgresión a un derecho fundamental. Por ello, las autoridades administrativas deben ajustar su intervención al

principio de legalidad, motivar debidamente los actos que disponen el ingreso y, en caso de negativa del administrado, acudir al Poder Judicial para obtener el respectivo mandato habilitante.

Este enfoque garantiza el respeto del contenido esencial del derecho fundamental sin menoscabar la eficacia de las labores de fiscalización. Asimismo, previene abusos de poder y asegura que la potestad de autotutela del estado se ejerza dentro de los límites constitucionales, conforme a las exigencias de un Estado de derecho. Tal como ha reconocido SUNAFIL (2021), incluso cuando existe un deber de colaboración por parte del administrado, las exigencias de legalidad y proporcionalidad deben ser observadas rigurosamente para evitar la nulidad de los actos administrativos o la imposición indebida de sanciones ilegítimas.



## CONCLUSIONES

1. La fiscalización administrativa es una potestad de limitación de la Administración que permite al estado verificar el cumplimiento de obligaciones y prevenir riesgos que puedan afectar el interés público. Esta actividad es esencial en el marco del estado regulador, y su ejercicio encuentra fundamento tanto en la Constitución Política del Perú como en el TUO de la LPAG (2019).
2. La fiscalización se distingue claramente de la potestad sancionadora: mientras la primera tiene un carácter predominantemente preventivo y correctivo, la segunda es punitiva y se activa tras la constatación de una infracción. Esta diferenciación es fundamental, ya que permite identificar distintas garantías procedimentales en cada etapa.
3. El marco legal vigente, especialmente el capítulo incorporado al TUO de la LPAG (2019) por el Decreto Legislativo N° 1272, otorga uniformidad, transparencia y predictibilidad al ejercicio de la fiscalización, superando la dispersión normativa que anteriormente regía a nivel sectorial. Esto refuerza el principio de legalidad y mejora la seguridad jurídica para los administrados.
4. El respeto a los derechos fundamentales del administrado delimita el ejercicio de la potestad fiscalizadora. Particularmente, en lo que respecta a la inviolabilidad del domicilio, la Constitución (1993) impone restricciones claras, exigiendo mandato judicial, salvo excepciones motivos de sanidad o de grave riesgo y reguladas por ley.
5. El domicilio se entiende como un espacio físico claramente delimitado, elegido libremente y con carácter permanente, en la medida que permite ubicar a la persona natural o jurídica para atribuirle derechos y obligaciones, y cuya conexión con la intimidad es exclusiva de las personas físicas.

6. Nuestra Constitución Política (1993) reconoce la inviolabilidad del domicilio como una garantía de la privacidad de la persona, exigiendo el consentimiento del titular o una autorización judicial para el ingreso y/o realización de pesquisas dentro del domicilio, señalando además como únicas excepciones la flagrancia delictiva o muy grave peligro de su perpetración, así como aquellas motivadas en razones de sanidad o grave riesgo, reguladas por ley; siendo que esto último nos remite a normas sectoriales, dada la ausencia de un marco general.
7. El domicilio de las personas jurídicas es aquel espacio delimitado dentro de un territorio, elegido de manera voluntaria y con carácter de permanencia, dentro del cual pueden desarrollar libremente las actividades que son propias de su objeto social, sin la intromisión indebida de terceros.
8. La inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas garantiza la protección de sus actividades y activos intangibles, como, por ejemplo, secretos industriales y propiedad intelectual, al reconocer en sus sedes un ámbito privado que impide intromisiones arbitrarias y preserva la autonomía empresarial.
9. El concepto de domicilio de las personas jurídicas, en el contexto de las actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos, abarca también los establecimientos cerrados destinados exclusivamente para tales actividades, siempre que cumplan con características de espacio cerrado, delimitado y destinado a funciones específicas vinculadas a su objeto social.
10. La potestad fiscalizadora del Estado no puede superponerse a la garantía constitucional de la inviolabilidad del domicilio; por lo que, el ingreso inopinado para fines de fiscalización a establecimientos de personas jurídicas que califican como domicilio, salvo las excepciones previstas por la norma fundamental, requiere necesariamente de autorización judicial o del consentimiento del titular.

11. El deber de colaboración de los administrados en las actividades de fiscalización no es absoluto ni puede justificar el ingreso forzoso sin el cumplimiento de requisitos legales y constitucionales. En ese sentido, la negativa a permitir el ingreso a un establecimiento que califique como domicilio, no puede configurar por sí misma una infracción administrativa, en tanto que dicha negativa corresponde al ejercicio regular del derecho a la inviolabilidad del domicilio.



## BIBLIOGRAFÍA

Albaladejo, M. (1991). *Derecho Civil I: Introducción y parte general. Volúmen primero: Introducción y Derecho de la persona*. Duodécima edición. José María Bosch Editor S.A.

Alterini, A.A. (1989). *Derecho Privado. Parte General*. Tercera edición. Abeledo-Perrot.

Ballester Cardell, M. (1998). *La intimidad como fundamento de la inviolabilidad del domicilio*. Universitat de les Illes Balears.

Bermejo Vera, J. (1998). La Administración Inspectora. *Revista de Administración Pública*, 147, 39-58.

Cano Campos, T. (2009). *La actividad sancionadora*. En Cano Campos, T. (Coord.), *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*. Tomo III. 1ª ed. Iustel.

Cifuentes, S. (1995). *Derechos Personalísimos*. 2ª ed. Editorial Astrea.

Espinoza Espinoza, J. (2012). *Derecho de las Personas. Tomo I: Concebido y Personas Naturales*. 6ª ed. Grijley.

Fernandez Sessarego, C. (2016). *Derecho de las Personas. Análisis de cada artículo del Libro Primero del Código Civil Peruano de 1984*. 13ª ed. Instituto Pacífico.

Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2016). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. 13ª ed. Tecnos.

García Ureta, A. (2006). *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y sociales S.A.

Gómez Montoro, A. (2002). La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 22 (65), 49-105.

Izquierdo Carrasco, M. (2019). *Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho Peruano*. En Zegarra Valdivia, D. (Coord.), Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP. Palestra.

Maraví Sumar, M. (2020). La actividad de fiscalización en el TUO de la LPAG: Revisión del marco legal del OSITRAN. *Forseti. Revista de Derecho*. 8 (11), 84-107.

Morón Urbina, J.C. (2021). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General – Tomos I y II*. Gaceta Jurídica S.A. 16ª ed.

Morón Urbina, J.C. (2020). La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano. *Revista Derecho & Sociedad*. 54 (I), 17-43.

Navarro-Faure, A. (2011). La entrada en el domicilio de las personas jurídicas y el principio de proporcionalidad. *Crónica Tributaria - Boletín de actualidad*. (1), 39-49.

Parejo Alfonso, L. (2016). *La vigilancia y la supervisión administrativas. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*. Tirant lo Blanch.

Pisfil Flores, D.A. (2012). *La restricción del derecho a la inviolabilidad del domicilio en el Código Procesal Penal: Especial referencia al allanamiento y al registro con autorización judicial*. En La Prueba en el Código Procesal Penal de 2004. Gaceta Jurídica.

Queralt, Joan Josep (1990). *La inviolabilidad domiciliaria y los controles administrativos. Especial referencia a la de las empresas*. Revista Española de Derecho Constitucional. 10 (30), 41-64.

Ramírez Parco, G.A. (2019). *La potestad inspectora o fiscalizadora y el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. En Zegarra Valdivia, D. (Coord.). *La Proyección del Derecho Administrativo Peruano: Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 419-443). Palestra.

Rebollo Puig, M. (2013). *La Actividad Inspectora*. En Ponencia del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013. Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

Rebollo Puig, Manuel y Vera Jurado, Diego J. (2016). *Derecho Administrativo. Tomo I: Conceptos Fundamentales, Fuentes y organización*. 2ª ed. Tecnos.

Rubio Correa, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo I*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Sánchez Pavis, L.A. (2020). *La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común*. *Ius et Veritas*, (60), 38-64.

Tirado Barrera, J.A. (2022). *Actividad de Fiscalización en el Procedimiento Administrativo Peruano*. Universidad Esan.

Vergara Soto, Andrés (2020). *Fundamentos constitucionales de la potestad fiscalizadora de la Administración del Estado*. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (32), 145-165.

## ***Jurisprudencia***

### *Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*

Sentencia de Casación N.º 342-2019-Huanuco (2020, 9 de noviembre).  
Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Sala Penal Permanente  
(Figueroa Navarro).

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/08/Casacion-342-2019-Huanuco-LP.pdf>

### *Tribunal de Fiscalización Laboral de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*

Resolución N.º 062-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (2021, 1 de julio).  
Tribunal de Fiscalización Laboral.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/07/Resolucion-62-2021-Sunafil-LP.pdf>

### *Tribunal Constitucional de España*

Sentencia N.º 22/1984 (1984, 17 de febrero). Tribunal Constitucional de España.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/275>

Sentencia N.º 69/1999 (1999, 26 de abril). Tribunal Constitucional de España.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3811>

### *Tribunal Constitucional del Perú*

Sentencia recaída en el Expediente 04972-2006-AA (2006a, 4 de agosto).  
Tribunal Constitucional del Perú.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/04972-2006-AA.pdf>

Sentencia recaída en el Expediente 003-2005-PI/TC (2006b, 9 de agosto).  
Tribunal Constitucional del Perú.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/12/Exp-003-2005-PI-TC-LPDerecho.pdf>

Sentencia recaída en el Expediente 7455-2005-PHC/TC (2007, 9 de julio).  
Tribunal Constitucional del Perú.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07455-2005-HC.pdf>

Sentencia recaída en el Expediente 579-2008-PA/TC (2008, 5 de junio).  
Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html>

Sentencia recaída en el Expediente 02389-2009-PA/TC (2009, 7 de diciembre). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/02389-2009-AA.html>

Sentencia recaída en el Expediente 03691-2009-PHC/TC (2010, 18 de marzo). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/08/Exp.-03691-2009-PHC-TC-LPDerecho.pdf>

Sentencia recaída en el Expediente 03521-2013-PHC/TC (2015, 19 de agosto). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/03521-2013-HC.pdf>

Sentencia recaída en el Expediente 00320-2020-PHC/TC (2020, 15 de octubre). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00320-2020-HC%20Interlocutoria.pdf>

### ***Normas y convenios internacionales***

*Constitución Política del Perú* (1993, 31 de diciembre)

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

Congreso de la República del Perú (1992, 18 de diciembre). *Decreto Ley 25965. Crean la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H757157>

Congreso de la República del Perú (1992, 22 de diciembre). *Decreto Ley 25977. Aprueban la Ley General de Pesca.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H757193>

Congreso de la República del Perú (1996, 31 de diciembre). *Ley 26734. Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H773320>

Congreso de la República del Perú (1997, 9 de diciembre) *Ley 26887. Ley General de Sociedades.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H777285>

Congreso de la República del Perú (1998, 23 de enero). *Ley 26917. Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H777915>

Congreso de la República del Perú (2000, 29 de julio). *Ley 27332. Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H793421>

Congreso de la República del Perú (2000, 5 de agosto). *Ley 27336. Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades de OSIPTEL.* Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H793713>

Congreso de la República del Perú (2004, 19 de febrero). *Ley 28175. Ley Marco del Empleo Público*. Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H859803>

Congreso de la República del Perú (2009, 5 de marzo). *Ley 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental*. Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H982536>

Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Sobre la inspección del trabajo*, 1 de febrero, 1960,  
[https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100\\_instrument\\_id:312226](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312226)

Ministerio de la Pesquería (2001, 14 de marzo de 2001). *Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Reglamento de la Ley General de Pesca*.  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H803884>

Ministerio de la Producción (2017, 10 de noviembre). *Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE. Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas*.  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1193675>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019, 25 de enero). *Decreto Supremo 004-2019-JUS. Aprueban el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*.  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>

Presidencia del Consejo de Ministros (2001, 9 de mayo). *Decreto Supremo 054-2001-PCM. Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG*.  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H806917>

Presidencia de la República (2008, 28 de junio). *Decreto Legislativo N° 1085. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.*

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H967727>

