

LA REVOCATORIA DE AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES, UN DERECHO AMPUTADO

THE RECALL OF REGIONAL AND MUNICIPAL AUTHORITIES, AN AMPUTED RIGHT.

José Antonio Manrique Salinas¹

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

RESUMEN: La revocatoria es un derecho fundamental y a la vez un mecanismo de participación ciudadana que permite determinar si se desea destituir a una autoridad electa (regional o municipal) de su cargo antes de que expire su mandato. En el 2014 por razones políticas se dio la Ley 30315 que modifica la revocatoria de autoridades elegidas de los niveles regional y municipal. Si bien se argumentó que fue para mejorar este mecanismo participativo, la causa real fue ayudar a una controvertida autoridad edil capitalina que aún así pasó por esa consulta. Sin embargo, a partir de ese momento sí se pudo disuadir y trunca los futuros procesos revocatorios en el país. Pese a que se pensó que esta reforma iba a mejorar la gestión, la gobernanza y la institucionalidad, se observa que esto no ha sido así. Los casos de corrupción, de incapacidad y de opacidad en la gestión local no han reculado, por el contrario han aumentado. Lo más significativo es para los derechos humanos. La accesibilidad y efectividad de este derecho fundamental para el ciudadano se ha visto seriamente afectado.

Palabras clave: Revocatoria, derecho, mecanismo, participación, consulta.

ABSTRACT: The recall is a fundamental right and at the same time a mechanism for citizen participation that allows determining whether to remove an elected authority (regional or municipal) from his post before the expiration of the mandate. In 2014, for political reasons, Law 30315 was passed, which modifies the revocation of elected authorities at the regional and municipal levels. Although it was argued that it was to improve this participatory mechanism, the real cause was to help a controversial mayoral authority that still went through that consultation. However, from that moment it was possible to dissuade and truncate future recall processes in the country. Although it was thought that this reform would improve management, governance and institutionalization, it is observed that this has not been the case. The cases of corruption, incapacity and opacity in local management have not receded, on the contrary they have increased. The most significant is for human rights. The accessibility and effectiveness of this fundamental right for the citizen have been seriously affected.

Keywords: Recall, right, mechanism, participatory, accountability.

INTRODUCCIÓN

El año 2014 fue promulgada la Ley N° 30315 que reforma la Ley 26300 de Participación Ciudadana en lo concerniente al capítulo de la Revocatoria y Remoción de Autoridades¹. La intención de esta reforma legal tuvo como origen un contexto político singular que la hacía ver como adecuada y correcta.

Esta reforma, para algunos, fue una medida política para contrarrestar en especial un proceso de revocatoria que se llevaba contra la alcaldesa de la ciudad de Lima, Susana Villarán, una ley que casi lindaba con la categoría de norma con nombre propio. Para otros era una medida necesaria contra un abuso desenfrenado de revocatorias que, según estimaban, perjudicaba las gestiones de los gobiernos regionales y locales del país.

Este artículo pretende hacer un análisis jurídico e institucional sobre las implicancias de esta reforma desde una perspectiva diacrónica, a la luz del derecho constitucional y del derecho político, para realizar una evaluación objetiva a fin de determinar si la revocatoria como derecho fundamental y como mecanismo participativo se ha visto fortalecido o debilitado.

La mayor parte de otros mecanismos de participación ciudadana, como la rendición de cuentas o cabildos abiertos, no se han efectivizado o se cumplen de forma incompleta o desnaturalizada.

La mayoría de los mecanismos participativos previstos en la norma están vigentes, pero sin vigor, salvo contadas excepciones.

La revocatoria ha sido la más empleada por los ciudadanos.

Fueron la corrupción y el incumplimiento de promesas las principales razones de revocatoria, de acuerdo al informe del JNE². Además, la reelección de autoridades regionales y municipales ha quedado eliminada. Esta realidad hace ver que la conformación y la continuidad de políticas, de la gestión eficiente y planificada de una autoridad subnacional sean aún una aspiración no alcanzada.

¹ Este capítulo ya había sido modificado por la Ley 29313 que no alteró su concepción original.

Correspondencia:

Mg. José Antonio Manrique Salinas,
Dirección: Calle Antiquilla 106, Arequipa 4002 – Perú.
E-mail: ljmanrique7@yahoo.com,
Teléfono: +51958347809, fax +51(0)54252941.

² https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionelectoral/estadisticaelectoral/CPREV_2012.pdf

NOCIONES BÁSICAS DE LA REVOCATORIA

La revocatoria es un derecho que adquirió la calidad de derecho fundamental con la Constitución Política de 1993.³ En este mismo texto constitucional se reconoce y establece que los cargos de alcaldes, regidores, tanto de nivel provincial como distrital son revocables, así como los cargos de gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales⁴. Perú es uno de los 6 países en Sudamérica que prevé en su Constitución la revocatoria⁵ (Novak, 2011).

Mediante la revocatoria el ciudadano expresa de manera formal, clara y concreta su descontento y hartazgo, cuando ve amenazado los servicios, la seguridad, el desarrollo sostenible, la tranquilidad o la paz social a los que tiene derecho por causa de palpable incapacidad, desidia o corrupción de la autoridad electa regional o local competente, con la finalidad de que deje el cargo. Esta expresión de rechazo, descontento y desaprobación se manifestará a través de una consulta popular para ejercer su derecho fundamental de participar en una revocatoria contra el alcalde o gobernador regional que tiene a su cargo resolver problemas gestionando recursos, o contra el regidor o consejero regional si no es el portavoz o fiscalizador político eficaz de esas necesidades.

Evidentemente no se limita solamente a emitir un voto, también forma parte de este derecho promover su iniciativa de manera organizada. La legislación de la revocatoria, Ley 26300 de Participación Ciudadana, también incluye a los jueces de paz que resulten de elección popular⁶.

A pesar de ser un derecho de origen anglosajón, este fue paradójicamente desarrollado y explotado políticamente por el marxismo como una forma de erosionar el poder del establishment en un sistema representativo social de mercado. Sin embargo, esta reforma que restringe su uso fue impulsada por esta corriente política para proteger a su electa en la alcaldía de Lima.

Es evidente que la revocatoria además de ser un derecho constitucional y fundamental, es en la práctica un mecanismo de carácter participativo que forma parte de este conjunto de derechos pertenecientes a la participación ciudadana o democracia participativa, ampliamente desarrollados por la doctrina jurídico-política las últimas décadas (Manrique, 2021).

La revocatoria es para la ciencia política una de las formas *accountability* que tiene el ciudadano, los vecinos organizados en juntas, gremios, asociaciones, cooperativas de vivienda, pueblos jóvenes, para fiscalizar, exigir y, de ser posible, imponer su rechazo a las autoridades por la ausencia de eficiencia, transparencia, decencia, participación e inclusión social en sus decisiones y en su gestión generalmente local o regional.

Cuando se observa a la revocatoria como mecanismo participativo es uno de varios mecanismos que la norma jurídica ha previsto, en especial si se trata de gobiernos regionales y locales, como el presupuesto participativo, la iniciativa, la remoción, la rendición de cuentas, el cabildo abierto, los comités de gestión, las juntas vecinales, entre otros.

Para la revocatoria existen ciertas pautas intrínsecas para su regulación: los plazos en los que puede ser efectuada; el número de veces que puede ejercerse respecto del mandato de una autoridad; el número mínimo de electores que deben suscribir la iniciativa y los que deben aprobarla en consulta; qué autoridades asumirán el cargo de la autoridad revocada; los requisitos para solicitar la revocación si hay debida fundamentación; entre otros (Novak, 2011).

Mientras que la revocatoria es la propuesta ciudadana para destituir por consulta popular a una autoridad electa; la remoción es para destituir una autoridad designada mediante la recolección de firmas de ciudadanos, aún sin desarrollar.

UNA CONTROVERTIDA REFORMA

La revocatoria como derecho y como mecanismo de participación ciudadana con la Ley 30315 ha tenido modificaciones jurídicas en la pasada década que en la práctica lo han convertido en un derecho limitado y un mecanismo casi impracticable y en algunos casos, como el de Lima, inaccesible.

Habida cuenta que la duración del mandato es de sólo 4 años para una autoridad subnacional electa, con la ley original no cabía un proceso de revocatoria en el primer ni el último año de su mandato. Las posibilidades de una revocatoria se limitaban a dos oportunidades, el segundo y tercer año de su mandato. Estas condiciones temporales reducían el riesgo de distopía institucional.

Sin embargo, con el actual marco legal de la Ley 30315 sólo puede haber un solo proceso de revocatoria que de ser triunfante en la consulta, el apartamiento funcional de la autoridad revocada recién se hará efectivo el último año de los 4. Después de un dilatado proceso de iniciativa, recolección de firmas y consulta que se iniciaría a partir del segundo año y culminaría a fines del tercer año.

Antes de la modificatoria, Ley 30315, se llegaron a vender más de 5,800 kits para revocar a autoridades electas, aprobándose un total de 1,159 solicitudes que incluían cada una en muchos casos a más de una autoridad electa, un alcalde más regidores o un presidente regional más consejeros (Everhardt, 2018).

3 Art. 2, numeral 17, y art. 31 de la Const.

4 Arts. 191 y 194 de la Const.

5 Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam y Bolivia.

6 Precisión introducida mediante la Ley 29313.

Las revocatorias fueron en su mayoría para aplicarse a nivel de municipalidades distritales, luego las provinciales y ninguna a nivel regional. Durante la vigencia de la Ley original abarcó un total de 4 períodos de gobierno que involucró a consulta para la revocatoria de sólo 11 provincias y el resto a 1,146 distritos.

En el período 1995-98 hubieron 65 revocatorias; 1999-2002 ascendieron a 173; en el 2003-06 subieron a 209; 2007-10 alcanzaron 317, para disminuir en el 2011-14 con 209⁷. Esto implicó a 5,304 autoridades entre 1,124 alcaldes y 4,180 regidores, siendo los revocados un total de 303 alcaldes y 1,430 regidores, menos de la tercera parte de los sometidos a revocatoria (Everhardt, 2018).

Existiendo 196 provincias y 1,874 distritos en el Perú según el INEI, dando un total de 2,070 municipalidades, sólo se afectó al 14,5% de alcaldes y un porcentaje aún menor de regidores. Si se considerara que tal porcentaje se dio sobre 5 períodos (1995-2014), la media sería de menos del 3% de municipios afectados por cada período de 4 años. Por tanto, las alegaciones tremendistas que esta forma de revocatoria atentaba contra la estabilidad institucional de los gobiernos subnacionales no tendrían mucho sustento.

Con la modificatoria de la revocatoria, el 2017 fue el primer proceso revocatorio municipal aplicable para el período 2015-2018 que contó con sólo 27 distritos para esta consulta de procesos revocatorios que conllevó la revocatoria de 20 alcaldes y 80 regidores⁸. Es decir se afectó sólo al 1,3% del total de municipios. El último proceso revocatorio fue el 2021 (período 2019-2022). Se nota una disminución marcada en el número de consultas, involucrando sólo a 13 distritos, todas dirigidas contra alcaldes y regidores distritales. Esta consulta resultó en 28 autoridades distritales revocadas⁹, 4 alcaldes y 24 regidores distritales¹⁰, lo que da un total imperceptible de 0,4% de municipios 'afectados'.

UNA CONSULTA CONSTREÑIDA

Por disposición del Jurado Nacional de Elecciones¹¹ se fijó que sólo se podía comprar kits del 1° al 10 de octubre del 2020, disposición que va contra la misma norma modificatoria, Ley 30315, que establece que la adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato de las autoridades¹².

Hasta el 12 de febrero del 2021 se debían presentar las listas de firmas recabadas para las revocatorias, es decir sólo 4 meses para reunir las firmas, ya no los 6 meses que usualmente se daba.

Luego de revisar y tramitar padrones, la consulta se llevó a cabo el 10 de octubre del 2021. Cuando la norma legal establece que la consulta se realice el segundo domingo de junio del tercer año¹³.

A pesar de estas limitaciones en los plazos y oportunidades para la iniciativa y el proceso de consulta de la revocatoria, se debe tener presente un factor político relevante, se exige recabar las firmas del 25% de electores de una circunscripción cuando esa autoridad electa muchas veces apenas ha superado el 20% de votos para su elección en esa misma circunscripción.

Y si agregamos que una vez conseguidas las firmas, en la consulta para la revocatoria se debe obtener el voto de la mayoría de electores (50% + 1) con la finalidad de poder revocar a una autoridad electa en cualquier circunscripción, entonces el margen de votos exigido por la norma no es nada desdeñable.

Una contundencia que se ha mantenido desde la ley original con la cual se reafirma y prevalece de forma indubitante la deslegitimación de la autoridad revocada.

Esta exigencia había implicado que sólo un promedio de 3 de cada 10 consultas para la revocatoria haya culminado en una revocatoria efectiva.

Esta reforma concluye con una rendición de cuentas de los ingresos y egresos indicando la fuente con sustento documental, tanto de los promotores como de la autoridad sometida a revocación. Su incumplimiento conlleva el pago de multa de hasta treinta unidades impositivas tributarias.

SINDÉRESIS DE LA REFORMA

Como se ha indicado líneas arriba, la revocatoria es una forma de vigilancia ciudadana sobre la gestión de una autoridad electa. Reducida a su mínima expresión esta forma de vigilancia por Ley 30315, las autoridades carecen de factores de disuasión para incurrir en actos de corrupción, negligencia o desidia.

Entre las instituciones más corruptas se encuentran los municipios y los gobiernos regionales, ubicándose inmediatamente después de las instituciones públicas endémicas en corrupción como el poder judicial, policía o fiscalía. Habiéndose denotado un aumento en los gobiernos locales de 22% al 24% entre 2017 y 2019, según el mismo informe de Proética¹⁴.

7 Según el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

8 <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/RPC-CPR2017.pdf>

9 Chipao (Ayacucho), Pillpinco (Cusco), Sama (Tacna), Nahuimpuquio (Hcvlca) y Langa-Huaro-chiri (Lima).

10 <https://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/10079>

11 Resolución N° 0094-2021-JNE

12 Art. 21 de la Ley de Participación Ciudadana, modificado por Ley 30315.

13 Id.

14 <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/02/15034723/PRO%C3%89TICA-2019.pdf>

Entre los delitos más incurridos por la autoridades regionales y municipales se encuentran los de peculado, colusión, negociación incompatible, malversación, entre otros, y que el 58% de casos se relacionan a procesos de contratación¹⁵.

Mientras que el número de procesos de revocatorias descendía de manera significativa desde el año 2014 gracias a la reforma, el número de autoridades regionales y municipales denunciadas e implicadas en procesos por actos de corrupción aumentaba.

Quiérase o no la revocatoria invita, induce, obliga al funcionario electo a actuar siempre de forma transparente, eficiente, participativa, oportuna. Es una forma de asegurar que su gestión se convierta en un gobierno legítimo y legitimado por los ciudadanos a los que sirve y se debe.

Sin embargo, desde otra óptica, se entiende que la revocatoria es un mecanismo devenido en una herramienta con respaldo ciudadano que se utiliza para cobrar deudas electorales, mediante el cual los candidatos perdedores utilizan este mecanismo en contra de los ganadores (Welp, 2016).

No se puede negar ni omitir esta óptica crítica a la revocatoria en nuestra realidad política local donde las revanchas políticas se han viabilizado a través de la revocatoria. Es inevitable que se presenten estos casos, pero también es cierto que la revocatoria ha servido a los ciudadanos para librarse de autoridades municipales incompetentes y/o corruptas.

Todo tiene un costo. Quizás el ejercicio de este derecho fundamental a la revocatoria sea el de someter a algunas autoridades correctas a esta consulta donde el ciudadano será finalmente el gran juez que decida si le es conveniente que su electo continúe o no en el cargo. Nadie sensato despidió a un servidor dedicado y honesto, pensar lo contrario es subestimar la capacidad decisoria del ciudadano (Papadopoulos, 1998).

CONCLUSIONES

Las nuevas exigencias y plazos que se han establecido mediante la Ley 30315 para la revocatoria reforzaron la salvaguarda y la permanencia en el cargo de funcionarios municipales y regionales electos en desmedro de la revocatoria como derecho fundamental del ciudadano y como mecanismo participativo.

El derecho fundamental a la revocatoria ha sido perjudicado y reducido al punto de ser casi inaccesible e impracticable para los ciudadanos, más aún con autoridades electorales que han venido actuando sin fundamento legal para acentuar su restricción.

Este derecho fundamental participativo, como una forma de vigilancia ciudadana frente al actuar de la autoridad municipal/regional electa, debería ser un derecho pleno accesible mediante un mecanismo participativo viable sin poner en riesgo la funcionalidad de los servicios que dependen de la autoridad a revocar.

Se ha observado que los índices de corrupción han aumentado tanto como la falta de eficiencia en la gestión local/regional desde que se dio la Ley 30315 que reforma el proceso de revocatoria. Evidencia que contradice la hipótesis de distopía institucional y política esgrimida por los renuentes a la revocatoria.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- [1] Eberhardt, María Lausa (2018), "Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación", *Revista Derecho del Estado*, DOI10.18601/01229893.n43.12
- [2] Gamboa, E.R. (2021) Participatory democracy, a response to the crisis of representative democracy [La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa]; *Rev. UNAM, Mexico*: 133-158. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.43.15188>
- [3] Manrique S., José Antonio (2021), La participación ciudadana y sus niveles de aplicación, *Revista Scientiarvm*, Vol. 7, Núm. 2, DOI: 10.26696/sci.epg.0134
- [4] Nicholson, Stephen, y Canelo, Kayla (2016), *Direct Democracy in the United States*, *Rev. Political Science*, Oxford University Press, pp. 18-79.
- [5] Papadopoulos, Yannis. (1998). "Démocratie directe", Ed. Economica. París.
- [6] Novak, Fabián (2011), "Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa", *Revista Agenda Internacional*, Núm. XVIII-29, Enero, pp. 67-90.
- [7] Welp, Yanina (2016), Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability? *Democratization*, 23:7, 1162-1179, DOI: 10.1080/13510347.2015.1060222

Recibido el 16 de abril del 2022 y aceptado para su publicación el 23 de mayo del 2022

15 <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>