

LA REVOCATORIA DE AUTORIDADES EN LA EXPERIENCIA PERUANA: LUCES Y SOMBRAS

Dra. Janeyri Boyer Carrera
Profesora de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

INTRODUCCIÓN

Yanina Welp ha otorgado al Perú el apelativo de “el campeón mundial de las revocatorias”¹. No en vano. Entre 1997 y 2013, 5303 autoridades municipales han sido sometidas a procesos de revocatoria, de las cuales 1737 autoridades municipales fueron revocadas (302 alcaldes y 1435 regidores)².

La Ley 30315, publicada el 7 de abril de 2015, no sólo modificó la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos delimitando un poco más este derecho, sino toda la comunicación que tenía preparada para el día de hoy, porque la revocatoria estaba plagada de problemas. Ahora está plagada de posibles soluciones que serán puestas a prueba en una próxima consulta, que espero sea en mucho tiempo.

En todo caso, el objetivo de esta presentación es señalar algunas características de esta institución de democracia directa, identificar cuáles fueron los problemas que convirtieron a esta institución en un auténtico atentado contra la democracia representativa y las posibles soluciones que prevé la Ley 30315.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS REVOCATORIAS PERUANAS

Manuel Aragón sostiene que el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú) como un instrumento de *democracia* directa destinado al control del abuso de *poder* de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local³.

A diferencia de una elección, en la revocatoria no se crea poder, se cuestiona el poder, aunque se materialice de la misma manera que en la elección, a través del voto. La revocatoria cuestiona la legitimidad de ejercicio de las autoridades públicas representativas. No la legitimidad de origen.

¹ WELP, Yanina, “La revocatoria del mandato en la encrucijada. Mecanismos de democracia directa, participación, representación y democracia”, en: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*, JNE y PUCP, 2014, pp. 23-43.

² TUESTA, p. 56

³ ARAGÓN, Manuel, “Revocatoria de mandato”, en: *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/revocatoria%20de%20mandato.htm (01-04-2015)

A mi juicio, estaríamos ante un mecanismo derivado de una concepción rousseauiana de la democracia, una democracia de “voluntad general” donde el pueblo define si las autoridades públicas representativas han perdido su confianza, antes que culmine el periodo para el cual fueron elegidas.

La revocatoria se introdujo por vez primera en la Constitución de 1993 junto con otros mecanismos de participación y control ciudadano como el referéndum, la remoción de autoridades, la iniciativa de reforma constitucional, y la iniciativa legislativa (artículo 2.17 CP).

Todo parece indicar que dicha institución logra ser reconocida debido al discurso antipartidos propuesto por el entonces presidente Alberto Fujimori, sumado al tinte autoritario de su gobierno. Un gobierno en el que no sólo se buscó debilitar a los partidos políticos, también a los gobiernos subnacionales y consolidar la política fujimorista contraria a una descentralización real.

Probablemente a ello obedezca que en Perú, al igual que en Colombia, la revocatoria solo puede activarse a nivel subnacional. El modo subnacional de gobierno está compuesto por gobiernos regionales (presidente, vicepresidente y consejeros)⁴ y gobiernos locales (alcalde y concejales). El mandato de los gobiernos subnacionales es de 4 años.

El mecanismo de la revocatoria sólo procede una vez en el período de mandato, excluyendo la posibilidad de presentarla en el primer y último año. La solicitud se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada, y tiene que estar avalada por el 25% de la población electoral de la circunscripción. No se revoca a un gobierno, ni una política, sino a un gobernante.

La revocatoria ha logrado su consolidación gracias a la crisis de los partidos políticos y su escasa presencia en regiones y provincias. En la última elección regional (2014), sólo en 4 de 25 regiones ganaron partidos políticos de alcance nacional (Fuerza Popular en Ica, San Martín y Pasco; y Alianza para el Progreso en La Libertad)⁵. En el resto de regiones, los movimientos regionales, en su mayoría aparatos conformados solo para elecciones, se erigieron como vencedores. De ello se infiere que quienes gobiernan en regiones, provincias y distritos cuentan con escasa capacidad política para reaccionar frente a una posible revocatoria; y con revocadores que perciben autoridades debilitadas.

En segundo lugar, su consolidación obedecería a los efectos de la descentralización en el plano económico (más presupuesto para gobiernos locales en distritos con altos índices de pobreza). El 92% de las revocatorias se llevan a cabo en municipios de

⁴ El Estado peruano cuenta con 25 gobiernos regionales, 195 municipalidades provinciales y 1693 municipalidades distritales.

⁵ Véase sitio web del Jurado Nacional de Elecciones, disponible en: (http://aplicaciones007.jne.gob.pe/sraepublico/wf_inicio.aspx) (04-04-2015)

menos de 5000 ciudadanos en distritos al interior del país⁶. Específicamente, en zonas rurales.

En tercer lugar, debido a las reglas que han regido esta institución que privilegia su condición de derecho fundamental y mecanismo de democracia directa antes que a la democracia representativa, según veremos a continuación.

UNA NUEVA ERA PARA LAS REVOCATORIAS: LA LEY 30315.

El constituyente definió a la revocatoria como un derecho fundamental de participación en la vida política del país. Omitió su condición de proceso político complejo, cuya configuración legislativa ha determinado que se convierta en un auténtico atentado contra la democracia representativa. Necesitaba un mayor nivel de acotación que la Ley 30315 plasma en los siguientes puntos.

1. Fecha única para el desarrollo de la revocatoria y para la adquisición de kits electorales

Inicialmente, la revocatoria podía solicitarse y llevarse a cabo en el segundo o tercer año de los cuatro que dura el periodo del mandato. Podía ocurrir que se desarrollaran 4 procesos electorales en dicho periodo: elección de alcaldes, primer proceso de revocatoria, segunda revocatoria y elección para el siguiente periodo. La revocatoria se convierte en un instrumento de control ciudadano permanente, más que en un mecanismo de democracia directa que complementa a la democracia representativa.

Ahora sólo es posible desarrollar dicha consulta en junio del tercer año del mandato.

En relación a la recolección de firmas de adherentes necesarias para avalar la solicitud, se transita de la posibilidad que los denominados “kits electorales” pudieran ser adquiridos desde el día siguiente de la elección (contando con un periodo importante de tiempo para recolectar las firmas de adherentes necesarias – 25% de los electores de la circunscripción) a que su adquisición sólo pueda efectuarse a partir de junio del segundo año de mandato.

2. Control de procedencia y fundamentos de la solicitud.

De la misma manera, todo parece indicar que como derecho fundamental al que se adscribe el principio democrático, el legislador determinó que con la sola presentación de la solicitud de revocatoria, el Jurado Nacional de Elecciones (Tribunal Electoral) debía convocar a la consulta. Con la Ley 30315, se introduce un procedimiento administrativo previo, de control de legalidad de dicha solicitud. La decisión de la

⁶ TUESTA, Fernando. “Radiografía a las revocatorias en el Perú y América Latina”, entrevista publicada en el Diario el Comercio, disponible en: (<http://elcomercio.pe/blog/librosami/2014/12/radiografia-a-las-revocatorias-en-el-peru-y-america-latina>), (29-03-2015)

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) puede ser apelada ante el Jurado Nacional de Elecciones, cuya decisión constituye cosa juzgada.

¿Y cuáles son estos requisitos que debe controlar la ONPE? Que la solicitud sea fundamentada (no necesariamente probada), y aunque aquí no encontramos mayor novedad en relación a la norma anterior, sí la encontramos en el siguiente nivel de delimitación de este derecho. Ahora **las** causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria. Con la anterior normativa, cualquier fundamento era suficiente para solicitar una revocatoria⁷.

Y es que la fundamentación” podía ser vario pinta, desde la acusación que la autoridad está “cometiendo peculado” (sin mayor prueba), hasta ser percibido como que “han perdido la confianza del pueblo” o que “abusan del poder”⁸. Se trasladaba a la consulta popular diversas acusaciones que deberían haberse ventilado en las vías judiciales correspondientes. Un reflejo de la democracia de promesas incumplidas.

Ahora bien, también se prevé en la nueva norma que “Los fundamentos sean hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta”. Si bien este requisito no es de procedencia del desarrollo de la consulta, sí es cierto que permitirá a los consultados contar con un poco más de información sobre los cuestionamientos por las cuales están acudiendo a las urnas.

3. Requisitos de adherentes

En este punto, el problema no era la exigencia de un 25% de la circunscripción (aunque en un distrito con 5000 electores no sea tan difícil conseguir), sino que se había impuesto un límite máximo de 400 000 firmas. Este tope fue desfavorable para Lima capital con aproximadamente 9 millones de habitantes, porque dichas firmas representan aproximadamente el 6.7% de electores; y habría sido una de las razones por las que prosperó el desarrollo de la consulta de revocatoria contra la alcaldesa Susana Villarán durante el segundo año de su gestión (17/03/2013).

Un caso inédito, porque en 16 años de existencia de la institución, nunca se había logrado convocar una consulta popular para un alcalde provincial, menos aún del

⁷ Citar los distintos y variopintos motivos

⁸ En el portal del Jurado Nacional de Elecciones (Tribunal Electoral peruano), se identifican algunas de las causales recogidas en el proceso de revocatoria de 2009. Se fundamenta las solicitudes señalando que alcaldes y regidores: “Asumen con desinterés y negligencia sus funciones, abusan del poder, no responden a la demanda de servicios para la comunidad. ☒ Contratan familiares en el municipio (nepotismo), realizan una mala administración del vaso de leche (programa social de apoyo a niños de centros educativos públicos con escasos recursos). Son incapaces de dialogar o escuchar. Incumplen con las promesas ofrecidas en campaña. No reconocen los acuerdos del Concejo Municipal. Utiliza los bienes de la municipalidad para fines personales. No viven en la localidad. Malversan los fondos del municipio. Maltratan a la población”, disponible en: (http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/5_6.pdf) (03-04-2015)

Municipio con la mayor cantidad de electores del Perú. Si bien ella no fue revocada, buena parte de su equipo de concejales sí lo fue.

4. Se impide las “nuevas elecciones” y se busca preservar la democracia representativa

A fin de preservar la proporcionalidad en la composición de los órganos legislativos (Consejo Regional o Concejo Municipal), en caso se revocase a algún consejero o concejal, la elección del sucesor se hacía por mayoría calificada del consejo regional o municipal entre los miembros hábiles del mismo grupo político. Ello traía como consecuencia que si nos encontrábamos con dos o más revocados, el Consejo estaba condenado no sólo a permanecer incompleto, sino que la composición final impidiera la toma de decisiones. Así también se reconocía una mayoría calificada del Consejo para dicha votación, sin mayor explicación de la razonabilidad de dicha decisión. Con la modificación legislativa, la elección es entre los accesitarios (del mismo grupo político) y por mayoría simple.

Si más de un tercio de los miembros del consejo eran revocados, debía llevarse a cabo nuevas elecciones a fin de componer dicho consejo, y los elegidos sólo se quedaban en calidad de tales hasta que completasen el período. En la mayoría de los casos un año o menos de un año. En términos de TUESTA, esta posibilidad permitía que las revanchas políticas propias de los vencidos, usaran a la revocatoria como estrategia política para que haya nuevas elecciones (por ejemplo, en la revocatoria de 2012, el 22% de los promotores fueron candidatos vencidos en las elecciones regionales y municipales 2010)⁹.

Ahora bajo ningún supuesto podrían efectuarse nuevas elecciones.

5. El concepto de “mayoría”

Quizá el mayor problema que han afrontado las autoridades sometidas a este proceso ha sido el criterio sobre lo que se entiende por mayoría, o número de electores que determina que una autoridad sea retirada de su cargo. Y es que existe una diferencia abismal en los efectos según se adopte como base: (i) el número de electores de la circunscripción registrados en el padrón electoral (2001, 2004), (ii) el de asistentes a la consulta (1997), o (iii) el número de votos válidamente emitidos más no menos del 50% de electores hábiles del padrón asistentes a la consulta (2005 y 2008)¹⁰. La

⁹ TUESTA

¹⁰ En el famoso artículo 23 de la Ley 26300, inicialmente se estableció que la revocatoria se produce con el voto de la mitad más uno de los electores. En 2004 se cambia a la mitad más uno de los votos válidamente emitidos, agregando que la procedencia de la revocatoria se sujetaba a que tendrían que haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón (Artículo 1 de la Ley N° 28421, publicado el 17-12-2004). En 2009, se vuelve a modificar la norma señalando que “para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos. (Y) Para que proceda la

democracia de procedimientos shumpeteriana se hace presente para recordarnos que las reglas importan.

Curioso caso el de los Votos en blanco, si tenemos en consideración que en la experiencia colombiana tienen el valor de votos válidos desde 1985. En el caso peruano a pesar que la constitución señala que los 2/3 de votos blancos determinan la declaración de nulidad de una elección, para la revocatoria de 2005, el Jurado Nacional de Elecciones (Tribunal Electoral peruano e intérprete de las normas electorales) interpretó que los votos válidamente emitidos son aquellos que se determinan “aplicando el criterio establecido en el artículo 111º de la Carta Constitucional, que exige, para la elección de Presidente de la República, la obtención de más de la mitad de los votos, sin que se compute los votos viciados o en blanco”.

En consecuencia, que para dicha consulta se tomarían en cuenta únicamente los votos emitidos por el SI y por el NO. Esto querría decir, no sólo que el JNE equiparó a una revocatoria a una elección, sino que al retirar a los votos en blanco como parte de los votos válidamente emitidos, como una opción de la ciudadanía de no querer ninguna de ambas opciones, redujo aún más el umbral.

En conclusión, en las revocatorias de 1997 y 2005 (votos válidos) el número de autoridades revocadas fue mayor que en las revocatorias de 2001 y 2004 (electores). Esta regla no ha cambiado en la nueva Ley.

6. La rendición de cuentas de los promotores

Un aspecto significativo es que se haya incorporado la obligación de los promotores de rendir cuentas sobre cómo se financió la revocatoria.

REFLEXIONES FINALES

La revocatoria de autoridades ha llegado a cambiar la composición de los consejos municipales. Ha determinado que las mayorías elegidas se conviertan en minorías. Su presencia no hace que un Estado como el peruano sea más democrático, sino que revela descontento y una lucha activa contra una democracia de promesas incumplidas.

No solo es un derecho, encierra un proceso político complejo. Es una manifestación de un estado pluralista en el que existe diversidad de intereses. Sin embargo, la pregunta es si los intereses que subyacen a las solicitudes de revocatoria deberían ser tutelados por un estado democrático y pluralista.

revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral.”

No me queda claro si debería desaparecer del espectro político. Pero sí que en una democracia representativa aún en construcción, como la peruana, resultaría recomendable que sea una institución estrictamente residual.

BIBLIOGRAFÍA

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, “La revocatoria en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local”, en: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*, JNE y PUCP, 2014, pp. 45-66.

TUESTA, Fernando. “Radiografía a las revocatorias en el Perú y América Latina”, entrevista publicada en el Diario el Comercio, disponible en: (<http://elcomercio.pe/blog/librosami/2014/12/radiografia-a-las-revocatorias-en-el-peru-y-america-latina>), (29-03-2015).

WELP, Yanina, “La revocatoria del mandato en la encrucijada. Mecanismos de democracia directa, participación, representación y democracia”, en: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*, JNE y PUCP, 2014, pp. 23-43.