

LAS PECULIARIDADES DE LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS EN NUESTRO SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO (¿FACULTAD LEGISLATIVA SUBREPTICIA DEL PODER EJECUTIVO?)

JUAN CARLOS MORÓN URBINA

Profesor de Derecho Administrativo I, en la Facultad de Derecho
de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

"El Estado en que haya más leyes que las que puede retener la memoria de cualquier ciudadano es un Estado mal organizado; y el hombre que no sabe de memoria las leyes de su país es un mal ciudadano".

J. J. Rousseau (Fragmentos políticos, IV, Des Lois)

SUMARIO:

I.- Presentación.- II. Concepto.- III. Características jurídicas: 1. El texto único ordenado no constituye fuente de producción jurídica, sino una fuente informativa; 2. El texto único ordenado es una colaboración de la función administrativa con la cognoscibilidad de las normas jurídicas; 3. El texto único ordenado no posee valor normativo per se sino que lo extrae de las disposiciones jurídicas que ordena.- IV. Naturaleza jurídica de los textos únicos ordenados aprobados por el Poder Ejecutivo en el derecho comparado: 1. Los reglamentos delegados; 2. Los textos refundidos (España) y los testi unici (Italia); - V. La técnica de los TEO no deslegaliza la materia normativa.- VI. Régimen jurídico aplicable a las leyes que autorizan la elaboración de textos ordenados: 1. Aspectos de orden subjetivo; 2. Aspectos de orden objetivo.- VII. Régimen jurídico aplicable a los TEO aprobados por el Poder Ejecutivo: 1. Posibilidades sobre el universo de las normas legales a ordenar; 2. Operaciones posibles en la preparación de un texto único ordenado; 3. La posibilidad de alterar administrativamente un TEO aprobado; 4. Los vicios más frecuentes en la formulación de Textos Únicos Ordenados y su control.

I. PRESENTACIÓN

Los operadores del derecho nacional estamos habituados a aplicar cotidianamente los denominados genéricamente como textos únicos ordenados, textos ordenados o simplemente "tuos", pues prácticamente involucran las más diversas materias y contenidos temáticos. Actualmente, son objeto de textos únicos ordenados las materias de acceso a la Información, protección al Consumidor, publicidad, contrataciones y adquisiciones del Estado, mercado de valores, la minería, la productividad y competencia laboral, la formación y promoción laboral, las concesiones, las telecomunicaciones, y aspectos tributarios importantes, como los regímenes del Impuesto General a Las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, y el propio Código Tributario. Por si fuera poco, también nuestros recurridos Código Procesal Civil y la Ley orgánica del Poder Judicial, se encuentran contenidos en sendos textos únicos ordenados aprobados por el Poder Ejecutivo.

A esta prolífica forma de participación del Poder Ejecutivo en la normativa nacional, le corresponden una serie de peculiaridades que analizamos en el presente artículo. La primera es que, no obstante su proficua existencia, carecemos de alguna normativa que las discipline y defina aspectos centrales de su existencia jurídica. En

segundo orden, tenemos que, no obstante ser dictados por el Poder Ejecutivo, los reconocemos rango de ley a sus normas, sin haber sido dictados mediante un decreto legislativo o un decreto de urgencia. De otro lado, todos estamos conformes en señalar que la vigencia de las normas contenidas en un texto único ordenado no proviene de la fecha de la dación de este, sino que preexisten a su aprobación. Finalmente, resultan peculiares, la competencia del Poder Ejecutivo para formularlos: ¿es atribución originaria o encomendada a la administración? ¿Deben sujetarse a los textos de las normas que ordenan? ¿Pueden interpretarse para darles coherencia? ¿Está facultado el operador para innovar el ordenamiento, para dar la unidad al texto, asumiendo el papel que tendría el legislador? ¿Una vez aprobado un texto único ordenado, el Poder Ejecutivo, conserva la competencia para seguir actualizándolo o perfeccionándolo?, Son algunas de las peculiaridades que nos presentan estos documentos.

II. CONCEPTO

El profesor argentino Villegas Basivilbaso, incluye entre las fuentes jurídicas del derecho administrativo, al Texto único, al cual define como: *"un acto del Poder Ejecutivo que reúne y coordina en un único texto las disposiciones de varias leyes sucesivas sobre un mismo argumento"*.¹

Para González Bailón, *"(...) se llama texto ordenado de una norma a aquel que contiene —con las naturales alteraciones gramaticales que haya sido indispensable efectuar y los eventuales cambios de numeración del articulado— todas las modificaciones introducidas en la misma, con eliminación de los artículos derogados, transitorios o que ya hubiesen cumplido su objeto"*.²

Por su parte, para Jiménez Aparicio, el texto único ordenado, es la *"reedición de las leyes después de su primera publicación en el periódico oficial, recopilando y codificando los varios textos que de cada una se hayan producido y estén en vigor, señalando a la par la evolución o sucesión que los mismos hubieren experimentado. Se trata, en definitiva, de hacer textos legales revisados, corregidos y sobre todo, puestos al día"*.³

En una perspectiva más concreta tenemos la definición de Meehan, para quien los textos únicos ordenados *"consignan el texto legislativo originario, tal como ha quedado con los cambios, agregados o supresiones, puestos al día"*.⁴

Podemos extraer de esta breve relación de conceptos, algunas ideas fundamentales acerca del texto único ordenado.

En primer lugar, se trata de una medida de técnica legislativa dirigida a afrontar el problema de la sucesión desordenada de normas jurídicas, mediante derogaciones o abrogaciones parciales, derogaciones tácitas, o la aprobación de normas incompatibles, con un texto base preexistente. Dicha técnica enfrenta el desordenado movimiento acumulativo de inflación legislativa, que se exterioriza en la fragmentación de la normativa, las antinomias, las ambigüedades, las redundancias,

¹ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. *Derecho Administrativo*, Tomo I, pag. 281.

² GONZÁLEZ BAILÓN, Eduardo M. *Textos Ordenados*, Revista de Derecho Parlamentario, No. 01 Congreso de la Nación, Buenos Aires, Argentina, pag. 49.

³ JIMÉNEZ APARICIO, *Actualización de textos*, en colectivo *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Ed. Vitoria-Gasteiz, 1989, p. 1292.

⁴ MEEHAN, José Héctor *Tercera y Técnica Legislativa*, Bs. As., Editorial Depalma, pag. 91.

estratificaciones y abrogaciones innominadas. Todos ellos vicios atentatorios contra la previsibilidad ciudadana frente al derecho.

La consolidación, o simplemente, la unificación y ordenación que este proceso procura, constituye una operación de limpieza, reorganización y consolidación de la normativa preexistente, pero sin alteraciones regulatorias. Por ejemplo, reclaman la necesidad de aprobar textos únicos ordenados, en los casos de modificaciones extensas o reiteradas a una norma base.²

En este sentido, el aporte del texto único ordenado es facilitar la reconocibilidad de las normas jurídicas vigentes consolidando las normas en vigor a partir del texto básico, separándolas de toda contaminación normativa; conjuntamente con otras técnicas legislativas, como la recopilación³, la codificación⁴ y la conformación de un Digesto normativo⁵, que se encuentran dirigidas al mismo fin, pero poseen distintos alcances.

En segundo orden, la noción del texto único ordenado constituye el texto original reexpresado o actualizado, e implica necesariamente una presentación sistemática de las normas imperantes con la eliminación de las que han sido abrogadas; aquellas partes que han sido derogadas; y la inserción de las modificaciones sufridas en sus textos. Por tanto, los textos únicos ordenados permiten el correcto, simplificado y oficial conocimiento de la normativa vigente.

III. CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS

Jurídicamente hablando, los textos únicos ordenados, poseen las siguientes particularidades que deben ser realizadas.

1. El texto único ordenado no constituye fuente de producción jurídica o normativa, sino una fuente informativa

Como se sabe, la doctrina distingue entre fuentes de producción y fuentes de conocimiento, señalando a las primeras, como aquellas mediante las cuales las normas son formadas y adquieren eficacia y, también, los actos formales por los cuales la voluntad de esos órganos se manifiesta y concreta en la mayor parte de oportunidades (leyes, reglamentos, directivas, etc.). Por el contrario, las fuentes de información o de conocimiento son "aquellos documentos que hacen conocer la ley, informan sobre su contenido, pero como no emanan de los órganos legislativos, no constituyen la declaración de voluntad, sino su mera reproducción".⁶

² LEIVA FERNÁNDEZ, Luis F.: *Fundamentos de Técnica Legislativa*, La Ley, 1999, pag. 346.

³ La **recopilación**, es una reunión material de normas vigentes, de diversas épocas, desprovistas de unidad interna, referidas a una pluralidad isométrica de supuestos concretos, conservando cada una su valor y eficacia, sin formar un verdadero cuerpo y conservando su fisonomía peculiar, de acuerdo con su carácter y con la época de procedencia, efectuada bien por orden cronológico o por orden de materias.

⁴ La **codificación** es caracterizada por la unificación de las normas relacionadas a una materia determinada, con una reforma sustancial del contenido normativo previo, innovando el ordenamiento jurídico, para dotarlo de una sistematicidad que antes carecía.

⁵ El **Digesto** es la técnica máxima de ordenamiento jurídico, que busca la codificación integral del sistema jurídico de un país.

⁶ ZANONINI, Guido: *Curso de Derecho Administrativo*, T.1., pag. 67.

Como fuente informativa, los textos únicos ordenados, no poseen carácter legislativo por sí mismos, sino que sus normas extraen fuerza jurídica del cuerpo legal al cual se ordenan y unifican. En tal sentido, la producción de un texto único ordenado, no constituye un acto legislativo, sino un acto técnico, producto del proceso administrativo de sistematización, organización y selección, que concluye con la publicación de un resultado, con valor oficial.

Este último valor, su oficialidad, es el que le permite ser considerado fuente informativa formal, a diferencia de las publicaciones privadas efectuadas con frecuencia por las editoriales.

Como bien establece Villegas Basavilbaso, "El texto único, en realidad, no introduce ninguna norma nueva en el ordenamiento positivo; las disposiciones en el contenidas no adquieren por el solo hecho de su coordinación y sistematización un valor distinto del que anteriormente tenía; no amplían la legislación existente. El acto del Poder Ejecutivo que exterioriza el texto único no es un acto normativo (...)"¹⁸

2. El Texto Único Ordenado es una colaboración de la función administrativa con la cognoscibilidad y certeza de las normas jurídicas vigentes

Cuando a la Administración le es encomendada la elaboración de un texto único ordenado, se le está solicitando su colaboración, para que de manera técnica y pronta, proceda a la reexpresión del material normativo ya aprobado, manteniendo solamente las disposiciones en vigor y elimine las modificadas y abrogadas, con el objeto de facilitar su reconocimiento y aplicación.

Lo ideal sería que en cada oportunidad, el legislador dicte íntegramente la norma, incluyendo los textos anteriores y los que desea actualizar, compilándola en un solo texto.¹⁹ Sin embargo, los Congresos concedores que esta acción demanda mayor tiempo y extensa deliberación en sede parlamentaria, coinciden –en gran medida– en encomendar esta tarea a otra instancia que la ejecute con criterio técnico.

La administración colabora con la función legislativa, tratando de darle mayor nivel de seguridad jurídica a su aplicación, favoreciendo su conocimiento entre los operadores, y actualiza el texto, tal como ha quedado a una determinada fecha. La administración colabora dando a los operadores un texto jurídico purificado, excluyendo las normas derogadas, incluyendo las normas sustitutorias y adicionando los textos normativos complementarios que se hubiesen aprobado para conformar la misma Ley. En suma, excluye todos los restos normativos sin vigor que contaminaban y dificultaban el conocimiento de la normativa vigente. La Administración, no actúa innovando el ordenamiento, no aporta criterios de normación a los textos a ordenar, sino solo los reexpresa, por lo que no asume una función normativa o legiferante. La unificación y ordenación del texto busca afrontar la crisis de información jurídica o de conocimiento del derecho, que afecta a fundamentales piezas del ordenamiento jurídico.

¹⁸ VILLEGAS BASAVILBASO: Benjamín, op. cit., pag. 281.

¹⁹ Esta posibilidad fue ensayada sin éxito por el Congreso de la República, cuando aprobó la Ley 26221 (Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional), cuya Tercera Disposición Final contempla que "En caso de modificarse la presente ley, se publicará el íntegro de la Ley, resolviéndose la parte modificada, igual procedimiento se seguirá para sus reglamentos, de modo que siempre se encuentren actualizados sus Textos Únicos". Lamentablemente, el propio Congreso incumplió esta regla de técnica legislativa.

²⁰ El Congreso de la República publicó el Texto Único Ordenado de su Reglamento con fecha 30 de mayo de 1998, en separata especial del Diario Oficial El Peruano.

En verdad, la técnica de la unificación y ordenación de normas puede ser empleada no solo por el Poder Ejecutivo para purificar las normas legales, sino también por el propio Poder Legislativo, en relación con sus normas reglamentarias¹², y, también, por el Poder Ejecutivo para ordenar sus propias normas reglamentarias.¹³ Entre ellas, la ordenación y unificación de normas legales por el Poder Ejecutivo, es el supuesto más interesante para la fenomenología jurídica, por tratarse de una relación entre poderes.

Como bien establece Leiva, "cualquier autoridad puede dictar una norma ordenando las de similar jerarquía dentro del ámbito de su competencia, v.g., el Congreso de la Nación puede dictar una ley ordenando leyes, el Poder Ejecutivo un decreto ordenando decretos, o un Ministerio una resolución ordenando sus resoluciones. También pueden ordenarse normas de jerarquía inferior si -desde luego- se actúa en el ámbito de su competencia. (...) Pero, para ordenar normas de jerarquía superior a la de la norma organizante, se requiere de una autorización en virtud de la cual se delega el dictado de la norma".¹⁴

3. **El Texto Único Ordenado no posee valor normativo per se, sino que sus normas lo poseen a partir de las disposiciones jurídicas que ordena**

Como consecuencia de las características antes mencionadas, tenemos que las normas contenidas en el texto único ordenado no adquieren valor ni eficacia jurídica por el acto de aprobación del T.U.O. Por el contrario, su valor, eficacia y jerarquía jurídica preexiste al T.U.O, pues las han obtenido de las leyes previas que se ordenan y unifican en este documento. Como expresa, zanobini, "(...) Sus disposiciones extraen eficacia de las fuentes preexistentes de las cuales fueron tomadas, y si, son distintas de éstas, no pueden tener aplicación".¹⁵

La categoría del acto de la administración que las aprueba, por lo general, un Decreto Supremo¹⁶, no atribuye ningún valor jurídico o jerarquía, a dichas normas, pues ya la tienen, y, son incluso, de superior orden al de dicho decreto. Es más, la administración, no actúa aquí ejerciendo una función legislativa (la que carece originariamente tampoco le hubiere sido delegada en la forma constitucionalmente establecida) El Decreto Supremo, o cualquier forma de expresión externa a usarse, no tiene contenido normativo, pues simplemente confiere carácter oficial al texto

¹² Son ejemplos de estos: el texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, aprobado por D. S. N° 024-2002-MTC.; el Texto único actualizado del Reglamento de la Ley de Reestructuración Empresarial de las empresas agrarias, aprobado por Decreto Supremo No. 107-98 EP; el Texto Único Ordenado del Reglamento del Cultivo de Algodonero para los Valles de la Costa Peruana, aprobado mediante R. M. N° 251-94-AG del 26 de mayo de 1994; el Texto único ordenado del reglamento de la ley general de habilitaciones urbanas (Decreto Supremo N° 011-96-MTC (5 de Junio de 1996); el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones a través de las Series 80C, aprobado por RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA N° 024-97-PD/OSIPTEL, T.U.O de las Normas de Interconexión aprobado por OSIPTEL con Resolución del Consejo Directivo No. 043-2003-CD/OSIPTEL publicado en el diario oficial el 07 de junio, unificando diversas normas que el mismo organismo había dictado durante el transcurso del tiempo además de infinidad de textos únicos de Reglamentos de Organización y Funciones de diversas entidades.

¹³ LEIVA FERNANDEZ, *Luce*, op. cit., 24E.

¹⁴ ZANOBINI, *Guides*, op. cit., p. 98.

¹⁵ En la muestra tomada para el presente artículo, solo hemos identificado el caso de T.U.O del CPC aprobado por R.M. 10-93-JUS, es que el Poder Legislativo autorizó al Ejecutivo a dictar ese Texto solo por Resolución Ministerial y no por Decreto Supremo como sucedió en los demás casos.

¹⁶ La disociación entre la categoría Decreto Supremo con un contenido normativo estamos frente a un Decreto Supremo no normativo, no se produce únicamente el caso de los Textos Unicos Ordenados, puesto que también puede contener un acto de administración, como sucede cuando el Decreto Supremo aprueba una exoneración a licitaciones o concursos, o aprueba una modificatoria presupuestal.

unificado y declara su ordenación a una determinada fecha. No tiene otro valor. Ni le otorga, cuando las incluye, ni las priva, si acaso se omitiera su inclusión en el texto único ordenado.^{17 18}

Lo que hace el Poder Ejecutivo cuando aprueba un texto único ordenado, es fijar –a una determinada fecha– la determinación oficial de la actualización de una norma legal preexistente, por lo que la forma correcta de citar un TUO es: “*artículo 15 de la Ley de, según su texto único ordenado aprobado por DS No.*”. Por tanto, es equivoco citar un TUO como si fuera el Decreto Supremo la fuente jurídica de la norma a citar, por ejemplo, si se dice “*el artículo... del DS....*”, o “*el artículo ... del TUO de la Ley de aprobado por Decreto Supremo No.*”.

Sin embargo, hacemos la salvedad que la autoridad sí podría innovar la norma jurídica preexistente, cuando apruebe textos únicos ordenados de normas aprobadas por ella misma, y mediante el mismo nivel de resolución. Por ejemplo, si fuere el Poder Legislativo que aprueba un texto ordenado de una Ley¹⁹ o es el Poder Ejecutivo que aprueba el texto ordenado de sus normas reglamentarias. En estos casos, converge el mismo órgano: la competencia normativa, y la aptitud ordenadora, por lo que –de suyo– en estos casos, los textos únicos ordenados podrían contener innovaciones normativas, sin ningún cuestionamiento. Es bueno advertir como lo hace LEIVA, que “si (el texto único ordenado) es realizado por propia autoridad, no es inválido, pues el mismo imperio utilizado para ordenarlas puede ser utilizado para modificarlas. Pero, para evitar que exista una discordancia entre lo que enuncia la norma –ser un texto ordenado de determinadas normas– y en la realidad, lo que puede llevar a algún planteo de invalidez en los estrados judiciales, lo conveniente es directamente sustituir la norma o normas anteriores por la que se dicta, o lisa y llanamente derogar las anteriores al dictar la nueva. Pero llamar texto ordenado es de incorrecta técnica legislativa”²⁰.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS APROBADOS POR EL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO

Para explicar la naturaleza jurídica de los textos únicos ordenados, en el derecho comparado encontramos dos tendencias predominantes: aquellas que consideran que estamos frente a una forma de reglamentos delegados expedidos por el Poder Ejecutivo (Argentina) y la que sostiene que nos encontramos frente a una forma de

¹⁷ Por esta razón resulta contrario a la técnica legislativa, emplear la aprobación de un TUO (acto no normativo) para adicionalmente ejercer la potestad reglamentaria. Por ejemplo, así sucedió con la aprobación del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Archivo General de la Nación realizada por el artículo 1 del D.S. No. 013-90-JUS, que fue aprovechado para modificar en el artículo segundo, la estructura orgánica de la misma entidad. Aquí, se produce una antitética mezcla de Decreto Supremo no normativo, en el artículo primero, y de Decreto Supremo reglamentario, en el segundo artículo, que debe ser evitado.

¹⁸ Así fue dictado el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de CONASEV, mediante Decreto Ley No 26126. Por ejemplo, en los ordenamientos jurídicos francés, griego e inglés, la consolidación de las normas legales se realiza únicamente por el propio Parlamento, a través de un procedimiento especial simplificado.

¹⁹ LEIVA, Luis F.: op. cit., pag. 250.

delegación legislativa, denominada: delegación recepticia (España e Italia). Veamos cada una de ellas.

1. Los reglamentos delegados

En la doctrina administrativa, se emplea la controvertida categoría de los reglamentos delegados para referirse a normas generales aprobadas por algún órgano administrativo, previa autorización o habilitación del Poder Legislativo, regulando materias de competencias del legislador, pero con rango y categoría de ley formal. Por cierto que esta categoría no es de uniforme aceptación en la doctrina, puesto que subsiste en aquellos países en los cuales no se ha recibido constitucionalmente la figura de la delegación legislativa formal (por ejemplo, en Argentina).

Precisamente, los autores argentinos, consideran que los textos únicos ordenados participan de esta naturaleza, ya que encuentran que estamos frente a normas emitidas bajo la forma de reglamentos, pero poseen fuerza de ley y además, requieren una previa habilitación del Poder Legislativo. En ese sentido, podemos apreciar la tesis de Cassagne²¹ y Bianchi²².

2. Los textos refundidos (España) y los testi unici (Italia)

Contrariamente a la tesis anterior, en España²³ e Italia la función que cumplen nuestros textos únicos ordenados es ocupada por la figura de los textos refundidos y los testi unici, que son aprobados por el Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos, previa delegación de facultades por parte del Congreso de la República.

En estos sistemas jurídicos, la delegación legislativa tiene una pluralidad de significados con un núcleo común: la autorización o habilitación para que una ley del Congreso otorgue al Gobierno competencia para dictar normas con rango de ley, que puedan regularizar, aclarar o armonizar diversos textos legales ya emitidos. En efecto, la Constitución española (artículo. 82) contempla esta situación del modo siguiente:

“Artículo 82.

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una Ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una Ley ordinaria cuando se trate de *refundir varios textos legales en uno solo*.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo

²¹ CASSAGNE, Juan Carlos: *Derecho administrativo*, Tomo I, Abeledo Perrot, pag. 147-8

²² BIANCHI, Alberto B.: *La delegación legislativa*, Buenos Aires, Abaco, 1990.

²³ Para revisar esta materia en la doctrina española, pueden verse: SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 644 y ss; QUADRA-SALCEDO, Tomas: *La delegación legislativa en la Constitución*, en *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo I, El ordenamiento jurídico.

indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las Leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control²⁵.

Como se puede apreciar, la delegación efectuada a favor del Poder Ejecutivo, le permite desde hacer un texto refundido meramente actualizando una determinada norma, hasta realizar la integración innovativa de varias leyes vigentes simultáneamente y acumulativamente sobre determinada materia. De este modo, pueden existir textos refundidos meramente recopilativos, o compilativos (en cuyo caso desempeñan el mismo rol que nuestros textos únicos ordenados), o, ir más allá, reordenando el contenido de las diversas normas vigentes, innovando, normando, aportando eventualmente modificaciones o ajustes necesarios para su mejor coordinación.

En ilustrativa síntesis, Morell Ocaña, afirma que los textos refundidos españoles pueden tener un contenido mínimo y un contenido máximo. "El contenido mínimo estriba en las refundiciones puras y simples, en ellas, el Gobierno se limita a la producción literal de los preceptos, sin introducir más variaciones que las exigidas por las erratas o por consideración de orden gramatical derivadas de la hilación lógica... pero pudiendo introducir cambios de ordenación para lograr una mayor unidad sistemática. El contenido máximo, lo alcanza cuando se habilita al Gobierno para regularizar, aclarar o armonizar las normas que se refunden; el Texto refundido, en tal caso, se fundamenta en un juicio de valor, realizado por el Gobierno en uso de la habilitación, sobre cada uno de los preceptos que ha de reunir en el texto unitario, salvando posibles contradicciones hasta lograr un sistema".²⁶

Esta misma situación se presenta en el derecho italiano, donde existen textos únicos meramente compilativos, de reconocimiento, y eventualmente interpretativos de disposiciones primigenias, y textos únicos innovativos, normativos o legislativos, pero ambos son aprobados por normas con rango de ley, previa delegación de parte del Congreso de la República.²⁷

Como se puede apreciar, los textos refundidos y los *testi unici* constituyen una figura sustantiva y formalmente más amplia que nuestros textos únicos ordenados, que se trasuntan en las siguientes notas:

²⁵ MORELL OCAÑA, Luis; *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 93.

²⁶ Para analizar la situación de los textos únicos ordenados en Italia, pueden revisarse los siguientes textos: GUASTINI, Riccardo, *Teoria e dogmatica delle fonti*, pag. 344, y *Le Fonti del Diritto e L'Interpretazione*, (71); PALADIN, Livio; *Le fonti del diritto italiano*, pag. 221; ZAGREBELSKY, Gustavo; *Manuale di Diritto Costituzionale*, Tomo I, Il Sistema delle fonti del diritto, pag. 171.

i) Habilitan a la Administración mayores potestades para operar sobre la normativa que revisa y ordena, a diferencia de la labor infralegal que de ordinario corresponde a la Administración.

ii) Implican el ejercicio de una atribución legislativa al operar sobre normas preexistentes, interpretarlas, resolver antinomias, suplir defectos, integrar vacíos, etc. No estamos frente al ejercicio de una competencia administrativa, como sucede en nuestro caso.

iii) Manifestarse externamente por medio de Decretos Legislativos (actos legislativos) y no por actos administrativos.

iv) El texto refundido implica la dación de una norma—de raíz— que sustituye a las normas dispersas refundidas, una vez ajustadas a una sistemática unitaria y depurada de incoherencias y contradicciones.

v) En caso de producirse alguna contradicción entre el texto refundido, y las disposiciones refundidas, prevalecerá el texto refundido.

vi) El texto refundido tiene carácter sustitutivo de cada norma consolidada, a diferencia del carácter meramente declarativo de los textos únicos ordenados aprobados por el Poder Ejecutivo.

Ninguno de los dos enfoques de la naturaleza jurídica expuestas por la doctrina puede ser asumida por nuestro sistema de fuentes de derecho, en la medida que, de un lado, los Decretos Supremos que aprueban un Texto Único Ordenado, carecen de fuerza legal *per se*, ni la ley habilitante se lo puede otorgar anticipadamente, lo cual excluye la admisibilidad de la tesis de los reglamentos delegados dentro de nuestro ordenamiento. Además, que su función, dentro de nuestro sistema de fuentes se encuentra ocupado por los Decretos Legislativos, por el que el Poder Legislativo encarga al Ejecutivo la confección de determinadas normas, con límites, procedimientos y controles constitucionales, que aquí no se presentan.

Por otro lado, dentro de nuestro sistema jurídico, la delegación legislativa contemplada por nuestra Constitución se expresa formalmente mediante decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo que están limitados de abordar materias restringidas (leyes orgánicas, aspectos presupuestales, entre otras), requieren además aprobación del Consejo de Ministros, y están sujetos a explícitos controles políticos por parte del Congreso. Ninguna de las exigencias es aplicable para la dación de los Decretos Supremos que aprueban los Textos Únicos Ordenados.

V. LA TÉCNICA DE LOS TUOS NO DESLEGALIZA LA MATERIA NORMADA

Con claridad García De Enterría y Fernández sostienen que la deslegalización consiste en la *"operación que efectúa una Ley que, sin entrar en la regulación material de un tema, hasta entonces regulado por Ley anterior, abre dicho tema a la disponibilidad de la potestad reglamentaria de la Administración"*, por lo que en concreto, esta figura, constituye una degradación del rango normativo y, a su vez, una ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria.²⁶

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y FERNÁNDEZ, Torres R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pag. 273.

La ley de deslegalización opera como un acto contrario a la ley anterior de regulación de contenido material de una determinada situación jurídica, dirigida a degradar formalmente el rango de la misma, de modo que pueda ser modificada en adelante por simples Reglamentos. A partir de ella, los reglamentos comunes posteriores podrán innovar los contenidos normativos previamente aprobados mediante leyes formales. Un ejemplo de la deslegalización, lo podemos encontrar en la segunda disposición transitoria de la Ley No. 27444, en cuanto habilitaba durante el plazo de seis meses a que las entidades públicas pudieran adaptar a la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General sus normas de procedimientos administrativos, cualquiera que haya sido su rango, mediante normas reglamentarias.

Las diferencias fundamentales con la norma legal que autoriza la elaboración de los textos únicos ordenados son las siguientes: a) La norma que autoriza el texto único no degrada la jerarquía de las normas preexistentes, sino que las mantiene; b) La potestad de la administración, en los casos de los TÚOs, no es normativa, por lo que no puede innovar su contenido, sino solo ordenarlo a futuro; c) La elaboración del TÚO agota la habilitación otorgada, mientras que en la deslegalización, la administración asume competencia continuada para seguir normando, en lo futuro, la materia.

VI. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS LEYES QUE AUTORIZAN LA ELABORACIÓN DE TEXTOS ORDENADOS ²⁷

Para nuestro sistema jurídico, la participación de la Administración en la dación de un texto único ordenado de normas con rango legal requiere previamente del empoderamiento o habilitación expresa otorgada por el Congreso de la República. Por lo general dicha habilitación, se otorga mediante un artículo ubicado al final de una Ley que introduce modificaciones extensas a una ley base.

²⁷ Para el análisis de esta parte se han tomado en cuenta como muestra los siguientes textos únicos ordenados:

TÚO de la Ley de Acceso a la Información. (DS 43-2003-PCM)

TÚO de la Ley de Protección al Consumidor (DS 039-2000-ITINCT)

TÚO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DS 012-2001-PCM)

TÚO de la Ley del Mercado de Valores (DS 093-2002-EF)

TÚO de la Ley General de Minería (DS 014-92-EM)

TÚO del CPC (R.M. 10-93-JUS)

TÚO de la LOPJ (DS 017-93-JUS)

TÚO de la ley de promoción de acceso a la propiedad formal. (DS 006-99-MTC)

TÚO de la Ley de NGPA (DS 002-94-IUS)

TÚO del Código Tributario (DS 135-99-EF)

TÚO de la Ley de Formación y Promoción Laboral (DS 002-97-TR)

TÚO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en sobretiempo (DS 07-2002-TR)

TÚO de la Ley de Productividad y Competencia Laboral (DS 03-97-TR)

TÚO de Normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesiones al Sector Privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. (DS 059-96-PCM)

TÚO de la Ley de Telecomunicaciones (DS 013-93-TEC)



Estos artículos que habilitan al Poder Ejecutivo la atribución de ordenar y unificar normas con rango legal, poseen como notas características, las siguientes: i) Su destinatario es exclusivamente el Gobierno, a quien habilita de una potestad que antes carecía, por lo que se dirige a regular la conducta de las autoridades aplicadoras del ordenamiento. En ningún caso, su contenido normativo obliga a los ciudadanos, los jueces, o terceros (son normas de segundo orden); ii) Son disposiciones que pierden eficacia una vez que han cumplido su cometido (por vencimiento del plazo, o ejercicio de la atribución por el Poder Ejecutivo); iii) Su objeto es el contenido normativo mismo, existen en vinculación con las demás normas de la materia, por lo que carecen de autonomía.

En suma, podemos inferir que la disposición legal de este tipo pertenece a la categoría de normas transitorias, es decir, que cumple una función, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico²⁸.

Nos encontramos frente a textos únicos autorizados y no espontáneos, ya que no se entiende dentro de las potestades naturales de la Administración la de unificar, ordenar normas legales dispersas, y ni siquiera republicar su texto actualizado de modo oficial. De este modo, la aptitud para formular y aprobar un T.U.O., se obtiene casuísticamente por la Administración, proveniente de la autoridad legislativa. Es así que, en nuestro país, al momento de aprobarse una ley modificatoria (importante o extensa a determinado régimen legal, es que se autoriza o encomienda al Poder Ejecutivo redactar y aprobar su texto único ordenado, dándole un determinado plazo para el efecto.²⁹⁻³⁰

Con motivo de esta autorización, podemos identificar tres aspectos que resultan relevantes para caracterizar el régimen de la norma legal que encomienda al Poder Ejecutivo la preparación de un texto único ordenado.

T.U.O. de Ley de IGV e ISC (DS 055-99-EF)

T.U.O. de Ley de Repetición de la Competencia Desdoblada (DS 039-2000-ITINCI)

T.U.O. de Ley de Normas de Publicidad en Defensa del Consumidor (DS 039-2000-ITINCI)

T.U.O. de la Ley de Reestructuración Patrimonial (D.S. No. 914-99-ITINCI)

T.U.O. de la Ley del Sistema Privado de Pensiones (DS No. 054-97-EF)

T.U.O. de las normas con rango de Ley sobre los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios CETICOS, (DS No. 112-97-EF)

²⁸ En la muestra de normas habilitadoras seleccionadas, encontramos que el legislador ha sido poco prolijo en darle la denominación adecuada a estas disposiciones, pues las ha ubicado indistintamente, bajo el epígrafe de Disposiciones Complementarias, Transitorias, o Finales.

²⁹ En el derecho argentino, se ha otorgado al Poder Ejecutivo una autorización permanente y genérica para dictar textos únicos ordenados, a través de la Ley No. 20004 de diciembre de 1972.

³⁰ No obstante esta exigencia jurídica de requerirse una autorización previa del Legislativo, para formular un T.U.O., hemos identificado el caso del "T.U.O. de la Ley de Jornada de Trabajo, Horarios y Trabajo en sobre tiempo" que ha sido realizado espontáneamente a sola iniciativa del Poder Ejecutivo, sin tener una autorización legal previa en la Ley No. 23671 que modificó el D. Ley. 854. Para el efecto, se sustenta simplemente en el artículo 118 inc. 3 de la Constitución, que atribuye la potestad reglamentaria, supuesto que como hemos visto es distinto al que nos ocupa.

³¹ En nuestra práctica, la autoautorización por parte del propio Poder Ejecutivo no ha sido infrecuente. Por ejemplo, los Decretos Legislativos, 708 (en materia minera), 855 (en materia laboral), 839 (en materia de concesiones) y varios Decretos Leyes dieron lugar a Textos Únicos Ordenados, en su oportunidad.

1. Aspectos de orden subjetivo

Los principales aspectos de orden subjetivo se concentran en identificar cuál es medio idóneo para que el Congreso autorice al Poder Ejecutivo la formulación de un texto único ordenado y, luego, quien puede ser receptor del mencionado encargo.

El *sujeto activo de la autorización* solo puede ser el Congreso de la República y su instrumento idóneo, debe ser una Ley formal. A través del acto legislativo, es el Congreso mismo quien pondera la necesidad o no de la ordenación, el alcance de las atribuciones a conferirse al ordenador, el plazo para otorgarle, etc.

De este modo, no consideramos adecuado que pueda darse la autorización mediante una norma con rango de ley proveniente del mismo Poder Ejecutivo (por ejemplo, Decreto de Urgencia, Decretos Leyes y Decretos Legislativo), por constituir un caso de auto autorización que resulta contradictorio con la lógica de esta figura.²⁸

También, es conveniente explicitar que, nada obsta que la habilitación pueda provenir del Cuerpo Constituyente. En efecto, podría suceder -como por ejemplo, sucedió en el derecho constitucional panameño²⁹, y en algunas Constituciones provinciales argentinas³⁰- que sea el Poder Constituyente, con ocasión de aprobar alguna reforma constitucional más o menos extensa, quien autorice al Poder Ejecutivo a preparar un texto único ordenado del texto constitucional resultante.

Por su parte, respecto del sujeto habilitado, la tradición parlamentaria ha hecho recaer la *responsabilidad para su aprobación en el Presidente, conjuntamente con un Ministro determinado por la competencia material sobre el tema* (aunque también hay casos de exigencia adicional de la suscripción de dos Ministros) y, a través de la dación de un Decreto Supremo. Han sido marginales, las autorizaciones para que un TEO sea aprobado solo por un Ministro mediante Resolución Ministerial, como por ejemplo, contempló el artículo 8 del Decreto Ley No. 25940, que autorizó solo al Ministro de Justicia aprobar el TEO del Código Procesal Civil, mediante Resolución Ministerial de su Sector.

Nuestra tradición jurídica no ha creído conveniente, como sí lo hacen otros regímenes legales, exigir una aprobación corporativa del Consejo de Ministros, una

²⁸ Con ocasión de la reforma constitucional panameña aprobada por el Acto Legislativo No. 01 del 27 de diciembre de 1993, se autorizó al Poder Ejecutivo para que elabore una ordenación sistemática, conteniendo las disposiciones de la Constitución Pública del 1972 que no han sido modificadas, los artículos adicionados, y los artículos reformados posteriormente. Dicho texto único fue adoptado por Resolución No. 40 del Ministerio de Gobierno y Justicia del 26 de mayo de 1995.

²⁹ Hay TEO de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires sancionada por la propia Convención reformadora de la Constitución.

³⁰ En el derecho comparado, existen ejemplos de autorización otorgada por el Legislativo directamente a la entidad pública a cargo de la publicación de las leyes (Gacetas o diarios oficiales), sin ningún acto aprobatorio formal de otra instancia. Así sucede en Bolivia y en Venezuela. En este último país, la Ley de Publicaciones Oficiales (artículo 5) contiene una habilitación genérica a la Gaceta Oficial para esta acción, en los siguientes términos: "La Ley que sufra una reforma parcial deberá publicarse íntegramente con las modificaciones que hubiere sufrido, las cuales se insertarán en su texto suprimiendo los artículos reformados de manera de conservar su unidad. Esta publicación deberá estar precedida por la de la Ley que hace la reforma".

³¹ Así aconteció con el Decreto Ley No. 18296, que además de autorizar la expedición de un Texto Único Ordenado sobre la Ley de Reforma Agraria, creó una Comisión multisectorial conformada por representantes del Tribunal Agrario y de diversas Direcciones de los Ministerios, para su formulación.

aprobación del Consejo de Estado (ejm. Italia y España) adicionales a la aprobación Ministerial y, previa, al refrendo presidencial al Decreto Supremo. Del mismo modo, la tradición nacional no registra habilitación a organismos autónomos constitucionales, a organismos públicos descentralizados, a gobiernos locales o regionales, para preparar y aprobar los textos únicos ordenados, dentro de su ámbito de competencia material o territorial. Ni siquiera tratándose de la Ley Orgánica de otro Poder del Estado, como el Poder Judicial, se le habilitó para su formulación, sino que la autorización recayó en el Ministerio de Justicia para que por D.S. No. 017-93-JUS lo apruebe. Ello, no impide que en la práctica, los proyectos de TUO sean formulados por las instancias técnicas llamadas a aplicar las normas y propuestas para su trámite y aprobación ante los Despachos Ministeriales respectivos. Pero en ningún caso, se tratará de una delegación de la competencia para aprobar un texto único ordenado del órgano a quien el Congreso encomendó esta labor. ("delegata potestas non potest delegari").²⁴

Excepcionalmente las normas autoritativas se han cuidado de introducir algún mecanismo de control interno adicional para cautelar un procedimiento más prolijo y consensual de unificación y ordenación, que finalmente ha de aprobar el Poder Ejecutivo.²⁵

La ventaja de la tradición parlamentaria seguida en esta materia radica en hacer recaer en el Ministro la responsabilidad política que le vincula con el Poder legislativo, en caso de tergiversación o empleo inadecuado de la autorización otorgada.

2. Aspectos de orden objetivo

Un segundo aspecto de interés para el estudio de la norma autoritativa, se relaciona con el *carácter expreso de la habilitación, el señalamiento del ámbito material de la habilitación y su duración temporal.*

En principio, la autorización para la formulación de un texto único ordenado debe provenir *expresa e inequívocamente de una norma proveniente del Congreso de la República.* Cuando se menciona inequívocamente, se quiere indicar que debe existir un precepto legal, explícito que tenga por objeto apoderar al Ejecutivo de esta atribución, pues éste no podría inferirlo de una simple referencia a la competencia reglamentaria, ni del encargo de elaborar reglamentos complementarios, que la Ley pudiera contemplar. De este modo, no solo el Poder Ejecutivo está impedido de preparar espontáneamente textos únicos ordenados de leyes, sino que también está prohibido de sentirse facultado a partir de términos ambiguos, genéricos o multifuncionales. Ahora bien, la calidad expresa de la atribución, puede provenir del empleo de frases comunes como "autorízase", "fáciltese", o alguna fórmula más imperativa, como "(...) dentro del plazo de ... días, el Poder Ejecutivo publicará el texto único ordenado de la ley ...".

En cualquiera de estos casos, la autorización se encuentra presente, teniendo en cuenta, al Ministro respectivo como el destinatario de dicho encargo.

El *ámbito material de la autorización* se refiere al señalamiento que debe tener la norma habilitante sobre la o las materias, que deben versar la ordenación que se le

²⁴ Así sucedió en la Ley No. 26831 y el Decreto Legislativo No. 839, que autorizaron al Poder Ejecutivo a realizar el texto único ordenado de las normas con rango de ley, sobre CETICOS y concesiones.

²⁵ Así sucedió en el Decreto Ley No. 18196 que autorizaron "al Poder Ejecutivo a publicar un Texto Único Concordado del Decreto Ley No. 17716, ampliatorio y conexo".

encarga. Lo más común, es que como la norma autoritativa está contenida en una ley modificatoria a una norma base, se entienda que la materia a unificar sea precisamente aquella norma base actualizada.

Por ello, las normas autoritativas, generalmente indican que el texto único a publicarse, será el de determinada Ley (ley base a actualizar). Sin embargo, existen casos, en los que la materia aparece singularmente más amplia que lo ordinario, pues la tarea la refieren a "las normas con rango de ley sobre determinada materia"²⁶, o la habilitan a preparar "textos únicos concordados"²⁷. Sobre este tema volveremos más adelante.

Sobre las *materias objeto de autorización*, cabe preguntarse si existen materias exentas de la posibilidad de ser objeto de un texto único ordenado, como por ejemplo, sucede con las materias susceptibles de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo (Artículos 101 in fine y 104). Consideramos, que estas reservas no son aplicables a la técnica del texto único, puesto que se trata de una labor meramente técnica, subordinadas a las leyes, y sin aspirar a convertirse en una fuente innovativa de disposiciones legales.

Finalmente, la norma autorizante también sujeta la aprobación del texto ordenado a un determinado *término final* que oscila según la especialidad o complejidad de la materia. La duración temporal de la autorización, constituye la fijación de un plazo para su inicio, a partir de la vigencia de la norma autorizante. Durante dicho lapso, las normas de la Ley que autorizan el texto único ordenado, se encuentran en pleno vigor y son plenamente exigibles, incluso como parámetro para apreciar la corrección de la ordenación realizada. El otorgamiento de un plazo para dictar un texto único ordenado, no supone la *vacatio legis* de las normas legales sobre la materia. Por otro lado, el cumplimiento tardío de la publicación del TÚO por parte del Poder Ejecutivo²⁸, a diferencia que lo que sucede con los plazos otorgados para la aprobación de normas reglamentarias, implica un vicio de incompetencia temporal en la emisión del acto, ya que la unificación de normas legales no corresponde al ejercicio de una función administrativa ordinaria o natural del Poder Ejecutivo, sino una atribución excepcional que el legislador concede para que pueda "organizar materia normativa" que de suyo excede su ámbito de acción ordinaria. En ese mismo orden de ideas, el vencimiento del plazo otorgado, impide al Poder Ejecutivo ejercer la autorización. Así sucedió, en los casos de la Ley 27377 (Única Disposición Transitoria), que encargo al MEM elaborar el TÚO de la Ley 26221 (Ley de Orgánica de Hidrocarburos), y la Ley No. 26734 (Décima Disposición Complementaria) que encargo al MEM aprobar el TÚO del Decreto Ley 25844 (Ley de Concesiones Eléctricas) con un plazo de 180 días calendario.

Del mismo modo, la fijación de un plazo para la dación de un texto único ordenado, no impide al Congreso realizar –durante el interregno entre la autorización y a aprobación del TÚO– nuevas modificaciones al cuerpo legal base. Por el contrario, si así sucediese, el texto único ordenado deberá comprenderlas.

²⁶ Afirmamos que el término final contemplado en las leyes autoritativas de TÚO, se refiere a la fecha hasta la cual el Poder Ejecutivo puede cumplir con publicar la versión aprobada del TÚO, y no solo para aprobarlo, ya que la publicación es el acto terminal del procedimiento de generación de este documento oficial.

VII. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS APROBADOS POR EL PODER EJECUTIVO

Como habíamos manifestado anteriormente, nuestro ordenamiento jurídico adolece de un régimen general común para los textos únicos ordenados. Tal vacío, obliga a que, para desentrañar el régimen jurídico que le es aplicable a esta operación, debamos acudir de modo casuístico a inducir sus elementos jurídicos más característicos, sin pretender en algunos casos, posiciones determinantes, sino solo cuestiones a esclarecer y alternativas de solución de lege ferenda.

1. Posibilidades sobre el universo de las normas legales a ordenar

Cuando analizamos los aspectos de orden objetivo de las leyes que autorizan la elaboración de los textos ordenados (numeral 6.2.) afirmábamos les correspondía señalar el ámbito material de la habilitación. Lo más usual es que la ley modificadora de un régimen jurídico preexistente, autorice al Poder Ejecutivo a aprobar el TULO, para lo cual se entiende que a la norma primera (Ley base) se le agregaran las modificaciones, sustituciones y adiciones de la (s) siguientes (s), y se aprobará la reexpresión o reedición de la norma bajo la forma de un Decreto Supremo. Incluso este planteamiento se recoge en el texto del TULO mismo, cuando califican al Decreto Supremo aprobado como el texto único ordenado de determinada ley (refiriéndose a la ley base).

No obstante se presenta el problema cuando la ley delegante no precisa nominativamente las normas sobre las cuales debe actuar la ordenación, sino emplea conceptos más o menos genéricos o indeterminados, como por ejemplo referirse a "las normas con rango de ley" de determinada materia (es decir no identifica una ley base a la cual adicionar sus modificaciones), o sí, habiendo diversas normas modificadoras posteriores (incluso algunas de dudoso alcance por ser precisamente modificaciones tácitas) no precisaren cuales son las fuentes de las normas a ser agregados al texto base.³⁹

En el primer caso se presenta una indeterminación de la norma base, que resulta altamente inconveniente para la rigurosidad de la labor de la Administración, ya que le habilita una amplia posibilidad de apreciación, que puede desbordar lo meramente administrativo e introducirle al ámbito legiferante, sin tener competencia material. Así sucederá, si procede la Administración, por ejemplo, a crear y sistematizar preceptos de distintas normas, ordenándolas tal cual si fuera legislador, lo cual solo podría realizar por decreto legislativo y bajo el régimen de delegación legislativa formal. Dentro de nuestro sistema constitucional el Poder legislativo no puede habilitar al Poder Ejecutivo, por medio de esta técnica, a manipular las normas legales vigentes para "aclararlas", "armunizarlas", "dar coherencia". Estas, son labores de competencia legislativa, no administrativa.

Particularmente, consideramos que si la situación normativa preexistente no es la de una norma base, con modificaciones puntuales posteriores, el camino de la técnica del texto único ordenado resultaría inadecuado. Más bien, en caso de normas superpuestas en una misma materia, que demandan una coordinación, y sistematización, se requiere un decreto legislativo y no un mero decreto supremo.

³⁹ Un ejemplo de las primeras son las normas autoritativas para dictar los TULOS aprobados por D.S. No. 059.96-PCM en materia de concesiones) y por D.S. No. 039-2000-ITINCI (sobre protección al consumidor).

La naturaleza de la operación o manipulación a realizar con la normativa vigente, así lo exige.

Cuando el Presidente de la República opera al amparo de esta habilitación, procede a reunir en un mismo cuerpo legal, disposiciones que se encuentran dispersas, tomar decisiones sobre la sistemática, redacción, ubicación, para darle un sentido coherente que la normativa carece. Participa de un activismo normativo, que solo puede suponer el ejercicio de atribuciones legislativas previas. En tal sentido, la utilización para estos casos de la técnica de los textos únicos ordenados, desnaturaliza su alcance esencial, pues la hace ingresar subrepticamente en la refundición de normas con rango de ley, que no es posible ejecutar mediante el ejercicio de una función meramente administrativa, de suyo, *subordinada* a las normas legales, sino actuando *sobre* las normas con rango de ley.⁴⁸

Compartimos por ello, las atinadas expresiones del profesor ENTRENA CUESTA, para quien "(...) en ocasiones se aprovecha la autorización para refundir varios textos para facultar al Poder Ejecutivo a que los modifique. En tal caso, naturalmente, deberán observarse los requisitos propios de la delegación legislativa en sentido estricto; pues, en la medida en que la actuación de aquel se concrete en actos innovadores de las disposiciones preexistentes con rango de ley, estaremos en presencia de un Decreto Legislativo".⁴⁹

La situación de la indeterminación del universo de normas modificadoras de una norma base, resulta una preocupación también para la seguridad jurídica de los ciudadanos pero fundamentalmente para el operador administrativo que desarrollará su labor dentro de dudas e incertidumbres. Lo adecuado es que el Legislador, al momento de autorizar el texto ordenado, le indique a la administración cuáles son las fuentes jurídicas de donde extraerá las modificaciones a introducir de modo enumerativo, aunque fueran plurales. Por ejemplo, este camino fue el recorrido por el artículo tercero de la Ley No 26096 facultó al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción "para que mediante Decreto Supremo, apruebe el texto único concordado (sic) de las normas contenidas en el Decreto Legislativo No. 702 modificado por el Decreto Legislativo No. 766, por la Ley No. 25399, Decreto Ley No. 26095 y el presente Decreto Ley, dispositivo al que en adelante se denominará "ley de telecomunicaciones". Adecuándose, asimismo, al Decreto Ley No. 25491".

Cuando así no sucede en la ley autoritativa, pueden producirse dos problemas en la confección del texto ordenado. El primero es que la administración, frente a la extensión y ambigüedad considere que existe alguna norma del ordenamiento legal que implique

⁴⁸ Este activismo podemos encontrarlo típicamente en el ordenamiento jurídico chileno, en el que el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo a dictar textos refundidos, combinados y sistematizados en los más diversos temas, mediante decretos con fuerza de ley (D.F.L.).

⁴⁹ ENTRENA CUESTA, "Curso de Derecho Administrativo", Volumen I, Editorial Taurus, pag. 140

una modificación o derogación tácita en la ley, y que lo plasme en su texto ordenado. Tal situación resulta antitécnica, por cuanto implica invadir el ámbito legiferante y, como tal, conducirá a la nulidad del texto único ordenado en este extremo.⁴⁷

Sin embargo, otro problema –ciertamente menor, pero no por ello inexistente– que ocasiona esta situación antitécnica, es que el operador administrativo desconozca las diversas modificaciones expresas, sucedidas a lo largo del tiempo en determinada materia, y pueda incurrir en algún error por omisión al preparar su TUO. Así aconteció recientemente con la dación del TUO de la Ley de Mercado de Valores, aprobada por Decreto Supremo No. 093-2002-EF que omitió considerar una modificación expresa a la undécima disposición final de la Ley base producida por una ley distinta, y aprobó el texto originario de la norma sin considerarla. Evidentemente se trataba de un error producido por desconocimiento de los textos superpuestos que se sucedieron a la norma a concordar, que hubiese sido solucionado si la propia ley autoritativa le indicara al Ejecutivo, el universo de fuentes legal a incorporar en su TUO.

Por eso debe tenerse presente la sentencia de Bielsa, sobre las responsabilidades del Legislador para la cabal formulación de los textos únicos ordenados: “Cuando sobre una materia o rama de legislación existen varias leyes, deben ordenarse en un texto único, y si se delega esa tarea en el Poder Ejecutivo, se le deben indicar a este las limitaciones que la tarea de unificación y uniformidad le imponga”⁴⁸.

2. Operaciones posibles en la preparación de un texto único ordenado

Habiendo quedado investida la Administración de competencia para preparar el texto ordenado, el ordenamiento jurídico vincula a la Administración para su formulación de la misma manera que para cualquier otro acto administrativo. En tal sentido, aún cuando no existe un camino predeterminado para la formulación del texto, la Administración queda sujeta al deber de motivar sus decisiones, seguir el debido procedimiento, actuar con razonabilidad, etc. Pero fundamentalmente, sigue vinculada al principio de legalidad, por el cual su actividad debe contar con una habilitación legal expresa, sin que la ausencia de disposición legal, puede considerarse como discrecionalidad.

Las operaciones materiales posibles de realizar por la autoridad administrativa durante el proceso de elaboración de un texto único ordenado, son ciertamente diversas según el tipo de ámbito normativo sobre el cual actúe. Indudablemente si hablamos de una Ley base, a la cual han sido realizadas puntuales y concretas modificaciones, la tarea es bastante sencilla. Aquí se ceñirá a una mera actualización regular del texto, tal cual ha quedado con sus modificadoras. En este caso, la labor podría ser realizada incluso por un simple ordenador de textos, sin mayor controversia o labor jurídica, por su carácter meramente mecánico.

⁴⁷ Esta posición ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia en el Exp. 1893-93 (Acción Popular interpuesta por la Asociación de Radio y Televisión del Perú contra el Estado). En este caso el Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda, y Construcción, al preparar el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, consideró, además de las normas enumeradas en la ley autoritativa como modificatorias y ampliaciones de la Ley base, el Decreto Legislativo No. 757, lo cual implicaba entender como derogado –por ende excluido del TUO– un artículo de la Ley originaria. La Corte Suprema, concluyó anulando este extremo del TUO, y, por ende, declaró la vigencia del artículo omitido por el Poder Ejecutivo, por considerar que no al haber sido incluido como modificatorio, ampliativo o derogatorio por la ley habilitante por el Legislador, mal ha procedido el Poder Ejecutivo al realizar una interpretación que no le ha sido autorizada.

⁴⁸ BIELSA, Rafael: *Metodología Jurídica*, Santa Fe, 1961, pag. 341.

Pero la consolidación es un método que presenta dificultades importantes a su autor o autores, dado que exige una gran versación jurídica, un fino criterio y conocimientos que le permitan, por ejemplo, determinar con justeza cuando una disposición ha quedado derogada o abrogada por otra sancionada con posterioridad, o la incompatibilidad lógica entre las disposiciones de ambas. La complejidad normativa y la inapropiada técnica legislativa que se emplea en nuestras normas nos conducen a caminos insospechados; de detalles y pruebas de fuego al análisis e imaginación del operador.

En principio, tiene razón Villegas Basabilbaso⁴⁴; cuando afirma que existen limitaciones inherentes a esta actividad de la administración. En efecto, el autor expresa que, *"La autorización legislativa de que hace uso el Poder Ejecutivo para dictar el texto único tiene expresas limitaciones, que pueden concretarse en los siguientes principios: le está prohibido al Poder Ejecutivo abrogar normas que no hayan sido abrogadas, alterar la redacción de las mismas, salvo que se trate de meras correcciones idiomáticas, adicionar disposiciones aunque sean de carácter doctrinal"*.

Desde la perspectiva de las operaciones a que habilita la técnica de los textos únicos ordenados, debemos identificar algunas que derivan de su propia esencia natural, por lo que consideramos repetitivo contemplarlas expresamente en las normas de autorización. No debemos olvidar que la formulación de un texto único ordenado apunta a facilitar el conocimiento de la normativa, y como tal supone algo más que la operación textual de reemplazo de normas derogadas por sus actualizaciones. Pero también, supone el límite de no operar sobre las normas aprobadas, sino de modo subalterno, como toda actuación administrativa. El justo medio se encuentra en lo que la doctrina llama: la interpretación primaria de las normas a ordenar. Como bien afirma Rosatti, *"Somos partidarios de asignar activa participación al ordenador dentro del marco estricto de la interpretación primaria, considerando por tal a aquella que surge de un análisis lógico y objetivo de las abscisas espacio-tiempo-jerarquía"*.⁴⁵

Podemos individualizar tres categorías de operaciones en la consolidación de textos: la sistemática, el lenguaje (aspectos morfológicos, sintácticos y semánticos) y las relaciones entre las normas⁴⁶. A nuestro entender, las operaciones que válidamente puede realizar la administración en la preparación de un texto único ordenado, son las siguientes:

i) **La supresión o alteración de textos normativos de la ley base.** Ello solo puede deberse a: a) Expresa supresión o alteración expresa por alguna norma legal posterior o por fe de erratas⁴⁷; b) Incorporación de artículos o incisos adicionales previstos en las normas posteriores; c) Modificación tácita proveniente de alguna de las normas legales mencionadas en la ley habilitante como modificadoras, y siempre que exista algún nivel de consenso doctrinario o académico para ello. Ésta es la principal acción que admite esta técnica, pues la finalidad perseguida por la aplicación de este método es la de lograr eliminar una cantidad de textos de leyes o de otras normas que poseen fuerza de ley, sobreabundantes y mal coordinadas entre sí, o en

⁴⁴ VILLEGAS BASABILBASO, Benjamín; op. cit., pág. 281.

⁴⁵ ROSATTI, Horacio, *Fisiología de la Ley*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1987, pág. 53.

⁴⁶ Véase *El ordenamiento de las leyes* por Ramón Gerónimo Bruma en <http://www.salvador.edu.ar/i2-35-ajpl.html>.

⁴⁷ La consideración de la fecha de erratas para la preparación de un TUO, fue considerada en la Ley No. 25940, que autorizó a preparar el TUO del Código Procesal Civil.

clara contradicción en sus contenidos, o superpuestas en el tiempo, que han perdido vigencia.⁴⁸

ii) La **alteración gramatical de los términos y denominaciones** que han sido dejados de lado por las normas posteriores, sustituyéndolos por las nuevas. La acción debe suponer, una necesidad impuesta por la corrección del lenguaje normativo, la homogeneización de términos empleados a lo largo de la ley. Por ejemplo, suelen ser alteradas las denominaciones de las normas de dependencias administrativas o normas legales a las cuales se hacía referencia en la ley base.⁴⁹

iii) La **renumeración de los artículos de la ley base**, en función de las modificaciones introducidas posteriormente.⁵⁰ Ello resulta adecuado, cuando las leyes modificatorias han incorporado artículos o incisos complementarios a la ley base, bajo la técnica de Artículos 1B, 1C, 1D, o, cuando adiciona artículos sin darles ubicación orgánica en el texto base. No obstante, la operación mencionada debe hacerse con particular detalle, para evitar que las normas legales que hicieren referencias a determinados artículos no pierdan el sentido de la remisión, tanto por mantener la anterior numeración, como por una inapropiada reenumeración.

iv) La **reordenación de los artículos de la norma base**, en función de los contenidos o estructuras de las modificaciones posteriores.⁵¹

v) Una operación extrema que también ha sido autorizada en nuestra práctica, a título de texto único ordenado, ha sido la de **redistribuir el material normativo de la ley base**, una vez modificada por otras normas posteriores, en una sistemática diferente a la original. Así sucedió, con el Decreto Legislativo 855, en materia laboral, cuya disposición transitoria contempló que "La Ley de Fomento del Empleo será separada en dos textos normativos denominados Ley de Formación Laboral y Ley de Productividad y Competitividad laboral. El Ministerio de Trabajo y promoción Social queda facultado a distribuir y reordenar el articulado vigente, incorporando las modificaciones que introduce el presente dispositivo y modificar las remisiones a la Constitución de 1979, que deberán adecuarse a la Carta vigente, textos que serán aprobados por sendos Decretos Supremos".

Esta disposición facultativa habilitó al Poder Ejecutivo, para realizar las operaciones de distribuir y reordenar el articulado vigente sobre esta ley, en dos documentos legales, a partir de un solo texto legal base. La situación nos conduce a una paradoja de difícil resolución ¿puede válidamente la técnica del texto único ordenado, ser empleada para desdoblar una norma única? Parecería ser una contradicción in terminis, que habiendo una ley base unitaria, a la cual se han realizado

⁴⁸ La práctica aconseja que los textos derogados o modificados no sean suprimidos sin más del texto, sino incluirlos con la nota correspondiente sobre la fecha de la pérdida de vigencia.

⁴⁹ Por ejemplo, la Ley No. 27330 que aumentó la aprobación del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del estado, previó que podrá "(...) adecuando la nueva denominación de los títulos y capítulos de acuerdo a su naturaleza".

⁵⁰ Esta operación ha sido expresamente habilitada por ejemplo, en algunas Leyes autoritarias como el Decreto Ley No. 25809 que autorizó a "renumerar correlativamente los artículos de la Ley".

⁵¹ Esta operación fue autorizada expresamente por el legislador, en el caso de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. (Véase, Segunda Disposición Final de la Ley No. 26763)

modificaciones expresas, mediante la actuación de la técnica de los Textos Únicos Ordenados se pueda pasar de la unidad a la división de normas.⁵²

vi) **Corrección de antinomias** que surgen de los textos contradictorios, según el sentido de la norma legal posterior.

vii) **Eliminación de disposiciones declaradas inconstitucionales** con carácter general por el Tribunal Constitucional.

viii) **Reformar los enunciados normativos** para adecuarlos a las disposiciones de las llamadas leyes aclaratorias o interpretativas posteriores.

En todos estos casos, las operaciones realizadas deben fundamentarse en las siguientes premisas necesarias: a) Constituir el efecto directo del cambio normativo producido por otra norma con rango de Ley, posteriores a la Ley básica, b) Ser una acción expresamente contemplada en la ley autoritativa del TUCO; c) No alterar el sentido de las disposiciones legislativas, independientemente de la valoración subjetiva que esta puedan merecer para el Poder Ejecutivo; d) El cambio debe ser indispensable para mantener la unidad y ordenamiento del texto.

En ningún caso puede implicar la innovación del ordenamiento vigente. El autor de una consolidación no debe introducir una nueva regla con un nuevo enunciado normativo y no puede modificar el significado (la regla) expresa del enunciado aun cuando el texto sea el mismo.

Finalmente, debemos recordar que como operaciones habilitadas dentro de la elaboración de un texto único ordenado, no se encuentran aquellas que actúan sobre las normas, sino solo dentro y subordinadas a ellas. Estas operaciones son propias de la actuación de la función legislativa, y corresponderán ser actuadas por el legislador mismo o por el Ejecutivo investido de potestad delegada, tal como sucede en otros ordenamientos con los textos refundidos (España) o textos únicos de coordinación (Italia) que se expresan en una institución mayor: los decretos legislativos.

Como ya podemos dejar entrever existen por descarte una serie de operaciones que de realizarlas -bajo la autorización de ordenación- desnaturalizarían los límites naturales de la técnica. De realizarlas, el Poder Ejecutivo estaría invadiendo competencias legislativas, que no le han sido autorizadas. Por ejemplo, tenemos las siguientes:

- Introducción de eventuales nuevas divisiones del texto legal base, que no deriven de las Leyes posteriores modificadoras, sino de la mera conveniencia de expresión.

- La diferente colocación y numeración de los artículos consolidados, que no deriven de las leyes posteriores modificadoras.

⁵² Aunque refiriéndose a los textos refundidos, compartimos la opinión de SANTAMARÍA PASTOR para quien la finalidad de esos documentos sólo se cumple verdaderamente mediante la aprobación y publicación de un solo texto unitario, "dado la finalidad institucional de estos de conseguir la unidad textual de regulación de una materia -que se veía subvertida si dicha regulación se dividiese en dos o más disposiciones independientes, sobre partes distintas de la materia a normar". SANTAMARÍA PASTOR: Juan Alfonso: op. cit., pag. 676

- Fusión de disposiciones repetitivas o de valor normativo idéntico.
- Eliminación de ambigüedades del lenguaje.
- Dotar de homogeneidad terminológicas del texto, que no pueden ser superadas por el criterio de la ley posterior.
- Adecuación de disposiciones legales, a las interpretaciones dadas por el Poder Judicial o Tribunal Constitucional –sin carácter vinculante– o por el propio Poder Ejecutivo.
- Introducir eventuales nuevas particiones de nivel superior al artículo (sección, capítulo, títulos, partes) según sea la complejidad y amplitud de la materia tratada.
- Eliminar disposiciones consideradas repetitivas o redundantes por tener igual valor normativo.
- Ser explícitos, donde corresponda, sobre el significado de las siglas empleadas en las leyes.
- La eliminación de disposiciones anteriores que se consideren hubieran agotado su objeto.³⁹

3. **La posibilidad de alterar administrativamente un TÚO aprobado**

La autorización para aprobar un texto único ordenado, al igual que la delegación legislativa, se agota con su ejercicio (potestas usus exhausti). Una vez ejercida la atribución, mediante la publicación del texto ordenado, la administración agota su competencia, puesto que carece de aptitud originaria para producir un acto contrario al texto ya publicado, que pueda afectarlo de algún modo (modificación, derogación, anulación, etc.). Tampoco existe base lógica ni jurídica para entender como indefinida la autorización dada al Poder Ejecutivo, máxime cuando este razonamiento confunde la técnica del texto único ordenado con la deslegalización, y conllevará a un vaciamiento indirecto de la competencia originaria del Poder Legislativo.

La sola posibilidad de ejercer repetidamente la facultad de ordenar una ley, supondría darle continuidad a una competencia de la cual carece el Poder Ejecutivo, alterando las competencias constitucionalmente asignadas y diferenciadas. Ni siquiera es admisible esta reiteración, dentro del plazo concedido por la ley habilitante. Cuando el legislador da al Ejecutivo la autorización para formular un texto ordenado, no otorga una titularidad genérica, sino solo un encargo para que realice la acción concreta; de tal modo, que, una vez cumplido el encargo, se extingue la competencia dada. Por ejemplo, aun si el plazo para dictar el TÚO fuera de tres meses, y éste fuera publicado dentro de los primeros treinta días, no le quedarían dos meses más para modificar su texto aprobado.

Lamentablemente esta no ha sido el razonamiento seguido por nuestro Poder Ejecutivo, ya que ha considerado que aún ejercida la competencia autorizada, se encuentra en aptitud para seguir modificándola. Así ha considerado el Poder Ejecutivo cuando

³⁹ Las normas que se consideran han perdido sus efectos (por ejemplo, normas transitorias), deben permanecer en el texto, por el efecto intemporal y además histórico que la norma puede tener para casos producidos durante su vigencia.

aprobó el Decreto Supremo No. 054-97-PCM de 30.OCT.97, para modificar el TUO de las Normas con Rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y servicios públicos, que había sido aprobado por Decreto Supremo No. 059-96-PCM, argumentándose simplemente que "es conveniente sustituir" un artículo de la norma primigenia. Del mismo modo, procedió el Poder Ejecutivo cuando aprobó el Decreto Supremo No. 018-2003-EF de 13.FEB.2003, para sustituir una norma incluida en el Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores, argumentando simplemente que "era preciso modificar" una disposición del texto único ordenado. En ambos casos, consideramos que el Poder Ejecutivo era incompetente materialmente para realizar estas modificaciones.

Un supuesto distinto que, existe en el derecho comparado, es que el Legislador al autorizar la formulación de un texto único ordenado, no solo habilite a preparar un TUO a determinada fecha de la ley base, sino que le autorice para que pueda aprobar futuros textos actualizados de la misma norma, en la medida que sean dictadas otras leyes modificatorias, o ampliatorias. Con ello, se evita el Congreso reiterar habilitaciones periódicamente para la confección de textos únicos ordenados de una misma norma, cuando se sabe de antemano que se trata de normas legales de dinámica actualización, como por ejemplo, las leyes básicas de los impuestos o el Código Tributario). En este caso, no se apodera al Poder Ejecutivo de la competencia para modificar su texto único ordenado una vez aprobado, según sus criterios normativos, sino solo a hacer nuevas ordenaciones únicas, en función que sean aprobadas nuevas normas modificatorias, ampliatorias o derogatorias.

4. Los vicios más frecuentes en la formulación de Textos Únicos Ordenados y su control

El ejercicio de la técnica de ordenación y unificación de normas legales por el Poder Ejecutivo, no se encuentra exento de problemas y contrariedades. La mayoría de ellas, se producen por la exacerbada intención legiferante del aparato administrativo orientada a introducir modificaciones al ordenamiento legal que deben aplicar, sin transitar por las vías regulares para su obtención: presentación de una iniciativa legislativa, o solicitud de delegación de facultades.

Tales desviaciones pueden presentarse en dos formas esenciales: las infracciones a los límites extrínsecos y las infracciones a los límites intrínsecos. Las primeras son infracciones al ordenamiento jurídico general, como por ejemplo, cuando el Poder Ejecutivo dicta un texto único ordenado sin contar con una norma autoritativa previa, o si lo dicta, luego de expirado el plazo para su publicación. Las segundas, de contenidos mucho más variados, se producen durante la operación misma de ordenación y unificación, transgrediendo la norma autoritativa.

Las infracciones a los límites intrínsecos, se presentan cuando el texto unificado presenta contradicción con las normas legales vigentes (ej. Si la norma incluida en el TUO pretende modificar alguna de las disposiciones a ordenar), es excesiva con las normas legales vigentes (ej. Si incluye una norma reglamentaria no contenida en las normas a ordenar) o por defecto (ej. Si omite normas de la ley base o de las leyes modificatorias, que no han sido derogadas).

Obviamente el tratamiento a estos vicios es diferente. Para los casos de excesos materiales o por transgresión a los límites extrínsecos, la sanción adecuada es la nulidad del acto. Siendo actuaciones administrativas contrarias a normas expresas corresponde su descalificación del ordenamiento, *sic más*³⁴.

Es conveniente anotar, que estas acciones de la Administración contradictorias con la legislación previa, no afectan la validez y vigencia de las normas legales incompatibles u omitidas, no otorga mayor rango a las normas reglamentarias que pretendieron ser incorporadas en el TUO. Como bien establece, Villegas Basabilbaso⁸⁶ al respecto:

“La eficacia jurídica de tal autorización no significa que el Poder Ejecutivo prive de validez jurídica a las normas que por error u omisión no figuren en el texto único, ni tampoco dar validez jurídica, cualquiera sea su contenido, a las que figuren en el mencionado texto, por cuanto puede haber incluido normas no sancionadas por el Poder Legislativo”.

Finalmente, el control sobre la actuación administrativa indebida en el ejercicio de los textos únicos ordenados se lleva a cabo en dos escenarios.

El Congreso, quien habiendo autorizado la acción, corresponde enjuiciarla y, eventualmente, descalificar la acción mediante su derogatoria, y hacer efectiva la responsabilidad política de sus autores.

Por otro lado, el escenario natural que tenemos los ciudadanos para cuestionar jurídicamente una actuación indebida del Poder Ejecutivo en esta actividad, es la vía judicial, a la cual se accede a través de la acción popular, contemplada en el artículo 200 inciso 5 de la Constitución Política del Estado y la Ley No. 24968. Pese a que en puridad no se trata de una actuación reglamentaria del Poder Ejecutivo⁸⁷, el Poder Judicial ha interpretado esta vía la competente para conocer de estas demandas, atendiendo más a la forma que al fondo, ya que son aprobadas por Decreto Supremo.⁸⁸

⁸⁶ En doctrina se menciona la “degradación de rango” como un posible tratamiento a estos defectos. Según esta tesis, las normas excesivas contenidas en un TUO conservarían rango reglamentario, y no estarían sujetas a nulidad directa. Por nuestra parte consideramos injustificada este tratamiento, pues implica una suerte de conservación del acto, cuando el defecto es trascendente y no meramente formal.

⁸⁷ VILLEGAS BASABILBASO, Benjamín, op. cit., pag. 281.

⁸⁸ Como se sabe procede la acción popular ante el Poder Judicial por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y Locales y demás personas de derecho público.

⁸⁹ La Corte Suprema afirmó la idoneidad de la vía de acción popular, a través de su Ejecutoria recaída en el exp. No. 1893-93-LIMA, de 30 Agosto, 94 en el proceso seguido por la Asociación de Radio y televisión del Perú contra el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, que declaró nulo un artículo del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, autorizada por el D.S. No. 013-93-TC.