

LA REVOCATORIA EN ANÁLISIS COMPARADO: notas para la reforma en el Perú



Alicia del Águila*

Aunque existe desde hace años en el Perú, el mecanismo de revocatoria recién adquirió primeras planas y generó intensos debates políticos y académicos con la consulta popular realizada en Lima, en marzo de este año. Sobre ello, baste señalar que el Perú es, actualmente, el país de América Latina con más procesos de revocatoria. Como recuerdan Welb y Sêrdult,¹ Perú es de lejos el país más activo en el uso de revocatoria de mandato en la región, con más de 1.029 procesos realizados entre 1997 y 2012.²

Este ensayo no busca reabrir el debate sobre la pertinencia o no de los mecanismos de democracia semidirecta o directa, debate inacabado, por cierto. Por lo demás, la revocatoria está sancionada constitucionalmente en el Perú, y, por tanto, es

poco probable que pueda derogarse. Sin embargo, sí es posible, a la luz del análisis comparado, poner en el debate algunas consideraciones que podrían ajustar este mecanismo, de tal manera que pueda en efecto ser un recurso ciudadano, de excepcionalidad, y no una herramienta de “perpetuación electoral”.

Del análisis comparado sobre la legislación y procesos de revocatoria en el mundo, hemos tomado tres aspectos, sin ser excluyentes otras consideraciones: ámbito o sujeto de aplicación, recojo de firmas y número de firmas requerido.

CONSIDERACIONES GENERALES

La revocatoria de mandato “consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo.”³

* Coordinadora de Diálogos Políticos de IDEA Internacional Programa Perú y docente de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Mi agradecimiento a José Saldaña por sus comentarios a este ensayo.

1 Welp y Sêrdult 1979.

2 Remy 2013.

3 Zovatto 2008: 260.

Si bien existen diferentes tipos de revocatoria de mandato, salvo excepciones (como Uganda), comparten el hecho de, primero, tener por objetivo recortar el mandato de una autoridad y, segundo, que ello se efectúe a través de un proceso de consulta popular. La más extendida es la llamada *full recall*, que es iniciada y aprobada por iniciativa popular. Sobre esta, la tomada en la mayoría de legislaciones de América Latina que contemplan revocatoria, así como en los Estados Unidos, nos centramos en el presente ensayo.⁴

ÁMBITO DE LA APLICACIÓN

La revocatoria de mandato de autoridades es probablemente el mecanismo de democracia directa o semidirecta menos extendido a nivel internacional, pero, al mismo tiempo, en los últimos años ha sido el más empleado allí donde está legislado. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, donde 32 estados contemplan en sus legislaciones ese mecanismo y hasta hace poco fueron contados los casos que llegaron a la consulta popular para revocar una autoridad (siete entre 1908 y 1980), en los últimos años se han multiplicado considerablemente los pedidos. Así, en 2011, al menos 150 autoridades tuvieron que afrontar un proceso de revocatoria en los Estados Unidos.⁵ Una cifra considerable, si tenemos en cuenta que la revocatoria se orienta a autoridades individuales. Si se incluye a más de uno (no al colectivo o asamblea), esta decisión debe ser debidamente justificada.

4 En Costa Rica, la revocatoria no tiene iniciativa popular (debe darse en una asamblea), pero sí debe ser aprobada por consulta ciudadana. Chile, Uruguay y Brasil en Sudamérica, y El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y México en Centro y Norte América, tienen mecanismos para interrumpir el mandato de una autoridad, pero no a través del sufragio popular, por lo que no se consideran dentro de las legislaciones sobre revocatoria. Ver Rivera 2006.

5 Spivak 2011.

En los países andinos de Perú, Bolivia y Ecuador, en cambio, existe una mayor discrecionalidad sobre cuántos sujetos pueden ser revocados por pedido ciudadano. El caso del proceso contra la alcaldesa de Lima y su concejo municipal, sin embargo, es de interpretación singular. Pero se entiende en un contexto normativo que, como veremos, tiende a una amplia discrecionalidad a favor del revocador.

Los pocos casos de países que tienen la figura de la revocatoria para asambleas son europeos, y la razón de enfocarse en esos órganos colectivos es que sus sistemas son parlamentarios. Así, en Liechtenstein, algunos *lander* de Alemania, como Berlín y Baden-Württemberg, y en seis cantones de Suiza⁶ la revocatoria se orienta a la fuente del poder: las asambleas.

Ese no es el caso ni en América Latina ni en Estados Unidos, países presidencialistas. Así, en este último y en Argentina, los primeros países del continente con revocatoria normada, en el siglo XIX (en ambos a nivel subnacional), señalan a la autoridad individual como sujeto pasible de ser revocada. Estados Unidos es particularmente importante, pues tiene una larga tradición, con detalladas legislaciones estatales al respecto.

En Colombia, la revocatoria está enfocada a las cabezas de los órganos de gobierno subnacional: los alcaldes y gobernadores. Es decir, no se contempla la consulta para revocar a otros funcionarios públicos, ni a miembros de asambleas, en esos niveles subnacionales.

La Ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, del Perú, también se apunta en ese sentido, pues en su artículo 21° señala que

6 En cinco de esos cantones se puede revocar tanto al Legislativo como al Ejecutivo. Sin embargo, no ha habido en este país un proceso de revocatoria exitoso, y los intentos han sido escasos a lo largo de toda su historia (que se remonta a fines del siglo XIX).

“La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular”. Sin embargo, más adelante, el artículo 25° anota que “únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones”. Con ello, se abría la puerta a la interpretación a favor de una revocatoria abierta a la pluralidad de los miembros de un Concejo, e incluso este en su totalidad. El formulario para realizar la solicitud de revocatoria en Perú, por lo demás, casi invita a la revocatoria de varias autoridades a la vez. Mientras que, por ejemplo, en California y otros estados,⁷ solo aparece un espacio para un nombre. En otros casos, el espacio puede ser un poco mayor, pero no como en el Perú, donde se da incluso la posibilidad de incluir, por un lado, el nombre del alcalde o presidente regional, y a continuación se brinda otras líneas para consignar los nombres de todos los regidores o concejeros municipales que se desea revocar. Casi una involuntaria invitación a proponer revocatorias a una variedad de autoridades.

En las provincias de Argentina y Estados Unidos la legislación es muy variada, pero, en principio, se orienta a una autoridad. En Estados Unidos, donde existe mayor documentación histórica sobre los procesos de revocatoria, son minoritarios los casos de consultas populares de este tipo dirigidas a más de una autoridad.⁸ En ellos, se ha procedido a consignar más de un nombre (nunca el conjunto de una asamblea), justificándolo por estar inmersos en una misma denuncia o con una misma causalidad, usualmente vinculada a un acto de gestión, establecida en la petición de revocatoria. Por ejemplo, el histórico caso del gobernador de North Dakota, Lynn Fraser, quien fue revocado en 1921 por establecer el Bank of North

Dakota, fuertemente afectado por la depresión en la agricultura. Él y los miembros del gobierno del estado involucrados en la gestión de esa entidad fueron señalados conjuntamente por los revocadores.

El caso de la revocatoria de Lima, en ese sentido, es particular y probablemente único en su género, pues se recogieron firmas contra una autoridad, la alcaldesa Susana Villarán, y se aprobó una consulta popular sobre otros 39 funcionarios, cuyos nombres no figuraron en las hojas de recojo de firmas, ni en la solicitud (solo se mencionaba “contra todos sus regidores”).

Así, en Estados Unidos (en los estados donde hay legislación sobre revocatoria), Colombia, Argentina (algunas provincias) y Venezuela, este mecanismo de democracia directa no fue concebido para revocar a una asamblea legislativa en pleno. Más aún el caso de Colombia, donde la legislación explícitamente solo permite revocar a los gobernadores y alcaldes, es decir, a las cabezas de los órganos ejecutivos. Tampoco, ciertamente, en Bolivia, Perú ni Ecuador. Sin embargo, la tendencia ha sido, en estos países, a dejar a mayor discrecionalidad del revocador cuántas autoridades, sin más, se quiere revocar en un solo proceso.

En Ecuador todavía se viene discutiendo en la Asamblea la norma que regula la revocatoria. En tanto, la Comisión Constitucional interpretó que debía hacerse efectiva la consulta popular solo

7 Para la regulación de la revocatoria en California, ver <http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall.pdf>

8 Ver el blog <http://recallelections.blogspot.com/>

si la autoridad lo aceptaba. Cabe señalar, de todos modos, que la ley establece que, para la recolección de firmas, “la revocatoria del mandato será individualizada por dignatario, especificando nombres, apellidos y el cargo de la autoridad contra quien se propone”.⁹ Si bien se han dado casos de pedido de revocatoria a más de una autoridad, no ha habido ninguno que haya sido aceptado contra una asamblea en su conjunto o una mayoría de esta.

Solo el caso de Bolivia parece ser similar al peruano, en este sentido. En ese país, la revocatoria empieza a vislumbrarse como una herramienta de lucha política a futuro muy recurrente. Así está ocurriendo, por ejemplo, en Potosí, donde el Comité Cívico Potosinista solicita la revocatoria de sus autoridades en pleno: “El Comité Cívico Potosinista presentó solicitud para revocar el mandato al alcalde, a los concejales, al gobernador y a los diputados uninominales de la circunscripción 37 (Ángel Cortés, AS) y 38 (Juan Carlos Cejas, MAS)”.¹⁰

En el Perú, una manera de reducir la discrecionalidad de los revocadores es ajustar la normativa al respecto. Por ejemplo, el hecho de estar, en principio, orientada a una autoridad debe expresarse en el diseño de la ficha de solicitud de revocatoria, así como en las hojas de recojo de firmas, incluso si al final termina siendo presentada contra más de una autoridad. El caso de la revocatoria de Lima, en ese sentido, es particular y probablemente único en su género, pues se recogieron firmas contra una autoridad, la alcaldesa Susana Villarán, y se aprobó una consulta popular sobre otros 39 funcionarios, cuyos nombres no figuraron en las hojas de recojo de firmas, ni en la solicitud (solo se mencionaba “contra todos sus regidores”).

9 Consejo Nacional Electoral, República del Ecuador. Oficio Circular 00034, 29/07/2010. Ver <http://es.scribd.com/doc/36848849/Reglamento-para-Revocatoria-del-Mandato>

10 Ver <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/1202/noticias.php?id=79108>

NÚMERO DE FIRMAS Y TIEMPO DE RECOJO DE FIRMAS

Sobre este punto, en casi todas las legislaciones se establecen porcentajes, usualmente respecto del total del padrón electoral o del electorado que efectivamente sufragó en las últimas elecciones. Nuevamente, cabe señalar como distintos los casos de legislaciones subnacionales en Suiza y Alemania, que, aplicadas a un solo territorio, fijan un número absoluto. Perú es probablemente un caso particular, donde se establece ambos criterios, un porcentaje (25%) y un tope, con número absoluto fijo (400.000 firmas).

Además, en legislaciones como las de Ecuador, Micronesia (Chuuk y Pohnpei), en la mayoría de estados de Estados Unidos con revocatoria y otros más se fijan diferencias en los porcentajes de firmas requeridas de acuerdo al nivel de gobierno (estatal o local, en el caso de los estados de Estados Unidos, y nacional y subnacional en Ecuador).¹¹ Así, por ejemplo, en Ecuador se requiere de al menos el 15% de los electores registrados para que proceda una consulta de revocatoria al presidente y gobernadores, y de al menos el 10% de electores registrados de los distritos electorales para los otros cargos.¹²

Por otro lado, hay legislaciones que diferencian el porcentaje de firmas requeridas según el tamaño de la población. Por ejemplo, en California, para revocatorias del nivel local, respecto de la población registrada electoralmente menor a 1.000 ciudadanos, se requiere el 30% del registro, 25% para poblaciones con registro de entre 1.000 y 10.000, 20% para las comprendidas entre 50.000 y 10.000, 15% entre 100.000 y 500.000 y 10% para las que tienen más de 100.000 ciudadanos registrados.¹³

11 IDEA 2008: 111-119.

12 Ídem, p. 119.

13 Ver “Procedure for Recalling State and Local Officials. State of California”, en <http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall.pdf>

El hecho de que en el Perú exista solo un porcentaje para todos los ámbitos, como señala Remy, facilita considerablemente la revocatoria en las circunscripciones pequeñas, haciéndola más difícil en las medianas e imposible en circunscripciones de más de 95.000 electores.¹⁴ La excepción es Lima, precisamente porque existe el tope de 400.000 firmas para todos los casos.

En el Perú no se establece ningún rango de tiempo o límite para el recojo de firmas, salvo el usualmente fijado en la mayoría de las legislaciones: no antes del primer año, ni durante el último. Así, si los revocadores consideran que no alcanzan a completar las firmas en una fecha señalada por el JNE, pueden intentarlo en la siguiente.

Si hacemos un análisis de los porcentajes requeridos en las legislaciones sobre revocatoria, el límite de 400.000 constituye una norma un tanto fuera de los parámetros usuales, lo que, al parecer, facilitaría su realización en la población más grande del país. Consideramos que tanto el eliminar ese tope como realizar una gradualidad en la exigencia de firmas requeridas permitiría una adaptación necesaria de este mecanismo.

TIEMPO DEL RECOJO DE FIRMAS

Otro tema importante es el plazo de recojo de las firmas. En la mayoría de casos se establece un periodo

de tiempo para realizarlo. Así, por ejemplo, en California se establecen 160 días, una vez que se ha autorizado la recolección de firmas, en el caso de una solicitud a nivel estatal, y de 40 a 160 días, dependiendo del tamaño de la población electoral.¹⁵ En Michigan el plazo de es 90 días, fuera de los cuales se invalidan las firmas.¹⁶

En el Perú no se establece ningún rango de tiempo o límite para el recojo de firmas, salvo el usualmente fijado en la mayoría de las legislaciones: no antes del primer año, ni durante el último. Así, si los revocadores consideran que no alcanzan a completar las firmas en una fecha señalada por el JNE, pueden intentarlo en la siguiente. Ello constituye una ventaja para los recolectores y mantiene la amenaza de la revocatoria abierta por demasiado tiempo, lo que afectando la gobernabilidad de la localidad o región. Más aún, además la ley les concede un tiempo adicional para “subsana” firmas. Algo particular de la legislación peruana. En Estados Unidos no solamente no se acepta un tiempo adicional, sino que el aportar firmas falsas es una infracción sujeta a penalidad.¹⁷ Por lo demás, con el tiempo extra de “subsana” se está beneficiando al revocador para “compensarlo” por un supuesto problema, la falta de credibilidad del recojo de firmas, pero no se compensa, frente a esta misma deficiencia, a los ciudadanos (incluyendo a la autoridad). Un mecanismo que permita a los ciudadanos verificar si sus firmas están entre los que apoyan un proceso de revocatoria podría ser contemplado.

CONCLUSIONES

En suma, creemos que hay un primer punto a considerar en la evaluación de la revocatoria en Perú: uno, el alcance del ámbito de aplicación. Esta

¹⁴ Remy 2013.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ “Michigan Recall Procedures. General Overview. State of Michigan. Terri Lyn Land, Secretary of State, Department of State.

¹⁷ Ver, por ejemplo, la legislación de Montana; penalización por firmas falsas: <http://codes.lp.findlaw.com/mtdcode/2/16/6/2-16-612>

debiera estar orientada a una autoridad, siendo la excepción la ampliación a otros sujetos, cuando hubiera una razón de manejo o gestión que compromete a otros (por ejemplo, sospechosos de colaboración en un acto ilícito). Pero una revocatoria a una asamblea en su conjunto, donde las hojas de recojo de firmas ni siquiera contienen los nombres de las personas a revocar, como ocurrió en Lima, no solo es único en su género, sino que afecta el sentido mismo de dicho mecanismo, y atenta contra los derechos de las personas que ejercen ese cargo. En algunas legislaciones, incluso es obligatorio que la autoridad cuestionada presente descargos y ellos aparezcan en las hojas de recojo de firmas, en igual extensión que la empleada en la explicación de los revocadores. El formulario de revocatoria en el Perú, como hemos señalado, debiera ser revisado.

En relación con el segundo punto, sobre el número de firmas, habría que considerar el solicitar porcentajes de acuerdo con la naturaleza del cargo (regional, local) o con el número de la población electoral. El tope de 400.000 firmas, por otro lado, no ayuda a conservar la proporcionalidad entre el número de firmas solicitantes de una revocatoria y su población electoral.

El tercer punto está referido a los tiempos. En la legislación peruana, en la práctica, los revocadores tienen al menos un año y medio para ese recojo. Además, se establece una fecha adicional para “subsana” y entregar nuevas firmas, algo que no es usual en las legislaciones sobre revocatoria y favorece a los revocadores, y mantiene la atención de las autoridades durante un tiempo demasiado largo respecto de su mandato total. Ello, sin duda, afecta la calidad de la gestión. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IDEA (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: International IDEA.

Remy, María Isabel (2013). “Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional”. En *Argumentos* n.º 1, marzo 2013.

Rivera, Juan Luis (2006). “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”. En *Revista de Derecho Electoral*, n.º 2, segundo semestre.

Spivak, Joshua (2011, 27 de diciembre). “2011, The Year of the Recall”. En *Los Angeles Times*. Ver <http://articles.latimes.com/2011/dec/27/opinion/la-oe-spivak-recall-20111227>

Welp, Yanina y Uwe Serdült (1979). “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. Consultado en revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/.../1979

Zovatto, Daniel (2008). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina”. En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Del Águila, Alicia. “La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/la_revocatoria_comparado.html.

ISSN 2076-7722