

LA REMOCIÓN DE AUTORIDADES, UN DERECHO CIUDADANO CONTRA LA CORRUPCIÓN SIN ESTRENAR

REMOVAL, A CITIZEN RIGHT AGAINST CORRUPTION UNRELEASED

José Antonio Manrique Salinas¹

(1) Universidad Católica de Santa María, Arequipa - Perú

RESUMEN: La remoción, como derecho fundamental de control ciudadano según el marco jurídico peruano no registra desarrollo reglamentario ni doctrinario, llámese artículo científico o resolución que dilucide su práctica. Como mecanismo institucional existen algunos antecedentes históricos que el artículo explora y considera para su desarrollo. Se ha elaborado un análisis jurídico e institucional sobre las implicancias de este derecho de control ciudadano aún sin aplicar desde una perspectiva diacrónica, a la luz del derecho nacional y comparado, realizando una evaluación objetiva con el fin de determinar la mejor manera de poner en práctica la remoción vigente como derecho fundamental y como mecanismo participativo.

Se determinó que, al igual que la revocatoria, es un derecho fundamental y una institución de control ciudadano, aún sin usar, que ayudará de forma relevante en la lucha contra la corrupción y la inepticia de las autoridades públicas, hoy desbordada. Sin embargo, se requieren algunas precisiones de carácter técnico con el fin de viabilizar, facilitar y mejorar su aplicación y accesibilidad para los ciudadanos.

Palabras clave: remoción, derecho, político, control, corrupción, mecanismo, requisitos.

ABSTRACT: The removal, as a fundamental right of citizen control according to the Peruvian legal framework, does not register doctrinal development, neither scientific article nor jurisprudence that elucidates its practice. As an institutional mechanism, there are some historical backgrounds that the article explores and considers for its development.

This article intends to make a legal and institutional analysis of the implications of this unused right from a diachronic perspective, in the light of national and comparative law, in order to carry out an objective evaluation in order to determine the best way to implement removal as fundamental right and as a participatory mechanism.

It was determined that, just as the revocation is a fundamental right and an institution of citizen control, still unused, it will help in a relevant way in the fight against corruption and ineptitude, today overwhelmed in the public administration. However, some technical details are required in order to make viable, facilitate and improve its application and accessibility for citizens.

Keywords: removal, law, political, control, corruption, mechanism, requirements.

INTRODUCCIÓN

El Perú como nunca antes en la historia del Perú ha tenido una gran cantidad de recursos económicos para ser invertidos en el desarrollo y el bienestar de su población, gracias al modelo implantado, sin embargo, la corrupción, el despilfarro y la incapacidad de sus autoridades han impedido que ese beneficio llegue a toda su población.

A pesar del crecimiento exponencial del número de servidores públicos en los niveles, nacional, regional o local, las dos últimas décadas no ha habido correlato alguno con un mejor servicio al ciudadano. Por el contrario, a mayor burocracia, más demora, más obstáculos que vuelven imposible materializar cualquier solicitud, trámite, servicio o proyecto; caldo de cultivo ideal para la corrupción.

En este contexto, el INEI señala que la corrupción se ha convertido en el mayor problema, por encima de la delincuencia, la pobreza o el desempleo. INFOBAE coloca al Perú como el país con la mayor percepción de corrupción en toda Latinoamérica. Según la Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International utilizado por la ONU, Perú en el año 2000 estaba en el puesto 41 en su lista de países menos corruptos, para el año 2022 pasamos a ubicarnos en el puesto 101.

Frente a esta realidad de corrupción e inepticia institucionalizada, las autoridades llamadas a combatirlas como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General del Estado o el Ministerio Público, no han sabido detectarla, contenerla, enfrentarla ni reducirla de manera oportuna ni mínimamente eficiente, muy a pesar de las denuncias de la ciudadanía y algunos medios.

El problema no es la falta de recursos sino la falta de capacidad y honestidad de las autoridades. Este mal puede y debe ser combatida por la misma ciudadanía, para disipar los exabruptos extremistas de insurgencia o subversión. Esta lucha se debe dar utilizando las propias herramientas que el marco jurídico del Estado Constitucional de Derecho nos provee, como la revocatoria y la remoción de las autoridades implicadas en hechos criminales y disfuncionales.

En efecto, este artículo tratará explícitamente sobre la remoción de autoridades. Mediante el uso de la historia del derecho, del derecho comparado, del análisis político y el jurídico administrativo, se evalúa la viabilidad de la remoción. Que la misma ciudadanía contribuya en esta lucha contra la corrupción e incapacidad de muchos servidores públicos mediante la remoción.

La remoción resulta entonces una herramienta participativa de control ciudadano que reafirma la legitimidad de las autoridades y el estado de derecho frente a la apatía, indolencia e ineficiencia de las autoridades competentes para luchar contra los actos de corrupción o contra servidores públicos que aceptan cargos para los cuales no están capacitados ni reúnen criterios mínimos.

Correspondencia:

Dr. José Antonio Manrique Salinas

E-mail: jmanrique7@yahoo.com

Teléfono: +51958347809

Fax: +51(0)54252941.

Dirección: Calle Antiquilla 106, Arequipa 4002 – Perú.

Si hoy resulta tan difícil la revocatoria de las autoridades subnacionales electas gracias a la Ley 30155 que modifica la Ley 26300 de Participación y Control Ciudadano (Manrique, 2022); al menos la ciudadanía aún conserva a disposición la remoción de las autoridades designadas por ese electo gobernador o alcalde controvertido.

LA REMOCIÓN, ORIGEN Y DERECHO COMPARADO

La remoción, según el antiguo diccionario de derecho usual 'Cabanelas', es la privación del cargo o empleo. El derecho canónico ya venía utilizando el término "remoción" para referirse a la destitución de un cargo eclesiástico. El caso más antiguo y emblemático fue la remoción del papa Celestino V en el año 1294 (Zweig, 2002). Con el tiempo esta figura se fue ampliando al derecho en general, en especial al derecho laboral y administrativo con la misma finalidad, remover o destituir a un empleado o funcionario de su cargo.

En lo referente al derecho comparado existen varias referencias que resultan enriquecedoras similares a la peruana. En Estados Unidos (EEUU), cuna de la democracia moderna, existe el *recall* que no se reduce sólo a los cargos electivos (alcaldes, gobernadores o congresistas) que en Perú conocemos como revocatoria mediante votación. Esta consulta denominada *recall* se extiende también a los cargos por designación (Nicholson y Canelo, 2016).

Sin embargo, cabe precisar que el *recall* en el sentido de la remoción, para funcionarios designados, no ha tenido la misma aceptación en todos los estados de la unión. Actualmente se reduce a tres estados los que aplican el *recall* para autoridades designadas, estos son: California, Wisconsin y Nevada. Su aplicación no es tan usual como para los cargos electivos.

En Brasil, la remoción tiene alcances significativos. Los ciudadanos pueden presentar una solicitud de destitución, conocida como *impeachment*, contra los funcionarios, ministros, incluso el presidente y el vicepresidente. Si la solicitud recibe suficiente apoyo popular y luego es aprobada por el Congreso Nacional, la autoridad designada puede ser destituida.

En Suiza, al igual que en EEUU, no existe diferencia entre revocatoria con remoción, el *recall* o *révocation*, alcanza y se aplica por igual tanto para autoridades electas como designadas. Se inicia con la colecta de firmas para poder realizar un referéndum en el que se requiere una mayoría simple de votos a favor de la destitución.

REMOCIÓN EN EL PERÚ

En la Constitución Política de 1979 había previsto la remoción como una atribución muy puntual del congreso para remover al Contralor General de la República y a los directores del Banco Central de Reserva (BCR) por falta grave. Atribución que se extendía al poder ejecutivo para remover a los procuradores del Estado, sin causa ni justificación aparente.

Esta atribución parlamentaria de la remoción de los directores del BCR por falta grave subsiste en la Constitución Política de 1993, como se desprende de su art. 86. Sin embargo, la actual Carta magna va más allá. Considera la remoción de autoridades como un derecho fundamental del ciudadano ya no como una atribución exclusiva del congreso contra determinados funcionarios.

Para la actual Constitución Política este derecho fundamental es una forma de expresión del derecho a la participación política, en concreto como un derecho de control ciudadano contra funcionarios, conforme al art. 2, inc. 17, y art. 31 de la misma carta magna.

Cabe precisar que la respectiva ley de desarrollo constitucional o Ley 26300 de Participación Política y Control Ciudadano (ley) ha previsto que la remoción sea aplicable a toda autoridad designada de nivel nacional, departamental, regional o municipal. Sólo están exceptuados los jefes políticos militares de la zonas de emergencia.

Además, la autoridad removida conlleva una inhabilitación relativa, no puede volver a desempeñar el mismo cargo durante 5 años, art. 30 de la ley. Los promotores de la remoción tendrán derecho al reembolso de los gastos incurridos siempre que el proceso concluya con la separación en el cargo de la autoridad, art. 47 de la ley.

PROCEDIMIENTO

Al contrario de otras formas de remoción como las vistas en EEUU o Suiza, en el Perú no es necesaria la realización de una votación, basta con la firma comprobada en la solicitud de al menos 50% de ciudadanos de la jurisdicción determinada al nivel de la autoridad removida, de acuerdo con el art 28 de la ley.

No existe reglamento ni resolución administrativa gubernamental ni del sistema electoral que regule de forma explícita la remoción como derecho fundamental e institución procedimental de control ciudadano. Este vacío puede ser el origen de su mayor fortaleza y al mismo tiempo fuente de su mayor debilidad. Lo explicaremos.

De acuerdo a la información recopilada, la única regulación existente es la emitida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), mediante la cual se ha dispuesto la emisión de formatos, documentos y requisitos específicos que se deben cumplir para proceder con la remoción de autoridades.

Confirme al formato P-5 de la ONPE, solicitud de expedición de formatos para la recolección de firmas, en el rubro destinado para la remoción se pide señalar el nombre de la autoridad, el cargo que desempeña, nombre de la entidad, región, provincia y distrito; pero además se solicita indicar el motivo o causales de la remoción, esta última exigencia no prevista en la norma legal.

Por otro lado, en el formulario 020 que ONPE socializa en su sitio web para acceder a la venta del kit electoral de la remoción de autoridades, a grandes rasgos, se pide la información de tres datos: Área geográfica, Datos del promotor y datos del representante en Lima.

No existe otra regulación más sobre el procedimiento, requisitos, plazos o accesibilidad de la remoción. Tampoco existe registro de precedente alguno de remoción en la ONPE ni en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

ANÁLISIS

Al tratarse de una autoridad designada por un gobernador regional o un alcalde municipal como un gerente general, cuyas competencias y funciones conciernen a todos los sectores y problemáticas (Betancourt, 2018), la aplicación de la colecta de firmas de más del 50% de ciudadanos presentes en su jurisdicción no tendría mayor problema de interpretación y aplicación.

Sin embargo, la indeterminación y los cuestionamientos surgen cuando se trata de algún cargo sectorial o especializado, como director de una UGEL, un director regional de agricultura o un director municipal de turismo. ¿Sería exigible para esos cargos que también se deba alcanzar el 50% de las firmas de los electores presentes en la jurisdicción, máxime si la gran mayoría no tiene relación económica, profesional o familiar con ese sector determinado?

Por ejemplo, si un director de UGEL de una provincia entera o de un número determinado de distritos, es negligente, inepto y hasta corrupto así percibido por la mayoría de directores de escuelas y presidentes de APAFA's, entonces cabe preguntarse ¿es necesario incluir las firmas de todos los ciudadanos, incluso de los que no tienen vínculo alguno con la educación escolar? ¿Esta colecta no debería hacerse sólo a los directores, docentes, trabajadores administrativos y padres de familia presentes en esa provincia o de los distritos bajo competencia de esa UGEL?

De igual manera para lograr la remoción de un director regional de agricultura o un funcionario designado de esta dirección también deben ser removidos por el 50% del total de electores de la región o debiera ser sometido sólo por los agricultores, empresarios agroindustriales, comerciantes y trabajadores implicados en labores agropecuarias y de riego presentes en Juntas de regantes, asociaciones de productores, sindicatos de trabajadores agrarios, etc. quienes sí conocen y están al tanto de la capacidad moral y profesional del funcionario a remover.

De igual manera ocurriría con el Director de Minería, el Director de Turismo, Pesquería o Transporte, así como de otros sectores puntuales. Entonces surge la necesidad de hacer precisiones en la norma legal para poder circunscribir y determinar el alcance de los electores llamados a firmar la petición de remoción de funcionarios designados en cargos especializados, para que este derecho fundamental pueda ser viable y practicable para los ciudadanos involucrados en determinado sector.

OPCIONES Y PRECISIONES

Se debe tener en cuenta no solo las competencias territoriales como lo hace la ley (Zegarra, 2018), también las diferentes organizaciones ciudadanas allí ubicadas, sean privadas o sin fines de lucro de naturaleza social, económica, gremial, profesional, formativa, etc., identificadas y vinculadas por sus actividades e intereses con el sector en el que el funcionario a remover se encuentra designado.

Esto demandaría una base de datos del ministerio, la dirección regional o provincial del sector que ya debería contar con ella para su propio desempeño. Data conteniendo la relación de personas naturales y jurídicas, con estimaciones y estadísticas del número total o aproximado de ciudadanos, en coordinación o apoyo del RENIEC y del INEI.

El fin es determinar el número y qué ciudadanos están vinculados a un sector para que puedan firmar y así lograr el 50% mínimo de firmas a recolectar de parte de los promotores para la remoción propuesta.

Por otro lado, al eliminarse taxativamente la posibilidad de remover a cualquier funcionario salvo a los jefes políticos militares de las zonas declaradas en emergencia, se infiere que la remoción se aplica para todo funcionario o servidor cuyo cargo haya sido obtenido por "designación".

En este sentido, se puede entender de manera extensiva por tratarse de un derecho fundamental que todas las instituciones públicas que estén previstas en el artículo 1 del título preliminar de la Ley 27444, cuyos funcionarios o servidores designados serán susceptibles de ser sujetos a iniciativas de remoción por parte de la ciudadanía que se ve insatisfecha o indignada por su rendimiento, capacidad o idoneidad (Patrón, 2018).

En consecuencia, debe considerarse para fines de remoción a toda institución que integre la estructura orgánica del Estado desde el sentido más amplio de su composición. Con ello todo funcionario o servidor designado sin importar la denominación de su cargo es pasible de ser objeto de remoción, tal como ministro, viceministro, director general o regional, gerente o subgerente, procurador, superintendente, auditor, jefe, subjefe, presidente de entidad, titular de pliego, asesor, consultor, asistente, etc.

CONCLUSIONES

La remoción no sólo es un derecho fundamental del ciudadano también es una institución pública de control a la autoridad designada. En muchos países también se aplica la remoción de la autoridad designada bajo la forma de revocatoria.

Ningún funcionario/servidor designado en cualquiera entidad pública o privada con financiamiento público puede sustraerse al derecho ciudadano a la remoción.

Si bien la remoción está vigente, hasta la fecha no ha sido aplicada a autoridad designada alguna. En el contexto actual de desborde de la corrupción y la incapacidad de los funcionarios y servidores, donde las instituciones llamadas a combatirlas muestran ineficacia, la ciudadanía puede sumarse con efectividad a esta lucha mediante la remoción.

No existe mayor regulación que la misma Ley de Participación Ciudadana, sin embargo se requieren precisiones para el caso de autoridades sectoriales o especializadas para que la colecta de firmas no se vuelva una tarea desproporcionada e imposible de alcanzar. Que la accesibilidad de este derecho fundamental sea viable y practicable.

Una mayor difusión y sensibilización pública sobre la remoción sería deseable para que la ciudadanía se sume a la vigilancia y el control en la lucha contra la corrupción, la falta de idoneidad y la incompetencia de sus autoridades designadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Betancourt C., G. (2018), « Democracia participativa versus democracia territorial : participación, autonomía y desarrollo municipal », en Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 20, Bogotá.
- [2] Gamboa, E.R. (2021). Artículo: "*Participatory democracy, a response to the crisis of representative democracy*" [La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa]; UNAM, Mexico. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15188>
- [3] Kresalja R, B. (2021), "Las vías de la democracia directa" en "Tres Ensayos sobre democracia y ciudadanía", Ed. Palestra, Lima.
- [4] Manrique S., J. A. (2021) « La Participación Ciudadana y sus Niveles de Aplicación », Revista de Postgrado Scientiarvm, P. 21-24, julio, vol. 8, núm. 2, <https://doi:10.26696/sci.epg.0134>
- [5] Manrique S., J.A. (2022) « La Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales : un derecho amputado », Revista de Postgrado Scientiarvm, P. 11-14, julio, vol. 7, núm. 2, <https://doi:10.26696/sci.epg.0153>

- [7] Nicholson, Stephen, y Canelo, Kayla (2016), Direct Democracy in the Unites States, Rev. Political Science, Oxford University Press, pp. 18-79.
- [8] Novak, Fabián (2011), "Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa", Revista Agenda Internacional, Núm. XVIII-29, Enero, pp. 67-90.
- [9] Patrón B., P. (2018), "Hacia un nuevo enfoque de la teoría de la responsabilidad administrativa para la gobernabilidad", en Lumen: Revista de la Facultad de Derecho, Núm. 15, Ed. UNIFE, pp. 255-263, Lima.
- [10] Zegarra V., D. (2018), « Ordenación del territorio : Introducción a su estudio en el derecho administrativo peruano » en « El derecho administrativo como instrumento al servicio ciudadano » de Pando V., Jorge, Vargas, Erick, y Vignolo C., Giancarlo (2018), pp. 387-413, Ed. Palestra, Lima.
- [11] Zweig, S. (2002), "El Gran Cisma Occidental", Ed. Sígueme, Salamanca.
- <https://www.infobae.com/america/peru/2022/11/02/peru-lidera-el-ranking-de-la-corrupcion-en-america-latina/>
<https://www.transparency.org/en/cpi/>
<https://www.onpe.gob.pe/servicios/venta-kits/solicitud-remocion-autoridades/>
<https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/formularios/FormularioP5-Solicitud-Expedicion-Formatos-Recoleccion-Firmas-Adherentes.pdf>
<https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/formatos/FM20-Remocion-Autoridades.pdf>
<https://www.onpe.gob.pe>
<https://www.jne.gob.pe>

Recibido el 22 de mayo del 2023 y aceptado para su publicación el 27 de junio del 2023.