

EL ESPACIO CONTROLADO DE EXPERIMENTACIÓN EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES: ¿OTRO CASO DE MIMETISMO ISOMÓRFICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE AMÉRICA LATINA?

THE CONTROLLED EXPERIMENTAL SPACE IN THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR: ANOTHER CASE OF ISOMORPHIC MIMICRY IN LATIN AMERICAN ADMINISTRATIVE LAW?

José Ignacio Hernández González^{*}
Universidad Católica Andrés Bello

The Latin American administrative promoted the institutional borrowing of the regulation, proposing its semantic change. This trend has been encouraged recently with the transposition of 'regulatory sandboxes' or regulatory testing spaces. This borrowing generates the risk of focusing on the form rather than the substance of these spaces, whose effective implementation requires changing paradigms of administrative law centered on the administrative power. Legislative Decree 1599 faces this risk, introducing controlled spaces to promote technological innovation and to the gap in access to telecommunications services.

This article proposes two interpretation techniques to improve efficiency in implementing this space: interpreting the Decree from traditional institutions of economic administrative law, such as the authorization technique, but shifting traditional paradigms to interpret the Decree to facilitate experimentation and innovation.

KEYWORDS: *Economic administrative law; regulation; regulatory testing spaces; innovation; telecommunications services; Legislative Decree 1599.*

El derecho administrativo en América Latina impulsó el préstamo institucional de la regulación, proponiendo su cambio semántico. Esta tendencia se ha incentivado recientemente, con la trasposición de los 'sandboxes regulatorios', o espacios controlados de prueba. Este préstamo genera el riesgo de brindar mayor atención a la forma que al fondo de estos espacios, cuya efectiva implementación requiere cambiar paradigmas del derecho administrativo centrados en el poder. El Decreto Legislativo 1599 se enfrenta a este riesgo, con la introducción del espacio controlado para promover la innovación tecnológica y la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones.

Este artículo propone dos técnicas de interpretación para mejorar la eficiencia en la implementación de este espacio, a saber, interpretar el Decreto desde instituciones tradicionales del derecho administrativo económico, como la autorización, pero teniendo en cuenta la necesidad de interpretar el Decreto desde nuevos paradigmas que faciliten la experimentación y la innovación.

PALABRAS CLAVE: *Derecho administrativo económico; regulación; espacio controlado de pruebas; innovación; servicios de telecomunicaciones; Decreto Legislativo 1599.*

^{*} Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano. Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela. Profesor visitante en la Universidad Estatal de Derecho de Tashkent. Asociado Senior del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Washington D.C., Estados Unidos). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1031-8541>. Contacto: ignandez@gmail.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 11 de marzo de 2025, y aceptado por el mismo el 02 de mayo de 2025.

I. INTRODUCCIÓN

Hasta fines del pasado siglo, la palabra ‘regulación’ no tenía ningún significado especial en el derecho administrativo de América Latina ni, en general, en el derecho administrativo iberoamericano. Frecuentemente, dicha palabra era empleada como sinónimo de la intervención del Estado en la economía por medio de leyes administrativas que eran complementadas por reglamentos. Estas leyes redujeron el ámbito del derecho privado y, en concreto, del derecho mercantil. Así, especialmente hacia mediados del siglo XX, los actos de comercio pasaron de estar regulados por el derecho mercantil y la primacía de la libertad de contrato, a quedar sometidos, también, al derecho administrativo. Desde una perspectiva del método académico, la proyección del derecho administrativo en el intercambio de bienes y servicios llevó al estudio del derecho administrativo económico, enfocado en el estudio de la administración económica, es decir, de las técnicas de intervención en la economía, incluyendo en especial la actividad coactiva orientada a restringir el ejercicio de la libertad económica o libertad de empresa y sus derechos anejos. Bajo este enfoque, en todo caso, la regulación no era un tipo especial de actividad administrativa, sino la descripción genérica de la intervención normativa del Estado para limitar, desde el derecho público, la libertad económica¹.

Sin embargo, a fines del siglo XX, la palabra ‘regulación’ sufrió un proceso de cambio semántico, influenciado por las políticas de liberalización, usualmente conocidas como el Consenso de Washington. Este cambio estuvo influenciado por el sentido de dicha palabra en los modelos de derecho administrativo anglosajones. Especialmente en Estados Unidos, la ‘regulación’ es la expresión con la cual se estudia la actividad administrativa de ordenación y limitación de las llamadas agencias, que constituyen el centro del derecho administrativo. En los orígenes de esa actividad administrativa, especialmente luego de la Guerra Civil (1861-1865), la ordenación y limitación de actividades económicas se justificó en el análisis económico de los fallos de mercado, en especial, respecto a las actividades consideradas como monopolios naturales, como los ferrocarriles. Esto hizo que el análisis económico formase una parte esencial del estudio de la actividad administrativa de ordena-

ción y limitación. Hacia fines del siglo XX, ese análisis económico llevó a repensar las técnicas tradicionales de intervención administrativa, con fines de reforzar —antes que sustituir— la competencia. Por ello, en actividades esenciales consideradas como monopolios naturales, la intervención administrativa fue rediseñada para recrear y promover condiciones efectivas de competencia, ampliando además el ámbito de la iniciativa privada².

América Latina tomó la palabra ‘regulación’ para describir, precisamente, la actividad administrativa de ordenación y limitación orientada a promover condiciones efectivas de competencia ampliando el ámbito de la iniciativa privada, como fuera destacado, entre otras, por la doctrina española y francesa³. En cierto modo, la referida actividad, orientada a la primacía del Estado, quedó relegada al estudio tradicional del derecho administrativo económico, en especial, con conceptos como ‘política económica’. Por el contrario, la actividad administrativa basada en la primacía del mercado pasó a estudiarse como ‘regulación’, palabra que en ocasiones se ha empleado para describir un área temática específica de estudio, a saber, el derecho administrativo de la regulación económica. A pesar de que las políticas de liberalización pasaron, el cambio semántico se quedó.

En el siglo XXI, la nueva expresión de este ‘derecho administrativo de la regulación económica’ es el interés dado por la mejora regulatoria y el desarrollo de modelos regulatorios para promover la innovación, como es el caso del llamado espacio controlado de pruebas, o ‘*regulatory sandbox*’, que es el tema de este artículo. Así, el Decreto Legislativo 1599, emitido el 20 de diciembre de 2023, incorporó la figura del ‘*sandbox* regulatorio’, con el propósito último de cerrar la brecha digital en el Perú⁴. Esta figura, que no responde a instituciones conocidas en el derecho administrativo, requiere de una adecuada interpretación, que vaya más allá de los problemas conceptuales asociados al cambio semántico de la palabra ‘regulación’.

La hipótesis de la cual partimos es que el concepto de ‘*sandbox* regulatorio’, como sucedió con el cambio semántico de la referida palabra, responde a la trasposición de instituciones surgidas en Estados que no solo tienen una cultura jurídica distinta sino que, en especial, poseen mucha más

¹ Sin perjuicio de lo señalado más adelante, véase a Hernández (2006, p. 123 y siguientes).

² Véase a Breyer (1982, p. 341 y siguientes).

³ Por ejemplo, véase a Ariño y Cassagne (2004, p. 9 y siguientes). En Francia, entre otros trabajos influyentes de inicio de siglo, podemos citar a Bauby (2000, p. 199 y siguientes).

⁴ De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1599: “entre los mecanismos que promueven la innovación en el sector de servicios públicos de telecomunicaciones se encuentra el «*sandbox* regulatorio»” (2023, p. 10).

capacidad que la de los Estados en América Latina. La introducción del espacio de prueba controlado responde, en ese sentido, a la importación de instituciones foráneas cuya efectiva aplicación se enfrenta a dos importantes obstáculos, como lo son las diferencias derivadas del modelo de derecho administrativo en la región y la fragilidad estatal. En la economía, el riesgo de esta trasposición de instituciones ha sido resumido al aludir al mimetismo isomórfico, esto es, la propensión de Estados frágiles de adoptar instituciones muy ambiciosas con el propósito de parecerse a un Estado con mayor desarrollo institucional⁵. Este mimetismo suele afectar, adversamente, la efectividad de la institución que es trasplantada, en este caso, el espacio controlado de experimentación.

Con el fin de evitar este riesgo, el espacio controlado de experimentación en el sector de las telecomunicaciones, introducido en el Decreto Legislativo 1599, debe ser interpretado de acuerdo con las técnicas tradicionales de la actividad administrativa, pero partiendo de nuevos paradigmas del derecho administrativo para la innovación. Para desarrollar esta propuesta, dividimos el presente artículo en dos partes: la primera resume los aspectos más significativos de la irrupción del concepto de regulación en el derecho administrativo latinoamericano, como un ejemplo del mimetismo isomórfico, destacando los riesgos derivados de la posición que considera a la regulación como un tipo especial de la actividad administrativa. Estos riesgos son trasladados a la segunda parte, a través del estudio del espacio controlado de experimentación en el Decreto Legislativo 1599, como un modelo de '*regulatory sandbox*'. Para atender a estos riesgos se proponen cambios de paradigma en el derecho administrativo, en todo caso, desde las instituciones jurídicas propias de su dogmática.

II. LA IRRUPCIÓN DEL CONCEPTO DE REGULACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO LATINOAMERICANO Y EL PRÉSTAMO INSTITUCIONAL

El lenguaje empleado en el Decreto Legislativo 1599 es parte del cambio semántico de la palabra 'regulación', el cual ha conducido a un debate, en muchos sentidos, innecesario, en cuanto a la pre-

tendida autonomía de la actividad administrativa de la regulación. Al enfocar la atención en esta pretendida autonomía, no se ha logrado identificar, desde el derecho administrativo de América Latina, los riesgos de la trasposición de la regulación desde países con mayor desarrollo institucional, lo que deriva en un mimetismo isomórfico que genera mayores obstáculos para la efectiva implementación de la actividad administrativa de ordenación y limitación en la economía.

A. La visión tradicional del Estado regulador desde el derecho administrativo y la incorporación del concepto de regulación

La teoría de la actividad administrativa en el Derecho latinoamericano ha recibido, entre otras, la influencia de la doctrina española, en particular, con los tempranos estudios de Luis Jordana de Pozas⁶. Ello llevó a adoptar una distinción cuatripartita entre la actividad de policía, de fomento, de servicio público y gestión económica. En concreto, el estudio de la actividad de policía diferenció entre la policía general y la policía especial o sectorial, estudiándose en este último caso la actividad de policía económica. En términos sencillos, la policía económica es la actividad de ordenación y limitación de las libertades económicas en protección del orden público, aquí entendido en un sentido más amplio que el tradicional orden público civilista, siguiendo a la doctrina francesa⁷.

El propio concepto de policía económica fue criticado al expandir indebidamente los contornos de la tradicional actividad administrativa de policía y, en concreto, el concepto de orden público, que pasó a interpretarse como sinónimo de interés público⁸. Para evitar los riesgos de esta expansión —y del abusivo uso del concepto de orden público como título general— resulta más preciso, siguiendo a la doctrina alemana, aludir a la actividad administrativa de limitación⁹. A través de esta actividad, la administración restringe el ejercicio de las libertades económicas, de acuerdo con las habilitaciones establecidas en la ley. La limitación puede llevarse a cabo a través de reglamentos —una fuente muy importante en el derecho administrativo económico— o mediante actos particulares, tales como la autorización, la sanción, la inspección u órdenes

⁵ Véase a Andrews *et al.* (2017, pp. 30-40).

⁶ Véase a Jordana de Pozas (1951, pp. 11-28).

⁷ La introducción del concepto de 'policía económica' en América Latina estuvo influenciada por la doctrina francesa, que estudia, por ejemplo, a la actividad de policía de los precios, en referencia a los controles administrativos sobre el precio de bienes y servicios. Véase a Delvolvé (2021, p. 400 y siguientes); Marienhoff (1998, p. 526 y siguientes); Dromi (1980, p. 139 y siguientes).

⁸ Por ejemplo, véase a Meilán Gil (1966, p. 51 y siguientes); Hernández (2004, p. 179 y siguientes).

⁹ Véase a Cassagne (1994, p. 61 y siguientes).

de hacer o no hacer¹⁰. En el primer caso, aludimos a la actividad de ordenación y, en el segundo, a la actividad de limitación en sentido estricto.

En este contexto, el concepto de regulación no tenía ningún significado especial. Así, el Estado regulador era otra manera de expresar al rol del Estado interviniendo en la economía a través de leyes especiales, en concreto, en sectores económicos como el sector bancario¹¹. Por influencia de la doctrina italiana, esta intervención se estudió a través de la administración sectorial, que en un determinado sector –como el bancario– ordena y limita el ejercicio de la libertad de empresa de manera continua, por medio de la actividad de supervisión¹².

Las políticas de liberalización enmarcadas en el Consenso de Washington cambiarían este panorama¹³. Así, la región siguió muy de cerca las políticas adoptadas en Estados Unidos y en la, actualmente, Unión Europea, orientadas a la liberalización de sectores tradicionalmente sometidos a una intensa intervención estatal. Desde el derecho administrativo, Gaspar Ariño Ortíz lideró la corriente que, en este nuevo entorno liberalizador, propuso nuevos esquemas institucionales para el estudio del derecho administrativo económico, centrado en el análisis económico y en la promoción de la competencia. Para ello, Ariño tomó, del Derecho anglosajón, el concepto de regulación económica, a fin de postular su inclusión dentro de la teoría del derecho administrativo¹⁴. No obstante, en realidad, el concepto de regulación fue incorporado en muchos otros modelos europeos, en especial, Francia, como un concepto difícil de precisar pero que, en todo caso, refleja nuevas técnicas de intervención administrativa más favorables al mercado y a la concertación con operadores económicos¹⁵.

El propósito final de este nuevo enfoque era contraponer la intervención administrativa tradicional con la nueva intervención en el contexto libe-

ralizador. Mientras que la primera subordinaba el mercado al interés público, la nueva intervención se orientaba a proteger el mercado, corrigiendo fallos e, incluso, recreando condiciones de competencia regulada, en lo que se conoció como neo-regulación¹⁶. En España, la introducción del concepto de regulación encontró una justificación práctica adicional, debido a la influencia del derecho comunitario¹⁷.

América Latina incorporó a su derecho administrativo esta reconceptualización de la regulación¹⁸. Entre otros, destaca la notable influencia del nuevo modelo regulatorio de las telecomunicaciones adoptado en la Unión Europea, y que fue seguido en la región con nuevas leyes que incorporaron novedosas técnicas de intervención para recrear condiciones de competencia y, además, asegurar la efectiva prestación de servicios de interés general, por medio de instituciones como el servicio universal, tal y como sucedió en el Perú¹⁹. Precisamente, el Decreto Legislativo 1599 forma parte de este modelo, en tanto su objetivo, según su artículo 1 es “establecer medidas especiales con la finalidad de promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones” (2023, p. 10).

Ahora bien, dejando a salvo la influencia del derecho comunitario, debe tomarse en cuenta que el cambio semántico de la palabra ‘regulación’ propuesto, entre otros, por la doctrina española y francesa, de fines del siglo pasado, estuvo especialmente influenciada por el sentido de este concepto en Estados Unidos²⁰, particularmente, en el derecho administrativo²¹. Sin embargo, lo cierto es que, en la introducción del concepto de regulación en América Latina, no solo faltó el anclaje institucional que en España tuvo el derecho comunitario, sino que, además, tampoco se tomó en cuenta el peculiar origen de esta expresión en el derecho administrativo en Estados Unidos.

¹⁰ Véase a Hernández (2011, pp. 877-898).

¹¹ Por ejemplo, véase a Brewer-Carías (1979, p. 57).

¹² La Administración sectorial asume la actividad de supervisión continua sobre el sector objeto de la intervención. Véase a Giannini (1999, p. 198 y siguientes).

¹³ Véase a Hausmann (2011, p. 519 y siguientes).

¹⁴ Véase a Ariño (1993, p. 327 y siguientes).

¹⁵ Véase a Delvolvé (2021, p. 324 y siguientes).

¹⁶ Véase a Cruz Ferrer (2002, p. 217 y siguientes).

¹⁷ Véase a Muñoz (1998, pp. 225-227).

¹⁸ Por ejemplo, véase a Bianchi (1998, p. 201 y siguientes); Brito (1998, p. 70 y siguientes).

¹⁹ Véase a Zegarra (2018, p. 12 y siguientes).

²⁰ Entre las fuentes consultadas en el desarrollo doctrinal del concepto de regulación, encontramos a Ackerman (1975); Shepherd y Gies (1966). Véase, en general, a Ariño (1996, p. 74 y siguientes).

²¹ La principal referencia de la época fue Breyer (1982).

Así, en el referido país, el concepto de regulación se remonta a la jurisprudencia de la Corte Suprema de fines del siglo XIX que, al interpretar la llamada cláusula de comercio, tomó el concepto británico de poder de policía para justificar la intervención del Estado regulando actividades comerciales, siempre de manera general²². Este concepto fue empleado al interpretar el rol de las comisiones estatales creadas para regular los ferrocarriles y, luego, el rol de la Comisión Interestatal de Comercio, creada en 1887²³. En este contexto, la palabra ‘regulación’ no tenía ningún significado preciso, más allá de emplearse como sinónimo de normas jurídicas y, en general, como equivalente a la intervención administrativa sobre ciertos sectores económicos. Esta intervención fue una respuesta al rápido crecimiento económico luego de la Guerra Civil, que forzó al Gobierno federal a ampliar su intervención en la economía, en especial, para proteger prácticas leales y justas de comercio²⁴.

Luego del *New Deal* (1933-1939), este modelo se expandió con las agencias, a cargo del control de sectores económicos. Con el fin de estudiar las técnicas administrativas a través de las cuales estos controles se implementaban, el derecho administrativo de Estados Unidos acudió al concepto de regulación para enfatizar que la actividad administrativa incide en derechos e intereses particulares. Al aludir a ‘agencias regulatorias’, la palabra ‘regulación’ no tenía ningún sentido específico, más allá de enfatizar la intervención administrativa restringiendo libertades económicas²⁵. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 consolidó este modelo, que llevó a una visión muy reducida del derecho administrativo, definido como el derecho de las agencias y, en concreto, de las agencias reguladoras, en contraposición a los órganos y entes del Poder Ejecutivo que no inciden directamente en la esfera jurídica de las personas mediante órdenes y limitaciones²⁶. En síntesis, la regulación es la actividad administrativa que impone deberes y prohibiciones de obligatorio cumplimiento para empresas o particulares²⁷.

A su vez, desde la temprana intervención en materia de ferrocarriles, la intervención administrativa se justificó en el análisis económico y, en concreto, en la atención de los fallos de mercado²⁸. Precisamente, en la economía, la intervención del Estado a través de la cual se atienden los fallos de mercado es usualmente estudiada como ‘regulación económica’²⁹. En muchos sentidos, el análisis económico suplementó la precaria formación sistemática del derecho administrativo en Estados Unidos. Así, en ausencia de un robusto sistema constitucional y tomando en cuenta los problemas prácticos del control judicial, el derecho administrativo acudió al análisis económico para reforzar controles no jurisdiccionales, en especial, en el ámbito del control costo-beneficio³⁰.

La situación del Derecho latinoamericano era, y sigue siendo, muy distinta. De esa manera, mientras que la regulación en el derecho administrativo de Estados Unidos responde a una visión muy práctica y exegética de las leyes que rigen los sectores económicos regulados, el derecho administrativo de la región evolucionó en torno a la construcción de un sistema racional de reglas, principios y valores, imbuidos en la constitucionalización del derecho administrativo³¹. Además, en la región ha predominado la noción francesa del régimen exorbitante, en tanto la administración actúa en ejercicio de privilegios y prerrogativas, pero siempre en el marco del equilibrio con los derechos de las personas, signado por el principio de legalidad³². Esta visión ha venido evolucionando, para realzar la centralidad de la persona y su dignidad, pero, incluso así, se reconoce que la administración actúa en ejercicio de potestades administrativas para crear, extinguir o modificar, unilateralmente, relaciones jurídicas con los operadores económicos³³.

El resultado fue la introducción del concepto de regulación como institución del Derecho anglosajón, en un entorno institucional influenciado por el modelo francés, y el concepto de potestad administrativa. Este trasplante no tomó en cuenta to-

²² Véase a Gillman (1993, p. 45 y siguientes).

²³ Véase a Schwartz (1973, p. 17 y siguientes).

²⁴ Véase a Lamoreaux (2024, p. 119 y siguientes).

²⁵ Véase a Cushman (1941, p. 37 y siguientes).

²⁶ Véase a Schwartz (1984, pp. 2-3).

²⁷ Véase a Breyer *et al.* (2011, p. 3).

²⁸ Véase a Breyer *et al.* (2011).

²⁹ Por ejemplo, véase a Viscusi (2005, p. 357).

³⁰ Véase a Sunstein (2018, p. 67 y siguientes).

³¹ Véase a Montaña Plata (2014, p. 63 y siguientes).

³² En un plano comparado, véase a Brewer-Carías (2015).

³³ Véase a Durán (2010, p. 109 y siguientes).

das las diferencias entre las agencias regulatorias en Estados Unidos y la administración en América Latina, lo cual ha creado importantes obstáculos teóricos para encuadrar el concepto de regulación dentro de la teoría de la actividad administrativa. Estos problemas están presentes en el Decreto Legislativo 1599, que propone, de acuerdo con su exposición de motivos, una “regulación flexible, capaz de adaptarse, anticipar y colaborar con las innovaciones, modelos de negocios o soluciones innovadoras que contribuyan a mitigar la brecha de infraestructura” (p. 10). Sin embargo, desde el derecho administrativo, no queda del todo claro cuál es el significado de la palabra ‘regulación’.

B. El mimetismo isomórfico y la necesidad de replantear el concepto de regulación desde la actividad administrativa de ordenación y limitación

El préstamo institucional del concepto de regulación no es un caso aislado. En realidad, desde el derecho constitucional, se ha observado la tendencia de tomar prestadas instituciones jurídicas que responden a tradiciones específicas, lo cual no solo puede afectar su efectiva implementación en otros entornos, sino que, además, puede degenerar en indebidas trasposiciones que afecten el correcto funcionamiento del sistema constitucional³⁴.

En la economía y las ciencias administrativas, este préstamo institucional ha sido estudiado como mimetismo isomórfico, esto es, la propensión de Estados menos desarrollados institucionalmente, a adoptar instituciones de Estados más desarrollados, con la aspiración final de alcanzar el mismo nivel de calidad institucional³⁵. Francis Fukuyama resume esta tendencia con la idea de ‘ir a Dinamarca’, lo que implica la tentación de reproducir las instituciones políticas de Dinamarca, con el propósito de lograr su mismo nivel de desarrollo institucional³⁶.

Sin embargo, lo cierto es que las instituciones son el resultado de las concretas capacidades estatales dentro de las cuales ellas han surgido. En Estados Unidos, la regulación fue el resultado de las capacidades construidas desde fines del siglo XIX, en especial, luego de la Guerra Civil. Con base en la

cultura jurídica británica y el concepto de poder de policía, la regulación evolucionó gradualmente, en particular, después del advenimiento del moderno Estado administrativo en el marco del *New Deal*, en un proceso paulatino que llevó a consolidar funciones en el Estado administrativo³⁷. Cuando América Latina tomó prestada esa institución, a fines de la década de los noventa, Estados Unidos tenía más de un siglo construyendo capacidades en torno al concepto de regulación.

Es decir, la región tomó prestada una institución propia de un Estado con mayores capacidades, con la intención de reproducir sus mismos resultados, a pesar de que la región se ha visto históricamente afectada por su fragilidad estatal³⁸. Por lo anterior, la introducción del concepto de regulación en el derecho administrativo latinoamericano respondió a un caso de mimetismo isomórfico, esto es, la reproducción de instituciones creadas en Estados con mayor capacidad, intentando con ello replicar resultados similares. No sorprende, por todo lo expuesto, que las políticas de liberalización en la región no hayan logrado los resultados esperados luego del Consenso de Washington³⁹. De allí, una lección central en las ciencias administrativas: el crecimiento económico rara vez puede impulsarse solo con reformas institucionales, tanto más si estas reproducen instituciones foráneas⁴⁰.

No obstante, los problemas no acaban aquí. Pues, debido a que el derecho administrativo de América Latina tomó prestada la institución de la regulación del derecho administrativo de Estados Unidos, se mantiene abierta la discusión teórica sobre cuál es su concepto y relación con la teoría de la actividad administrativa. Así, por un lado, se sostiene que es posible estudiar, con cierta autonomía científica, el derecho administrativo de la regulación económica, entendiéndose que la regulación responde a un tipo especial de la actividad administrativa, diferente a la tradicional distinción cuatripartita ya estudiada. Por otro lado, y frente a esta posición, se ha observado que la actividad de regulación no es más que la actividad administrativa de ordenación y limitación, sujeta, como tal, al derecho administrativo⁴¹. Esta discusión, como vimos, está presente en el Decreto Legislativo 1599,

³⁴ Véase a Dixon y Landau (2021, p. 36).

³⁵ Véase a Andrews *et al.* (2017).

³⁶ Véase a Fukuyama (2014, p. 26 y siguientes).

³⁷ Véase a Vermeule (2018, p. 24 y siguientes).

³⁸ Véase a Mazzuca (2021, p. 387 y siguientes).

³⁹ Véase a Hausmann (2011).

⁴⁰ Véase a Andrews (2003, p. 213 y siguientes).

⁴¹ Danós (2015) reconoce que el concepto de regulación se tomó del Derecho de Estados Unidos, y fue incorporado en Iberoamérica en el contexto liberalizador.

ante las dudas jurídicas sobre cómo interpretar la palabra ‘regulación’: como un tipo especial de intervención administrativa o, simplemente, como la función administrativa de ordenación y limitación.

De manera tradicional, hemos venido defendiendo la segunda posición⁴². Como escribe Ramón Huapaya Tapia:

[...] mal se hace en pretender afirmar la “novedad” de un derecho de la “regulación” como algo novedoso y que “superaría” la doctrina del Derecho Administrativo, tanto en los países anglosajones como en los pertenecientes al sistema continental de Derecho Administrativo⁴³. (2010, p. 309)

De hecho, siuviésemos que traducir al español el concepto de regulación en el derecho administrativo de Estados Unidos, aludiríamos a la actividad administrativa de ordenación y limitación que restringe, de manera forzosa, el ejercicio de libertades económicas. Su encuadre conceptual, por ello, no es otro que el del derecho administrativo económico, concepto muy trabajado en España y Francia en la segunda mitad del pasado siglo⁴⁴, e introducido en la región⁴⁵. Con lo cual, cuando el Decreto Legislativo 1599 alude a la ‘regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones’, está haciendo mención en torno a las técnicas administrativas de ordenación y limitación sobre estos servicios, incluyendo, en especial, a la ordenación por medio de reglamentos.

Sin embargo, ello no quiere decir que la referencia comparada al concepto de regulación en Estados Unidos sea irrelevante. Por el contrario, la referencia comparada —ya no más una simple trasposición— a la teoría de la regulación resulta especialmente útil para atemperar los resabios de la visión del derecho administrativo centrado en el poder. Como Ricardo Rivero Ortega ha señalado, la referencia a la regulación debe aludir a nuevos paradigmas en la intervención de la administración en la economía. No obstante, no necesariamente agregamos a la incorporación de un nuevo concepto⁴⁶. Ciertamente, los rasgos que se identifican como distintivos del derecho administrativo de la regulación responden, en realidad, a este cambio de paradigma⁴⁷.

El cambio de paradigma al cual nos referimos parte de pasar del derecho administrativo económico, basado en la interpretación y concreción unilateral del interés público, al Derecho basado en el análisis económico. Desde la centralidad del interés público, el control de la actividad administrativa se enfrenta a importantes obstáculos, pues, en suma, la administración económica cuenta con un amplio margen de apreciación política para valorar qué es el orden o el interés público. No obstante, desde la óptica del análisis económico, la justificación de la intervención administrativa no es el abstracto interés público, sino el análisis económico del Derecho y, en concreto, la teoría de los fallos de mercado y la promoción de la eficiencia. De esa manera, es muy difícil precisar si determinada medida de intervención protege o no el interés público. Empero, es mucho más factible determinar si esa intervención corrige o no, de manera adecuada, los fallos de mercado, incrementando la eficiencia. El análisis económico no elimina la discrecionalidad administrativa, pero sí acota mucho más su control.

El análisis económico del Derecho permite, en especial, concretizar mejor los principios generales, como la eficiencia, la eficacia y la proporcionalidad. En el derecho administrativo centrado en el interés público, la aplicación del principio de proporcionalidad tiene un alto componente retórico; bajo el análisis económico, la aplicación de tal principio es mucho más precisa. Por ello, el análisis económico favorece la visión del derecho administrativo centrado en la persona y su dignidad, superando así la visión del derecho administrativo centrado en el poder. Todo ello, como ha observado Esteve Pardo, favorece el rol del Estado como garante del desarrollo económico⁴⁸. Este cambio de paradigma, como se amplía en la sección siguiente, está presente en el Decreto Legislativo 1599, el cual alude a la regulación que pueda ‘colaborar con las innovaciones’. Para lograr este objetivo, el Decreto se inspira en la figura del ‘*regulatory sandbox*’, pero sin ocuparse de precisar el alcance jurídico de esta expresión.

Con lo cual, desde la región, es más útil promover el estudio interdisciplinario del derecho administrativo económico, antes que seguir insistiendo en la pretendida autonomía científica de la actividad administrativa de regulación económica, o tratar

⁴² Véase a Hernández (2006).

⁴³ Véase a Huapaya (2010, p. 309); (2011, p. 633 y siguientes).

⁴⁴ Por todos, véase a Colson (1997, pp. 20-24); Martín-Retortillo (1991, p. 63 y siguientes).

⁴⁵ Véase a Vergara (2018, p. 21 y siguientes).

⁴⁶ Véase a Rivero (2021, p. 20 y siguientes).

⁴⁷ Véase a Moreno (2019, p. 56 y siguientes).

⁴⁸ Véase a Esteve Pardo (2021, p. 27).

de encontrar, en el *'regulatory sandbox'*, una nueva modalidad de la actividad administrativa. Desde esta visión, también es necesario tener presente que la intervención administrativa de ordenación y limitación no se justifica únicamente en los fallos de mercado⁴⁹, pues, como veremos, también la administración tiene un rol que cumplir en la creación de mercados, conforme precisa el Decreto Legislativo 1599.

III. LA BURBUJA REGULATORIA: ¿ESPACIOS DE EXPERIMENTACIÓN O MIMETISMO ISOMÓRFICO?

El cambio semántico de la palabra *'regulación'*, al cual aludimos en la primera parte, ha adquirido una nueva dimensión en el siglo XXI, por la profusión de instituciones orientadas a la mejora regulatoria y, en concreto, a los llamados *'sandboxes regulatorios'*, o espacios de prueba controlados para la experimentación, tal y como lo hace el Decreto Legislativo 1599. América Latina ha reproducido instituciones de mejora regulatoria diseñadas en Estados con mayor capacidad institucional y, tanto más importante, con distintos paradigmas jurídico-administrativos. Si no se toman en cuenta estos paradigmas, existe el riesgo de que estos espacios, como sucede con el Decreto Legislativo 1599 en el sector de las telecomunicaciones, queden tan solo como *'instituciones vitrina'*, con una mermada efectividad práctica.

A. La propuesta de burbuja regulatoria en el sector de las telecomunicaciones del Perú y el Decreto Legislativo 1599

Hace algún tiempo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú (en adelante, MTC) publicó un reporte titulado *"Innovación para Conectar: Estrategias y medidas de regulación inteligente para reducir la brecha digital"*⁵⁰ (2023). El reporte resume las políticas públicas para cerrar la brecha digital, o sea, la desigualdad en el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC). A su vez, el mismo se enfocó en los servicios de telecomunicaciones, especialmente, en lo referido al acceso al internet.

Una de las políticas públicas recomendadas para cerrar esa brecha fue promover la inversión privada. Para ello, el reporte aconsejó:

[...] diseñar e implementar una "burbuja regulatoria", de carácter temporal y similar a la figura de *sandbox* regulatorio, que se aplique a casos particulares que eximan a los operadores de algunas obligaciones como, por ejemplo, el cumplimiento de obligaciones de calidad y cobertura, y canon por servicios portadores, en áreas rurales y en aquellas zonas que aún no cuentan con internet móvil 4G⁵¹. (2023, p. 42)

De acuerdo con Nakagawa y Aguilar, a los fines de aumentar la conectividad, es preciso —entre otras medidas— implementar *'sandboxes regulatorios'*, para que los "mismos agentes que están en el mercado u otros, puedan plantear innovaciones y ofrecer nuevos servicios, bajo una burbuja regulatoria, que genere predictibilidad y permita presentar casos de negocio, en un marco de confianza y colaboración público-privado"⁵² (2021, p. 69).

Esta propuesta alude a una técnica de intervención administrativa en el sector de las telecomunicaciones, pero descrita a partir del uso de una expresión que no es conocida en el derecho administrativo, como lo es la *'burbuja regulatoria'*. De hecho, salvo las referencias mencionadas, no parece existir mucha información sobre el significado de esta expresión. Empero, la referencia al *'sandbox regulatorio'* permite deducir cuál podría ser el concepto jurídico de *'burbuja regulatoria'*, institución que parte, en suma, de la implantación de figuras jurídicas diseñadas para otros sistemas.

El *'sandbox'*, en el idioma español, se traduce como espacio controlado de pruebas⁵³. Esta institución es conocida en el derecho administrativo de Estados Unidos, y su propósito es crear:

[...] un espacio seguro regulatorio para instituciones financieras innovadoras y actividades respaldadas por tecnología, [que funcione como un] entorno para que las empresas prueben productos con menos riesgo de ser «castigados» por el regulador por incumplimiento. A cambio, los reguladores requieren que los solicitantes incorporen salvaguardas apropiadas para aislar al mercado de los riesgos de su negocio innovador. (Zetzsche, 2017, p. 45) [traducción libre]⁵⁴

⁴⁹ El primer elemento diferenciador es la teoría de los fallos de mercado, como la justificación de la regulación. Véase a Sacristán (2018, p. 615 y siguientes).

⁵⁰ Véase a Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2023).

⁵¹ Véase a la misma entidad pública (2023, p. 42).

⁵² Véase a Nakagawa y Aguilar (2021, p. 69).

⁵³ Expresión recomendada por la Fundación del Español Urgente.

⁵⁴ Véase a Zetzsche (2017, p. 31 y siguientes).

Este espacio se ha utilizado en la regulación de servicios financieros que se basan en nuevas tecnologías asociadas a la cuarta revolución industrial, en lo que se conoce como *FinTech* o servicios tecnofinancieros⁵⁵.

Como se observa, la introducción de este concepto en el derecho administrativo latinoamericano genera importantes problemas de adaptación conceptual, comenzando por el recurrente uso de la palabra 'regulación'. De allí que, para poder analizar mejor el concepto de espacio de prueba, y así adaptarlo al sistema del derecho administrativo de la región, debamos explicar su propósito desde el análisis económico. Esto, a su vez, nos permitirá entender mejor el sentido de la expresión 'burbuja regulatoria'.

Como explicamos en la primera parte, por sus orígenes históricos, en el derecho administrativo de Estados Unidos la regulación se orienta a corregir fallos de mercado, como sucedió con el monopolio natural que justificó la temprana intervención sobre el precio (tarifa) de los ferrocarriles. Por ello, usualmente, la justificación de la regulación económica es la corrección de los fallos de mercado⁵⁶. Tal fue el enfoque inicial que en Estados Unidos se dio a las actividades económicas que impactan intensamente en el interés general y cuya adecuada gestión debe ser garantizada por el Estado, conocidas como actividades de interés público o *public utilities*⁵⁷. Como resultado, la actividad administrativa es subsidiaria a los mecanismos de mercado, en el sentido de que su ejercicio solo se justifica cuando los mercados fallan y, por ende, no pueden asegurar el intercambio eficiente de bienes y servicios.

Sin embargo, los cambios tecnológicos asociados a la cuarta revolución industrial han demostrado que, junto a los fallos de mercado, también se encuentran los 'mercados inexistentes'. Esta expresión, paradójica en muchos sentidos, describe los casos en los cuales el mercado no emplea nuevas tecnologías para innovar en la oferta de bienes y servicios, lo cual genera oportunidades perdidas en términos de eficiencia y eficacia. La barrera al uso de estas tecnologías responde, en realidad, a fallos de mercado, como asimetrías de la informa-

ción y costos hundidos. Así, el mercado no logra coordinar los conocimientos necesarios para el diseño e implementación de nuevas tecnologías, mientras que estas requieren grandes inversiones que, eventualmente, podrán derivar en experiencias fallidas. Estas barreras, en suma, obstruyen la innovación. Frente a esta situación, en economía se ha propuesto, y en concordancia con Mariana Mazzucato, que el Estado no solo debe corregir fallos de mercado, sino que debe también ayudar a crear mercados (2022)⁵⁸.

Así, la administración puede ayudar a remover los obstáculos para la innovación tecnológica, en especial, la asimetría de la información y los costos hundidos. Para lo primero, la administración puede desplegar su actividad prestacional a los fines de favorecer la coordinación entre operadores económicos y, con ello, facilitar el intercambio de la información, por ejemplo, creando un centro para la innovación dentro de la organización administrativa. También la tradicional actividad de fomento permitiría reducir los costos de inversión asociados al uso de las nuevas tecnologías, favoreciendo su diseminación. El uso de la actividad administrativa de ordenación y limitación presenta mayor complejidad.

Tomando el ejemplo de los servicios tecnofinancieros, cabe recordar que, a nivel comparado, el Estado suele crear una administración sectorial —por ejemplo, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones en el Perú— para la ordenación y limitación de la actividad financiera. Dentro de las limitaciones que el legislador puede establecer al ejercicio de la libertad de empresa, encontramos la autorización, que no solo permite el ejercicio de esa libertad para prestar servicios financieros, sino que, además, somete al operador económico al ordenamiento jurídico sectorial bancario, esto es, la autorización con funcionalidad operativa, cuya implementación queda a cargo de la administración sectorial⁵⁹. Desde el punto de vista económico, esta técnica se orienta a atender a fallos de mercado, típicamente, las asimetrías de la información⁶⁰. Sin embargo, estas técnicas generan mayores obstáculos al uso de las nuevas tecnologías.

⁵⁵ Expresión recomendada por la Fundación del Español Urgente. Véase Madir (2021, p. 4 y siguientes); Bijkerk (2019). Para una visión comparada de las políticas públicas adoptadas en la materia, véase a Bijkerk (2021).

⁵⁶ Véase a Danós (2015).

⁵⁷ Véase a Freund (1928, p. 304 y siguientes).

⁵⁸ Véase a Mazzucato (2022, p. 58 y siguientes).

⁵⁹ Esto es lo que se conoce como 'autorización con funcionalidad operativa', pues no solo levanta el obstáculo legal que impide el ejercicio de la libertad de empresa, sino que, además, somete al operador al ordenamiento jurídico sectorial, compuesto especialmente por normas reglamentarias. Véase a Hernández (2006).

⁶⁰ Véase a Alexander (2019, p. 33 y siguientes).

En efecto, las nuevas tecnologías responden a conocimientos todavía experimentales, en los cuales es necesario acudir al ensayo y error para descubrir nuevas aplicaciones y soluciones, o sea, para innovar⁶¹. Esto genera una suerte de contradicción: para prestar servicios financieros basados en nuevas tecnologías, los operadores deben someterse al ordenamiento sectorial bancario que limita la innovación. En la visión tradicional, este ordenamiento sectorial, a través de la potestad de supervisión, incluye la potestad sancionadora y, en general, la potestad de dictar órdenes en protección de los usuarios y la estabilidad del sistema. Por ello, la experimentación e innovación puede conducir a ‘errores’ que den lugar a sanciones u órdenes, lo cual eleva el riesgo del uso experimental de las nuevas tecnologías. Por otro lado, la técnica autorizatoria usualmente requiere demostrar capacidades y conocimientos que suelen no estar presentes en los servicios tecnofinancieros. Como resultado, el tradicional enfoque del ordenamiento sectorial puede frustrar la innovación.

Para solucionar esta aparente contradicción, en la economía se ha propuesto un nuevo enfoque, en el cual el Estado no se orienta a corregir fallos de mercado sino a estimular la innovación para crear nuevos mercados. Por un lado, esto aconseja ajustar las técnicas de intervención administrativa a la innovación, reduciendo con ello las cargas y deberes de los operadores para estimular la experimentación y el error que, lejos de ser una conducta censurable, pasa a ser un componente vital de la innovación. No obstante, al mismo tiempo, estas técnicas deben prevenir que esta experimentación cause daños a terceros, como los usuarios. Para cumplir ambos objetivos, se propuso someter a los servicios tecnofinancieros a una regulación que, por un lado, favorezca la innovación y, por el otro, aísle los posibles daños a terceros y al mercado. Como resultado, la regulación de los servicios tecnofinancieros crea ‘espacios’ en los cuales los operadores experimentan prestando específicos servicios a terceros, mientras que el regulador monitorea los servicios y coadyuva a su perfeccionamiento, controlando posibles daños a los usuarios (que son otra falla de mercado, a saber, externalidades negativas). Si la experimentación logra brindar resultados exitosos, el operador ‘sale’ de este espacio de prueba, para operar bajo la regulación bancaria ordinaria.

Esta nueva técnica de intervención administrativa se ha venido implementando en la región, en el

contexto de la tendencia por aprobar leyes de mejora regulatoria que, en suma, se orientan a promover la calidad de la regulación y, con ello, sus efectos positivos sobre la innovación⁶². Con lo cual, la ‘burbuja regulatoria’ propuesta en el servicio de telecomunicaciones del Perú es, así, un espacio de prueba regulatorio. De esa manera, una de las razones que, según el referido reporte, explican la brecha digital son los fallos de mercado que obstruyen la innovación, lo cual genera barreras para la experimentación e innovación que, por medio de nuevas tecnologías, permitirían ampliar el acceso a servicios de telecomunicaciones. Para atraer la inversión privada, la propuesta consiste en atender estos fallos creando un espacio regulatorio en el cual los operadores, en coordinación con la administración, experimenten para crear nuevas formas de prestar servicios de telecomunicaciones⁶³.

¿Cómo se instrumenta jurídicamente este espacio? Se trata de un espacio legal, traducido en un ordenamiento jurídico especial. Por ello, la burbuja regulatoria requiere que la administración autorice la prestación de servicios de telecomunicaciones empleando nuevas tecnologías, pero en modo experimental. Es decir, no se trata de la autorización que, en general, permite a los operadores de telecomunicaciones prestar servicios, sino de una autorización especial, de alcance limitado, por la cual los operadores prestan servicios para experimentar y, así, innovar. Esta autorización se basa en el ordenamiento sectorial igualmente especial, en el cual el rol de la administración no es tanto supervisar, ordenar y sancionar, sino acompañar el proceso de experimentación. En otros términos, este espacio requiere de un ordenamiento jurídico especial, en el cual los operadores no se sometan a las restricciones generales aplicables al resto de los operadores.

Por su parte, el rol de la administración no es solo ordenar y limitar el ejercicio de servicios de telecomunicaciones experimentales, sino ayudar al proceso de experimentación, facilitando la coordinación entre operadores. La finalidad de la administración es fomentar o promover la innovación, a través de la implementación de un ordenamiento jurídico especial que reduzca las barreras que frustran la innovación. No se trata, claro está, de la tradicional actividad de fomento, en tanto que esta es una actividad prestacional, mientras que los espacios de prueba, como vimos, se basan en las técnicas de ordenación y limitación.

⁶¹ Véase a Mazzucato (2022).

⁶² Nos remitimos al análisis comparado. Véase a Hernández (2024, p. 29 y siguientes).

⁶³ Véase a Nakagawa y Aguilar (2021).

La implementación de este ordenamiento jurídico especial pasa por técnicas de derecho administrativo económico, lo que requiere solucionar, como primer problema, la base legal de tal ordenamiento. Así, los espacios de prueba limitan la libertad de empresa, con lo cual, ellos son materia de la reserva legal, lo que requiere que la ley enuncie, al menos en sus aspectos centrales, las técnicas de limitación al ejercicio de la libertad de empresa, incluida la autorizatoria. En concreto, la seguridad jurídica aconseja que esa base legal justifique que los operadores que prestan actividades bajo esta autorización especial no queden sometidos a las normas generales sobre órdenes y, en especial, sanciones. A todo evento, la especificidad de este ordenamiento aconseja que sea el reglamento el que, complementando la ley, defina los detalles del ordenamiento jurídico especial creado para favorecer la experimentación. En ejecución de este ordenamiento, los operadores interesados en prestar servicios experimentales pueden solicitar la correspondiente autorización, la cual no solo permite el ejercicio de la libertad de empresa prestando estos servicios, sino que, además, somete al operador al ordenamiento especial que, nuevamente, no es el que rige, en general, las telecomunicaciones, sino el ordenamiento especial para la innovación.

Precisamente, tal es el enfoque adoptado en el Perú a través del Decreto Legislativo 1599 del 20 de diciembre de 2023, el cual implementó la propuesta de la burbuja regulatoria. Este texto está motivado principalmente por la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios públicos de las telecomunicaciones, todo lo cual justifica adoptar políticas de promoción de la innovación, como “establecer mecanismos de flexibilización de obligaciones normativas con la finalidad de reducir la referida brecha”⁶⁴ (p. 9). Para atender a este objetivo, e inspirado en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), el Decreto se propone introducir la figura del ‘*sandbox* regulatorio’ mediante regulaciones reflexibles, capaces de adaptarse y “anticipar y colaborar con las innovaciones”⁶⁵ (p. 10). Para alcanzar estos objetivos, el Decreto legisla sobre diversas técnicas de la actividad administrativa, cuyos principios podemos resumir de la siguiente manera:

- En primer lugar, encontramos el principio de innovación. El Decreto establece las bases

de una ordenación jurídica para la promoción de la innovación, y que se diseña como un ordenamiento especial dentro del ordenamiento general y sectorial de telecomunicaciones. Precisamente, el Decreto otorga la base legal para adaptar el ordenamiento sectorial a las exigencias para la innovación.

- En segundo lugar, encontramos el principio de flexibilidad. El ordenamiento especial está conformado por reglas que imponen limitaciones más flexibles al ejercicio de la libertad de empresa, en comparación con las limitaciones derivadas del ordenamiento general. Este tratamiento diferenciado, acorde al artículo 2.1 del Decreto, se justifica por las especiales exigencias de la innovación (2023).
- El tercer principio es la potestad reglamentaria. Los artículos 2 y 3 remiten, a normas reglamentarias, la concreción de las reglas flexibles a las cuales se someterán los operadores de telecomunicaciones. De hecho, el aludido artículo 2.1, a su vez, faculta al MTC a ‘flexibilizar la regulación’, lo que se traduce en la potestad reglamentaria que crea, para estos servicios, un régimen jurídico-administrativo especial. El alcance de esa reglamentación es precisado en el artículo 3.1 en cuanto a la finalidad perseguida: “otorgar la flexibilización o exención temporal de las obligaciones establecidas en las normas que regulan las condiciones de operación de los servicios públicos de telecomunicaciones, y la asignación de recursos escasos en el sector telecomunicaciones” (p. 10).
- En cuarto lugar, encontramos el principio ‘autorizatorio’. De esa manera, la aplicación del ordenamiento jurídico especial requiere que los operadores interesados soliciten y obtengan la correspondiente autorización (conforme al artículo 2.1). Una vez que la administración define, vía reglamento, las reglas especiales que regirán a los servicios de telecomunicaciones, los interesados podrán solicitar la autorización correspondiente que, una vez otorgada, no solo permitirá el ejercicio de los servicios de telecomunicaciones, sino que, además, someterá al operador

⁶⁴ El decreto establece otras medidas para promocionar la innovación, que se enmarcan en la actividad prestacional, como el financiamiento de proyectos (artículo 6). Nuestro interés se centra en la actividad administrativa de ordenación y limitación.

⁶⁵ De la OCDE, véase a Attrey (2020).

al ordenamiento jurídico especial, como por lo demás se infiere del artículo 4.1⁶⁶.

- El quinto principio es la proporcionalidad. El ordenamiento sectorial especial es específico, tanto en lo relacionado con el tipo de servicios a los cuales aplica como al tiempo (artículos 2.1 y 3.1)⁶⁷. La especificidad es el resultado del principio de proporcionalidad, pues la administración solo puede exceptuar a operadores de telecomunicaciones del ordenamiento sectorial general, en la medida en que sea estrictamente necesario en función del tipo de servicio prestado y el tiempo necesario para la innovación. Por consiguiente, el artículo 3.1 acota que el ordenamiento especial debe respetar compromisos internacionales y deberes de orden público, por ejemplo, relacionados con la protección del ambiente. En especial, el artículo 3.3 recalca el deber de la administración de proteger los derechos de los usuarios, la correcta administración del espectro radioeléctrico y la defensa de la libre y leal competencia. Es decir, que la especificidad del ordenamiento jurídico no equivale a la inaplicación de todo el ordenamiento jurídico, sino, tan solo, a la creación de reglas especiales que flexibilizan las limitaciones al ejercicio de la libertad de empresa derivadas del ordenamiento sectorial de telecomunicaciones, en la medida en que ello sea indispensable para promover la innovación⁶⁸.
- El sexto y último principio, conforme al artículo 3.4, es la supervisión. El MTC “realiza el monitoreo y supervisión de los impactos y beneficios obtenidos durante la implementación de los proyectos” (p. 10). Esta actividad administrativa, en todo caso, no se circunscribe a la tradicional visión de asegurar el cumplimiento de las reglas legales y reglamentarias y, de ser el caso, imponer órdenes o sanciones. Lo verdaderamente importante es que la supervisión se orienta a acompañar el proceso de innovación, in-

cluso ajustando el marco normativo cuando sea necesario, como por lo demás lo acota la referida norma.

El Decreto Supremo 005-2025-MTC, del 2 de abril de 2025, contentivo del reglamento del Decreto Legislativo 1599, desarrolla estos seis principios. Así, su artículo 4 aclara que la flexibilización o exención regulatoria aplicará en el “espacio controlado de experimentación o desarrollo, [para la ejecución de] proyectos innovadores o para el cierre de brechas, por un período [y alcance geográfico específico]” (p. 40), conforme al artículo 4.2. Estos espacios son, por ende, un ordenamiento jurídico especial que será determinado por una previa convocatoria pública, para permitir a los interesados solicitar que, conforme a los artículos 5 y 6, se les ‘otorgue un espacio controlado de experimentación o desarrollo’. En realidad, la administración no ‘otorga’ el espacio regulatorio, sino la autorización que somete al operador al ordenamiento jurídico especial, diseñado para favorecer la experimentación e innovación.

Como puede observarse, la ‘burbuja regulatoria’ a la cual se hizo referencia en 2023, ha sido implementada a través de un espacio de prueba regulatorio que, más allá de la novedad de su diseño, responde a técnicas tradicionales del derecho administrativo, como la potestad reglamentaria, la potestad autorizatoria y la potestad de supervisión. Sin embargo, estas técnicas deben ser interpretadas y aplicadas a través de nuevos paradigmas que favorezcan a que el derecho administrativo sea un motor –y no un freno– a la innovación.

B. Los cambios de paradigma necesarios para la efectiva adopción del Decreto Legislativo 1599

El Consenso de Washington, como explicamos, derivó en instituciones que favorecieron una suerte de modelo único de regulación, como sucedió en las telecomunicaciones y la difusión de instituciones como el acceso de terceros a la red o el servicio universal. Este enfoque consideró que las insti-

⁶⁶ Nótese cómo esta técnica coincide con la autorización con funcionalidad operativa, a la cual antes hicimos referencia. Así, no solo la administración permite la prestación de servicios de telecomunicaciones, sino que, además, al otorgar la autorización, somete al operador, automáticamente, al marco legal y reglamentario dictado para la promoción de la innovación.

⁶⁷ El artículo 2.1 enumera dos tipos de servicios de telecomunicaciones que pueden quedar sometidos a este régimen: (i) proyectos y soluciones innovadoras “en cualquier aspecto de la provisión de redes y servicios públicos de telecomunicaciones que permitan optimizar el acceso y uso de servicios públicos de telecomunicaciones”, y (ii) el “despliegue de infraestructura y la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones en áreas rurales o de preferente interés social o que no cuenten con servicios públicos de telecomunicaciones, las cuales son determinadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones” (2023, p. 10).

⁶⁸ Tal como acota el artículo 4.2.

tuciones —en su sentido económico de reglas que reducen los costos de transacción⁶⁹— eran clave para el desarrollo y que, por ende, el mismo diseño institucional podía generar resultados igualmente similares. La experiencia demostró que este enfoque no era el adecuado.

Así, las instituciones son, ante todo, productos sociales, de lo cual resulta que su diseño no puede seguir un proceso de ‘arriba hacia abajo’, es decir, el diseño de un modelo universal de instituciones que luego se implanta en determinado país. Esto equivale a adoptar las instituciones políticas de Dinamarca con el propósito de alcanzar el mismo nivel de desarrollo de ese país. Especialmente en América Latina, este enfoque derivó en la importación de ambiciosas instituciones, pensadas para Estados con mayores capacidades. La región quiso, así, ‘parecerse a un Estado’, importando estas instituciones inspiradas en el contexto liberalizador⁷⁰.

Por el contrario, las instituciones surgen de un proceso de ‘abajo hacia arriba’, en el cual la sociedad evoluciona creando capacidades que dan lugar a instituciones propias. Esto no impide, por supuesto, la aplicación del método comparado para observar cómo otros diseños institucionales podrían ser útiles. No obstante, este método comparado no puede llevarse al extremo de importar, sin modificación, instituciones surgidas en otros contextos políticos, sociales y jurídicos⁷¹. Es en el aspecto jurídico en el cual queremos detenernos.

El derecho administrativo es, para Allan Brewer-Carías, un derecho estatal, pues regula un área específica del quehacer del Estado, en la cual este se interrelaciona con las personas directamente para la gestión de los cometidos públicos⁷². Con lo cual, como observa Linde Panigua, el derecho administrativo es una categoría histórica, pues su contenido responde a las específicas condiciones políticas, sociales y económicas en las cuales se desenvuelve, lo que ayuda a comprender la flexibilidad de esta disciplina⁷³ (2009). Estas notas colocan en evidencia el riesgo de trasladar las instituciones jurídi-

co-administrativas surgidas en contextos políticos específicos a otras realidades. Tal es, en suma, la principal crítica que hemos hecho a la incorporación del concepto de regulación en América Latina, según explicamos en la primera parte.

Precisamente, el reto más importante al implementar los espacios de prueba en el derecho administrativo de América Latina, es tomar en cuenta esta diferencia institucional, y evitar que estos espacios terminen siendo lo que se llama una ‘institución vitrina’, es decir, una institución jurídica que exhibe importantes y favorables cambios, pero con poca o nula efectividad práctica⁷⁴. Para evitar que la llamada burbuja regulatoria termine siendo una institución de este tipo, es preciso cambiar ciertos paradigmas tradicionales del derecho administrativo. En concreto, es necesario asumir paradigmas que favorezcan la innovación y la experimentación y que, por ello, partan de la complementariedad entre el sector público y el privado, abandonando instituciones de sesgo estatista que permanecen todavía en vigor, como es el caso paradigmático del servicio público.

En efecto, el derecho administrativo latinoamericano se formó como un derecho estatista centrado en el poder y en la visión según la cual el sector público y privado son rivales. El servicio público, más allá de su imprecisión conceptual, denota esta rivalidad, pues las actividades de servicio público pertenecen a la esfera de lo público, no a la de lo privado. Por el contrario, la esfera de lo privado se subordina al interés público, lo que se traduce en potestades que permiten a la administración crear, extinguir y modificar, de manera unilateral, relaciones jurídico-subjetivas. De allí, la predominancia del interés público, la actuación unilateral, el acto administrativo y, en suma, la idea de potestades como poderes que subordinan a los ‘administrados’, en especial, la potestad sancionadora⁷⁵.

En el derecho administrativo económico, este paradigma favorece la visión estatista del desarrollo, reafirmando el rol central del Estado en la econo-

⁶⁹ Seguimos el concepto económico de instituciones, como las reglas que de manera coactiva inciden en el intercambio de bienes y servicios y, por ende, influyen en los costos de transacción. Estas instituciones, de manera especial, asignan derechos económicos y fijan reglas de solución de controversia (instituciones económicas), al tiempo que determinan la organización del Estado (instituciones políticas). Véase a North (1999, p. 3 y siguientes).

⁷⁰ Véase a Pritchett (2013, p. 1 y siguientes).

⁷¹ Véase a Daron y James (2012, p. 70 y siguientes).

⁷² Véase a Brewer-Carías (2013, p. 158 y siguientes).

⁷³ Véase a Linde Paniagua (2009, p. 92 y siguientes).

⁷⁴ La región ha adoptado ambiciosas reformas jurídicas, no para implementarlas, sino para exhibirlas como signo de progreso. Estas reformas son, así, ‘instituciones vitrina’ pues pretenden crear la imagen de una refinada capacidad estatal, que puede terminar siendo una mera ilusión. Véase a Brinks (2019, p. 11 y siguientes).

⁷⁵ Véase a Escola (1989, p. 19 y siguientes).

mía y concentrando en este el proceso de toma de decisiones, incluso por medio de potestades de intensa ordenación y limitación. El rasgo de la *publicatio* en el servicio público, más allá de sus variantes, refleja precisamente este énfasis en lo público y su contraposición a lo privado. Bajo estos esquemas, el derecho administrativo económico no fomenta la innovación y la experimentación; por el contrario, crea barreras, especialmente porque la experimentación y sus errores entran en tensión con las potestades anejas al servicio público⁷⁶. Ciertamente, luego de las políticas de liberalización de fines del siglo pasado, la intensidad de la *publicatio* tendió a reducirse, al menos, en un ámbito teórico. No obstante, como hemos explicado en otro lugar, en la región, la tesis del nuevo servicio público no logró cambiar los paradigmas de la *publicatio* y el rol estatista del desarrollo⁷⁷.

Los espacios de prueba regulatorios se enfrentan a los paradigmas del derecho administrativo económico centrado en el interés público y la acción unilateral. Hasta ahora, pareciera que la región ha prestado más atención a la importación de diseños jurídicos basados en la figura de la regulación y las buenas prácticas, en especial, las propuestas por organismos como la OCDE⁷⁸. El riesgo de esta visión es el mimetismo isomórfico, es decir, la adopción de sofisticadas fórmulas legales para crear espacios de prueba inspiradas en instituciones pensadas para Estados con adecuada capacidad estatal, cuya efectiva aplicación; sin embargo, se ve afectada no solo por la fragilidad estatal, sino, además, por la inadecuación entre los fundamentos de estos espacios y los paradigmas del derecho administrativo centrados en el interés público.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, el derecho administrativo opera como un filtro, en el sentido de que la implementación de estas políticas pasa por el tamiz de las instituciones formales e informales del derecho administrativo, las cuales terminan permeando a las políticas e incidiendo en sus resultados. Esta es una de las razones por las cuales políticas similares, pueden dar lugar a resultados distintos: el mismo diseño jurídico de los espacios de prueba puede derivar en resultados diferentes según el ‘ecosistema’ del derecho administrativo en el que se aplique⁷⁹. Para evitar este riesgo, además de la adecuación del diseño jurídico-

co a la realidad concreta en la que este se aplica, es necesario pasar del derecho administrativo centrado en el interés público al derecho administrativo centrado en la innovación.

Mientras que el derecho administrativo centrado en el interés público descansa en el concepto de potestad, es decir, la acción unilateral de la administración para ordenar y limitar determinado sector económico, el derecho administrativo centrado en la innovación parte de la complementariedad entre el sector público y privado, destacando el rol de la administración al promover la coordinación y reducir los costos de información que pueden frenar la innovación. Del derecho administrativo basado en la rivalidad entre el sector público y privado, debe pasarse al derecho centrado en la complementariedad entre ambos sectores, de conformidad con la figura del Estado garante⁸⁰.

Asimismo, desde el prisma del interés público, especialmente desde fines del siglo pasado, la intervención administrativa en la economía se ha justificado en atender fallos de mercado, en una visión que reproduce, en cierto modo, la idea de rivalidad, pero ahora basándose en la primacía del mercado en la innovación. Sin embargo, como explicamos, no solo los fallos del mercado pueden obstruir la innovación: también la ausencia de mercados resulta un importante obstáculo, en la medida en que los operadores económicos se enfrenten a barreras que obstruyen experimentar con nuevas tecnologías para ofrecer nuevos bienes y servicios. Con lo cual, en el derecho administrativo para la innovación, la administración participa con el sector privado en la experimentación con nuevas tecnologías, acompañando este proceso creativo, tal y como se deduce del artículo 1 del Decreto Legislativo 1599.

Así, la intervención administrativa, de acuerdo con el referido artículo, no se justifica solamente para paliar fallos de mercado o atender a riesgos. La intervención administrativa, por el contrario, se orienta a “promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones a través de la implementación de proyectos y soluciones innovadoras” (p. 10). Como se apreció, el uso del verbo ‘promover’ no debe conducir a equívocos al tratar de enmarcar esta actividad en

⁷⁶ Sobre el alcance de la *publicatio*, desde el método comparado, véase a Araujo-Juárez (2024, p. 325 y siguientes).

⁷⁷ Véase a Hernández (2011, p. 877 y siguientes).

⁷⁸ Como ha sucedido con la mejora regulatoria. Véase a Hernández (2024, p. 469).

⁷⁹ Véase a Solís (2024, p. 3).

⁸⁰ Véase a Esteve Pardo (2015, p. 10 y siguientes); Parejo (2016, p. 45).

una modalidad de fomento. Tampoco es necesario postular la existencia de una nueva modalidad de actividad administrativa, bajo el rótulo de regulación o regulación para la innovación. En un ejemplo de mimetismo isomórfico, se ha querido englobar a esta intervención bajo el rótulo '*RegTech*', que es la abreviación de la expresión en lengua inglesa '*regulatory technology*'⁸¹. No obstante, el uso de estas expresiones, como se aludió, solo agrega una mayor confusión a un nuevo panorama que precisa de importantes cambios de paradigmas y no, en realidad, de cambio de nombres a las categorías de la actividad administrativa.

Como vimos, con el fin de promover la innovación tecnológica, el Decreto Legislativo 1599 acude a técnicas intercambiables de la actividad administrativa, como la potestad reglamentaria, la potestad autorizatoria y la potestad de supervisión. Lo que cambia no son las técnicas, sino su finalidad: la actividad de ordenación y limitación debe orientarse a promover la innovación, lo que requiere abandonar estructuras centradas en la visión tradicional del interés público para adoptar estructuras basadas en la cooperación con el sector privado. Estas estructuras requieren pasar de un derecho administrativo que penaliza el error —a través de la potestad sancionadora— a otro que estimule el error, en tanto parte del proceso de auto-descubrimiento que favorece a la innovación.

Por ello, cuando el artículo 4.1 alude al acto administrativo que determina la 'flexibilización o exención regulatoria concreta', no se está refiriendo al tradicional acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, ni a la tradicional potestad de autotutela basada en la presunción de legalidad. No solo estas instituciones son muy poco relevantes para la promoción de la innovación, sino que, además, pueden derivar en barreras que frustren la innovación. El acto administrativo es, aquí, el resultado de la cooperación orientada a la experimentación, en la cual la administración favorece la coordinación. Esta visión tampoco es nueva, pues responde a la categoría de actos administrativos consensuales estudiada, entre otros, por Luciano Parejo Alfonso⁸².

La efectiva implementación de los espacios de prueba, o espacios controlados de experimentación para promover la innovación y contribuir al cierre de la brecha digital, no requiere importar instituciones foráneas, reproducir la teoría de la regulación ni incorporar anglicismos como el *RegTech*. Ello no quiere decir, por supuesto, que los

objetivos de estos espacios puedan obtenerse bajo la visión tradicional de la administración que unilateralmente ordena y limita el ejercicio de la libertad económica por medio de actos administrativos ejecutivos y ejecutorios que atienden a fallos de mercado o riesgos.

En realidad, para implementar efectivamente estos espacios, es necesario cambiar los paradigmas del derecho administrativo, desde la acción unilateral basada en la rivalidad entre el sector público y privado, hacia la acción cooperativa fundada en la complementariedad entre ambos sectores. En pocas palabras, lo que cambia no son las técnicas de la intervención administrativa, más allá de necesarios ajustes a la especificidad de estos espacios. Lo que debe cambiar es la finalidad de esas técnicas, que debe orientarse a promover la innovación tecnológica y, por ende, favorecer a la creación de mercados que, en suma, permitan cerrar la brecha digital.

IV. CONCLUSIONES

El Decreto Legislativo 1599, desarrollado reglamentariamente en el Decreto Supremo 005-2025-MTC, introduce en el derecho administrativo del Perú la figura conocida como '*regulatory sandbox*', o espacio controlado de pruebas. Esta modificación fue justificada ante la necesidad de crear una 'burbuja regulatoria' para contribuir a cerrar la brecha digital en el sector de las telecomunicaciones. Para estos fines, se creó un 'espacio controlado de experimentación' para fomentar la presentación de proyectos innovadores que faciliten el cierre de la brecha.

Desde el punto de vista jurídico, las expresiones empleadas presentan un reto importante de interpretación, al utilizarse conceptos que no son conocidos en el derecho administrativo de América Latina. En tal sentido, la referencia al '*regulatory sandbox*' puede ser considerada como un caso de mimetismo isomórfico, es decir, la adopción de instituciones foráneas, diseñadas para entornos jurídicos, económicos y sociales distintos, con el propósito de simular un mayor grado de capacidad institucional. El riesgo de este mimetismo es que la efectiva implementación de las reformas introducidas en el Decreto Legislativo 1599 podría verse afectada adversamente. Por ello, es importante determinar cuál es la técnica de interpretación que permite concretar los novedosos conceptos empleados en este Decreto, lo que puede hacerse a través de dos alternativas.

⁸¹ Véase a Villafuerte (2021, p. 235 y siguientes).

⁸² Véase a Parejo (2003, p. 11 y siguientes).

Una posible solución es enmarcar este espacio dentro de la teoría que concibe a la regulación económica como una técnica especial de intervención de la administración en la economía, orientada a paliar fallos de mercado. La narrativa del Decreto Legislativo 1599 podría contribuir a esta solución, por el énfasis dado a la importancia de la regulación económica para fomentar el uso de nuevas tecnologías que contribuyan a cerrar la brecha digital. Como consecuencia, estaríamos frente a una nueva técnica de intervención administrativa en la economía, consistente con diversas reformas legislativas que, en América Latina, han apalancado la mejora regulatoria.

Otra solución parte de considerar que, más allá de la novedad de las expresiones empleadas, el espacio controlado de pruebas responde a técnicas tradicionales del derecho administrativo económico. Bajo esta interpretación, el espacio de prueba controlado creado en el sector de las telecomunicaciones del Perú sería el resultado de técnicas tradicionales del derecho administrativo, como la potestad reglamentaria, la autorización y la supervisión.

El concepto de regulación económica, que América Latina importó en el marco del Consenso de Washington, no describe en realidad un tipo especial de actividad administrativa. En Estados Unidos, donde el concepto constituye un elemento central, la regulación describe, simplemente, a la actividad de la administración orientada a imponer deberes, órdenes y limitaciones a la iniciativa privada, en especial, en sectores económicos en los cuales existen fallos de mercado. Con lo cual, la regulación económica es, tan solo, otra manera de aludir a la actividad administrativa de ordenación y limitación de la libertad económica o libertad de empresa.

Por lo anterior, el espacio controlado de prueba no alude a una nueva actividad administrativa, sino a las técnicas de la referida actividad de ordenación y limitación. En tal sentido, desde la dogmática del derecho administrativo, es posible procurar una interpretación racional del Decreto Legislativo 1599, basada en la distinción entre el ordenamiento general en el sector de las telecomunicaciones y el ordenamiento especial para la innovación.

Así, el espacio controlado de prueba se expresa a través de la creación de un ordenamiento especial, derivado del Decreto Legislativo 1599 y complementado en el Decreto Supremo 005-2025-MTC. Este ordenamiento reduce las cargas y limitaciones establecidas en el ordenamiento general sectorial de telecomunicaciones, en la medi-


da en que tal flexibilización facilita la innovación y experimentación. Con ese fin, los operadores interesados en innovar pueden solicitar que determinados y específicos servicios queden regulados por este ordenamiento especial, para lo cual la administración deberá otorgar la correspondiente autorización y supervisar el ejercicio de los servicios de telecomunicaciones. Los operadores así autorizados quedarán sometidos al ordenamiento especial para la innovación, bajo las condiciones específicas concretadas en la autorización, en términos de los servicios que se pueden prestar, su área geográfica de cobertura, su alcance y, en especial, el tiempo durante el cual estos servicios podrán prestarse.

Sin embargo, la interpretación del espacio controlado de prueba por medio de categorías tradicionales del derecho administrativo genera el riesgo de que tal interpretación responda a paradigmas del derecho centrado en el poder, que son incompatibles con la innovación. Por lo anterior, las potestades administrativas de ordenación y limitación de la libertad de empresa establecidas en el Decreto Legislativo 1599, deben interpretarse en función de la finalidad descrita en su artículo 1, esto es, promover la innovación tecnológica para crear nuevas formas más eficientes de prestar servicios de telecomunicaciones que coadyuven a cerrar la brecha digital.

Esto requiere adoptar los paradigmas del derecho administrativo para la innovación, lo que podemos resumir en tres postulados:

- Del derecho administrativo centrado en la gestión unilateral del interés público basada en la rivalidad del sector público y privado, debe pasarse al derecho centrado en la cooperación y la complementariedad entre ambos sectores.
- De la actividad administrativa que corrige fallos de mercado y atiende riesgos, debe pasarse a la actividad administrativa que participe en la creación de nuevos mercados mediante la innovación.
- Del derecho administrativo que penaliza el error, debe pasarse al derecho administrativo que estimula el error, como parte de la ‘tormenta creativa’ necesaria para la innovación.

Alcanzar estos cambios de paradigma requiere de una nueva cultura jurídica que repare en las debilidades institucionales de las administraciones públicas de nuestra región. La principal debilidad es una arraigada fragilidad estatal, que afecta la capacidad burocrática de la administración y, en espe-

cial, la capacidad de los funcionarios para promover cambios tecnológicos. De no adoptarse estos cambios de paradigma y, en consecuencia, de no construirse capacidades estatales necesarias para avanzar en estos nuevos paradigmas de la innovación, se corre el riesgo de que las medidas introducidas en el Decreto Legislativo 1599 resulten en una 'institución vitrina' que no contribuya a abatir la arraigada desigualdad de la región. 

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

El autor declara que no ha recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

El autor manifiesta que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why nations fail*. Crown Business.
- Ackerman, B. (1975). *Economic foundations of property law*. Little, Brown.
- Alexander, K. (2019). *Principles of banking regulation*. Oxford University Press.
- Andrews, M. (2003). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Araujo-Juárez, J. (2024). *Colección de Derecho Administrativo Comparado. Volumen VIII. El servicio público*. Editorial Temis.
- Ariño Ortiz, G. (1993). *Economía y Estado*. Abeledo-Perrot.
- (1996). *La regulación económica*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Ariño Ortiz, G. & Cassagne, J. (2004). *Servicios públicos, regulación y renegociación*. Abeledo Perrot.

Attey, A., Leshner, M. & Lomax, C. (2020). *The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age*. OECD Publishing.

Bauby, P. (2000). *Dérégulation et re-régulation: Les transformations du service public de l'électricité*. En Luc, R. (Ed.), *Le service public en devenir*. L'Harmattan.

Bianchi, A. (1998). *La regulación económica*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Bijkerk, W. (2019). El impacto de la tecnología al mercado financiero y sus desafíos regulatorios, en F. Zunzunegui (Ed.), *Regulación financiera y FinTech*. Aranzadi.

(2021). *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe: Una introducción*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Brewer-Carías, A. (1979). *Política, Estado y Administración pública*. Editorial Ateneo de Caracas-Editorial Jurídica Venezolana.

(2013). *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho público en Iberoamérica*. Civitas Thomson Reuters.

(2015). El concepto de derecho administrativo. En Rodríguez-Arana, J. y Rodríguez, L. (Eds.), *Curso de derecho administrativo iberoamericano*. INAP.

Breyer, S. (1982). *Regulation and its reform*. Harvard University Press.

Breyer, S., Stewart, R., Sunstein, C., Vermeule, A. & Herz, M. (2011). *Administrative law and regulatory policy: Problems, text, and cases*. Wolters Kluwer.

Brinks, D., Levitsky, S. & Murillo, V. (2019). *Understanding institutional weakness: Power and design in Latin American institutions*. Cambridge University Press.

Brito, M. (1998). Transformaciones en la actividad administrativa de los entes públicos. En Brito, M. y Delpiazzo, C. (Eds.), *Derecho administrativo de la regulación económica*. Universidad de Montevideo.

Cassagne, J. (1994). *La intervención administrativa*. Abeledo-Perrot.

Colson, J. (1997). *Droit public économique*. L.G.D.J.

- Cruz Ferrer, J. (2002). *Principios de regulación económica en la Unión Europea*. Instituto de Estudios Económicos.
- Cushman, R. (1941). *The independent regulatory commissions, 1889-1969*. Oxford University Press.
- Danós Ordóñez, J. (2015). La regulación económica. En Rodríguez-Arana, J. y Rodríguez, L. (Eds.), *Curso de derecho administrativo iberoamericano*. INAP.
- Delvolvé, P. (2021). *Droit public de l'économie*. Dalloz.
- Dixon, R. y Landau, D. (2021). *Abusive constitutional borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press.
- Dromi, J. (1980). Policía de la industria y el comercio. En Díaz, R. et al. (Eds.), *Orden económico y derecho administrativo*. Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández.
- Durán Martínez, A. (2010). La buena administración. *Estudios de Derecho Administrativo*, (1), 173-193.
- Escola, H. (1989). El interés público como fundamento del Derecho Administrativo. Depalma.
- Esteve Pardo, J. (2015). *Estado garante: Idea y realidad*. Marcial Pons.
- (2021). *Principios de Derecho regulatorio: Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos*. Marcial Pons.
- Freund, E. (1928). *Administrative powers over persons and property: A comparative survey*. The University of Chicago Press.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay*. Farrar, Strauss and Giroux.
- Giannini, M. (1999). *Diritto pubblico dell'economia*. Il Molino.
- Gillman, H. (1993). *The constitution besieged: The rise and demise of the Lochner era. Police powers jurisprudence*. Duke University Press.
- Hausmann, R. (2011). Structural transformation and economic growth in Latin America. En Ocampo, J. y Ros, J. (Eds.), *The Oxford handbook of Latin American economics*. Oxford University Press.
- Hernández, J. (2004). Disciplina jurídico-administrativa de la libertad económica: La diatriba actual entre la libertad económica y el Estado social. En *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías: El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico administrativo de la libertad económica*, 173-193. FUNEDA.
- (2006). *Derecho administrativo y regulación económica*. Editorial Jurídica Venezolana.
- (2011). Servicio público y regulación económica: Una perspectiva desde la América española. En Cuetara, J., Martínez y Villar, F. (Coords.), *Derecho administrativo y regulación económica: Liber amicorum profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz* (pp. 877-898). La Ley.
- (2024). La mejora regulatoria en el derecho administrativo económico de América Latina ¿non nova, sed nove? En Saettone, M. et al. (Eds.), *Estudios en homenaje al profesor Felipe Rotondo*. Fundación de Cultura Universitaria.
- (2024). La mejora regulatoria en el Derecho administrativo de la América Española. *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, 2(2), 29-46.
- Huapaya, R. (2010). Algunos apuntes sobre las relaciones entre el Derecho Administrativo Económico y el concepto anglosajón de la "Regulación". *Ius et Veritas*, (40), 302-344.
- (2011). *Administración pública, derecho administrativo y regulación*. Ara Editores.
- Jordana de Pozas, L. (1951). El problema de los fines de la actividad administrativa. *Revista de Administración Pública*, (54), 11-28.
- Lamoreaux, N. (2024). Antimonopoly and state regulation of corporations in the Gilded Age and Progressive Era. En Crane, D. y Novak, W. (Eds.), *Antimonopoly and American democracy*. Oxford University Press.
- Linde Paniagua, E. (2009). *Fundamentos de Derecho administrativo: Del derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*. UNED-Colex.
- Madir, J. (2021). Introduction-What is Fintech? En Madir, J. (Ed.), *FinTech: Law and regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Marienhoff, M. (1998). *Tratado de derecho administrativo*. Abeledo-Perrot.
- Martín Retortillo Baquer, S. (1991). *Derecho administrativo económico*. La Ley.

- Mazucca, S. (2021). *Latecomer state formation: Political geography and capacity failure in Latin America*. Yale University Press.
- Mazzucato, M. (2022). Transformational change in Latin America and the Caribbean: A mission-oriented approach. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Meilán Gil, J. (1966). El estudio de la Administración económica. *Revista de Administración Pública*, (50), 51-82.
- Montaña Plata, A. (2014). El Estado de derecho y la idea constitucional de un Derecho administrativo. En Montaña Plata, A. y Ospina, A. (Eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Moreno Castillo, L. (2019). *Teoría de la regulación: Hacia un Derecho Administrativo de la regulación*. Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz Machado, S. (1998). *Servicio público y mercado*. Civitas.
- Nakagawa, V. & Aguilar, J. (2021). De los sandbox regulatorios y otros medios (demonios) de crecer el acceso a internet en Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, (20), 68-93.
- North, D. (1999). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Parejo Alfonso, L. (2003). Los actos administrativos consensuales en el Derecho Español. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 3(13), 11-43.
- (2016). *Estado y Derecho en procesos de cambios*. Tirant Lo Blanch.
- Pritchett, L., Woolcock, M. & Andrews, M. (2013). Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1-18.
- Rivero Ortega, R. (2021). *Derecho administrativo económico*. Marcial Pons.
- Sacristán, E. (2018). Teoría de la regulación. En J. C. Morón y J. Danós (Eds.), *Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*. Gaceta Jurídica.
- Schwartz, B. (1973). *The economic regulation of business and industry*. Chelsea House Publishers.
- (1984). *Administrative Law*. Little, Brown and Company.
- Shepherd, W. & Gies, T. (1966). *Utility regulation: New directions in theory and policy*. Random House.
- Solís, H. (2024). Los sandbox regulatorios financieros como herramienta de control a la potestad regulatoria discrecional de los Estados: Una reflexión desde Latinoamérica. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, (13), 1-25.
- Sunstein, C. (2018). *The cost-benefit revolution*. The MIT Press.
- Vergara Blanco, A. (2018). *Derecho administrativo económico: Sectores regulados: servicios públicos, territorio y recursos naturales*. Thomson Reuters.
- Vermeule, A. (2018). *Law's abnegation: From law's empire to the administrative state*. Harvard University Press.
- Villafuerte Mendoza, J. (2021). ¿Podemos regular a las fintech? desafíos y propuestas. *THĒMIS-Revista de Derecho*, (79), 235-249.
- Vicusi, W., Harrington, J. & Sappington, D. (2005). *Economics of regulation and antitrust*. The MIT Press.
- Zegarra, D. (2018). *Introducción al derecho de las telecomunicaciones*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zetzsche, D., Buckley, K. & Arner, D. (2017). Regulating a revolution: From regulatory sandboxes to smart regulation. *Fordham Journal of Corporate and Finance Law*, 23(1), 31-103.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Decreto Legislativo 1955, Decreto Legislativo para promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de telecomunicaciones, Diario Oficial *El Peruano*, 20 de diciembre de 2023 (Perú).

Decreto Supremo 005-2025-MTC, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1599, Decreto Legislativo para promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de telecomunicaciones, Diario Oficial *El Peruano*, 2 de abril de 2025 (Perú).