

CONSENSO ELECTORAL PARA UNA NUEVA LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS

PROCESO DE REVOCATORIA DE AUTORIDADES

RAFAEL RODRÍGUEZ CAMPOS (*)

EDITH NEYRA CÓRDOVA (*)

SUMARIO: I. Introducción. II. Breve resumen de la propuesta. III. Apuntes preliminares sobre la democracia y el proceso de revocatoria de autoridades. IV El proceso de revocatoria de autoridades. V Ocho propuestas de reforma electoral concreta. VI. Comentario final.

I. INTRODUCCIÓN

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en un trabajo coordinado con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), ha elaborado una iniciativa legislativa para sustituir la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos¹.

(*) Abogado PUCP. Investigador en temas de Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

Escribe en diversos medios sobre temas de actualidad constitucional y política. Es maestranta en Ciencia Política en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Actualmente se desempeña como abogado especialista en Derecho Público (Constitucional-Electoral) en la Gerencia de Registro Electoral del RENIEC.

(*) Abogada UNMSM. Con estudios culminados de Maestría con mención en Derecho Constitucional de la Escuela de Postgrado de la PUCP. Con experiencia en Misiones Electorales Internacionales. Ex Asesora de la Jefatura Nacional de la ONPE. Actualmente se desempeña como Asesora de la Jefatura Nacional del RENIEC y forma parte del grupo de trabajo que elaboró el proyecto de Nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que se comenta en el presente artículo.

[1] En este artículo se busca dar a conocer el contenido y las propuestas más importantes que los tres organismos electorales han formulado en el Proyecto de Ley N° 02274-2012/JNE referido a la Nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Proceso de Revocatoria de Autoridades). En ese sentido, este artículo toma como base y referencia el contenido de este Proyecto (propuesta normativa y exposición de motivos). El autor de este artículo suscribe en su totalidad todas y cada una de las propuestas planteadas en este Proyecto de Ley (en adelante el Proyecto).

Es importante señalar que esta propuesta normativa plantea la adopción de una serie de cambios institucionales destinados a potenciar la figura del Proceso de Revocatoria de Autoridades (PDRA), en el marco de los demás mecanismos de participación y control ciudadanos, además de delimitarla dentro de los alcances excepcionales, ya que busca someter a consulta la permanencia o no de una autoridad democráticamente elegida.

B. BREVE RESUMEN DE LA PROPUESTA

De acuerdo con lo expuesto por el JNE en el Oficio N° 0498-2013-P/JNE, documento mediante el cual los tres organismos electorales (JNE, ONPE y RENIEC) presentaron ante el Congreso de la República la referida iniciativa legislativa, podemos afirmar que entre las propuestas planteadas puede destacarse que las tres entidades han coincidido en mantener el porcentaje de adherencias requerido para solicitar la revocatoria (25%), pero eliminando el tope máximo de 400 000 firmas, aplicable exclusivamente en la actualidad para la provincia de Lima. De igual manera, recogiendo una propuesta del RENIEC, se está planteando que la adhesión a este pedido sea a través de la biometría, es decir, empleando las huellas dactilares y no únicamente a través de firmas, para asegurar la identidad de los adherentes. Además, que solo puedan adherirse quienes se encuentran en el padrón electoral aprobado en el proceso de elección de las autoridades regionales o municipales que se pretende revocar.

Del mismo modo, si bien por la dificultad en establecer listados taxativos, no se han incorporado causales expresas, sí se ha considerado que los fundamentos de la revocatoria deben sustentarse con documentos y ser hechos públicos, así como que las causales de vacancia, suspensión y los delitos no pueden pretender ser sustento de la revocatoria.

Asimismo, en atención a las funciones que ejercen los regidores y consejeros regionales, funciones normativas y de fiscalización, generalmente como órgano colegiado, se prevé que solo pueda someterse a revocatoria individual al presidente regional y al alcalde, y que los otros modos de pedir la revocatoria sean respecto del consejo regional (noción en la que se incluye expresamente al Presidente y Vicepresidente regionales) y el concejo municipal (que incluye al Alcalde).

Otra de las propuestas se refiere a la necesidad de eliminar las Nuevas Elecciones Municipales (NEM), que han sido muchas veces el principal incentivo para promover una revocatoria, buscando adelantar las elecciones. Es así que, desde la propuesta, si procediera la revocatoria, los revocados serían reemplazados por suplentes, sin que haya autoridades provisionales.

Finalmente, a propuesta de la ONPE, se plantea todo un marco para la verificación y control del financiamiento, que incluye topes, fuentes de financiamiento prohibidas y el procedimiento establecido, que, de ser el caso, implique la imposición de sanciones. Cabe señalar que este procedimiento estará a cargo de la ONPE y su resolución final será susceptible de impugnación ante el JNE.

Como se puede apreciar del contenido de la propuesta, estamos frente a una iniciativa de suma relevancia, pues constituye un aporte a la institucionalidad democrática de nuestro país, que responde a un diagnóstico "técnico" frente a las solicitudes, ámbitos de aplicación y resultados de los procesos de consulta popular de revocatoria realizados entre los años 1997 y 2013, que ha contado, como ya se dijo anteriormente, con el respaldo institucional de los tres organismos electorales de nuestro país.

HL APUNTES PRELIMINARES SOBRE LA DEMOCRACIA Y EL PROCESO DE REVOCATORIA DE AUTORIDADES

3.1. La democracia y el proceso de revocatoria de autoridades

Para los sistemas democráticos modernos, el único acceso al poder es a través de elecciones libres, competitivas y transparentes. En tal sentido, el mandato político de las autoridades tiene como origen el voto ciudadano, como rasgo característico de un sistema de democracia representativa. Se trata pues de un poder limitado espacial (separación y equilibrio de poderes) y temporalmente (duración del mandato).

3.2. Las autoridades y el periodo de mandato de gobierno

Durante el periodo del mandato, se entiende que la autoridad democráticamente elegida debe implementar una serie de políticas en su comunidad, que sean el reflejo (eso dice la teoría) de las propuestas y planes de gestión y gobierno que presentó ante la ciudadanía durante los meses de campaña electoral. No obstante ello, y como la realidad suele ser más compleja, esos planes pueden sufrir ciertos cambios, en cuanto a su contenido y sus plazos de ejecución (eso no debería suponer necesariamente el olvido de las promesas que se hicieron durante la campaña electoral).

3.3. La evaluación de las autoridades

Si las autoridades elegidas deben esforzarse por cumplir con sus promesas de campaña durante su periodo de mandato, ¿en qué momento los ciudadanos

pueden evaluar el desempeño político-funcional de las mismas? Muy simple, siendo el respeto por el mandato constitucional establecido (4 años en el caso de los Presidentes Regionales y Alcaldes) una regla "no escrita" (pero institucionalizada) de la democracia, los ciudadanos "premián" o "sancionan" a las autoridades en las elecciones siguientes ejerciendo su derecho de sufragio (los reeligen o eligen otra opción política). Por eso es que en los sistemas democráticos, sólo en casos excepcionales, el mandato de las autoridades elegidas mediante el voto popular puede ser legalmente interrumpido.

3.4. El proceso de revocatoria y la interrupción legal del mandato de las autoridades democráticamente elegidas

Algunos países, además de mecanismos de interrupción del mandato de autoridades como la vacancia, han introducido en sus respectivos ordenamientos constitucionales mecanismos de democracia directa, que le ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de participar, fiscalizar y controlar el desempeño de sus autoridades, justamente uno de esos mecanismos es el PDRA, que en el caso de nuestro país aparece expresamente reconocido en los artículos 2° (17) y 31° de la Constitución, el mismo que ha sido desarrollado legislativamente mediante la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (cuya reforma, como ya se dijo, se plantea mediante la presentación del Proyecto que en esta oportunidad comentamos y cuyo contenido buscamos dar a conocer).

Sobre este punto, debemos entender con claridad que el PDRA es un mecanismo diferente a una elección (algunas veces los ciudadanos creen que se trata de dos instituciones de similar naturaleza). La elección constituye una técnica para formar la representación, a partir de una competencia por el poder en la que existen diversas opciones, ya sea a nivel presidencial, parlamentario, regional o municipal. En cambio, en el PDRA se cuestiona el poder de la autoridad, y puede desembocar en el término de su mandato. Eso quiere decir que a pesar de que en ambos casos se hace necesaria la manifestación de la voluntad popular mediante el sufragio, estas instituciones presentan diferente naturaleza.

En otras palabras, con la elección se otorga el mandato de representación a una autoridad y los competidores participan en igualdad de condiciones; sin embargo, en el PDRA lo que se efectúa es un cuestionamiento de la representación, en el que los representados, en una posición predominante, reiteran o retiran el mandato de representación a las autoridades sometidas a dicha consulta.

IV. EL PROCESO DE REVOCATORIA DE AUTORIDADES

4.1. El proceso de revocatoria de autoridades en la experiencia comparada

Muy pocos países en el mundo han incorporado al PDRA en sus respectivos ordenamientos jurídicos. De hecho, en aquellas democracias occidentales en las cuales este mecanismo ha sido expresamente regulado, este opera básicamente a nivel subnacional y en algunos estados (cuando se trata de Estados Federados como los Estados Unidos de Norteamérica). Eso quiere decir que este mecanismo no es, ni mucho menos, una figura extendida que forme parte de lo que se denomina "la base constitucional de las democracias occidentales". Inclusive, tenemos países en los cuales se reconocen ciertos mecanismos de democracia directa, pero no la revocatoria.

¿Por qué ello es así? Porque si bien su finalidad es adecuada, pues en teoría promueve la participación y fortalece la ciudadanía, su aplicación es muy compleja de regular, y su puesta en práctica puede resultar perjudicando las bases mismas del sistema democrático, debido a la polarización, inestabilidad y/o ingobernabilidad que este proceso puede traer consigo. A continuación veremos una lista (esperemos completa) de los países que cuentan con este mecanismo:

Países con revocatoria del mandato en el Mundo

País	Alcance
Alemania	6 regiones de 22
Canadá	1 provincia de 10
EE. UU	18 estados de 50
Suiza	6 cantones de 26
Argentina	10 provincias de 24
Bolivia	Nacional*
Colombia	Nacional
Ecuador	Nacional*
Perú	Nacional
Venezuela	Nacional*

* Este mecanismo de democracia directa se aplica a todos los cargos de elección popular

4.2. El proceso de revocatoria de autoridades en el Perú

El PDRA en el Perú fue reconocido por primera vez en la Constitución de 1993, junto a otros mecanismos de democracia directa como el referéndum, remoción de autoridades, iniciativa legislativa y rendición de cuentas.

Al año de haberse promulgado la actual Constitución, es decir en 1994, se promulgó la Ley N° 26300, que desarrolló esta figura, la misma que ha sido modificada hasta en 5 oportunidades desde esa fecha (1996, 2001, 2002, 2004 y 2009) en diversos aspectos (procedimentales y sustantivos)^[2].

Nota: Debemos tener presente que el principio que subyace al sistema electoral municipal y regional, es el de dotar al alcalde y al presidente regional de una mayoría absoluta para poder gobernar, pues ambas autoridades son las responsables directas de la gestión. Los regidores y los consejeros regionales tienen funciones normativas y fiscalizadoras. Así ha sido desde 1963, en el caso municipal, y 2002, en el caso regional. Además, el periodo de gobierno local se incrementó de tres a cuatro años, a partir de 1998. La idea era que los resultados de una gestión se logran y son visibles a partir de cuatro años. Esto se replicó también a nivel regional, tal y como se expone en el Proyecto.

Cifras y estadísticas del proceso de revocatoria de autoridades en el Perú

Somos los campeones mundiales

En nuestro país, entre 1997 y 2013, 4712 autoridades municipales fueron sometidas a un PDRA, habiéndose revocado a 279 alcaldes y 1273 regidores. Si comparamos estas estadísticas con la experiencia comparada, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el Perú es el país con la mayor cifra de PDRA en el mundo (y con mayor cantidad de autoridades revocadas). Así por ejemplo, Ecuador solo ha sometido a consulta a 68 autoridades y Colombia a 32.

Debilidad institucional

Una vez más, si uno revisa las cifras, podrá darse cuenta que con el transcurrir de los años se ha producido un acentuado crecimiento de estas iniciativas, especialmente a nivel distrital. Ello ha generado, como se señala en el Proyecto, un clima de inestabilidad constante que atenta contra el fortalecimiento de los gobiernos locales e impide la mejora de la calidad de vida de la comunidad política. Y es que cuando el PDRA se pone en práctica en un país con instituciones débiles en donde los índices de cultura cívica y democrática son tan bajos, este mecanismo resulta generando más problemas

[2] Por ejemplo: el umbral o porcentaje requerido para revocar autoridades. De igual modo, las interpretaciones que se ha dado al artículo 25° con referencia a la revocación de más de 1/3 del Concejo Municipal o Consejo Regional. Estas modificaciones, legislativas y jurisprudenciales, han traído consigo nuevos escenarios y problemas que el Proyecto pretende corregir.

de los que presuntamente pretendía corregir. A continuación, podemos ver un cuadro que traduce en cifras lo que venimos afirmando:

Autoridades sometidas a revocatorias

Autoridades sometidas a consulta 1997-2013					
Años	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes revocados	Regidores revocados
1997	61	129	190	42	93
2001	166	461	627	11	28
2004	187	691	878	29	109
2005-I	13	54	67	8	35
2005-II	6	21	27	3	7
2008	240	999	1239	95	444
2009	67	271	338	22	132
2012	264	1040	1304	69	400
2013-1	1	42	43	0	25
Total	1005	3708	4713	279	1273

Fuente: InfoGob — JNE

- Los casos extremos

Ahora bien, si analizamos con mayor rigor este fenómeno, nos encontramos con casos realmente *sui géneris* de localidades en las cuales se ha realizado un PDRA en cinco oportunidades, de cinco posibles: San Silvestre Cochan (Cajamarca), Amantani (Puno), Curimaná (Ucayali). Vale decir que desde 1995, en esos distritos, no ha habido alcalde elegido que no haya pasado por un proceso de consulta.

Nota: El caso más extremo sucedió en San Silvestre de Cochan. El 30 de setiembre del 2012 fue revocado Flavio Barrantes, alcalde del APRA, quien anteriormente había postulado seis veces y que fue el promotor de los PDRA de todos los alcaldes anteriores. Cuando fue elegido en el 2010, todos los grupos políticos se unieron y lo revocaron.

1997-2013: Distritos con mayor número de PDRA

Departamento	Provincia	Distrito	Número de antecedentes	Año de Consulta
Cajamarca	San Miguel	San Silvestre de Cochan	5	1997-2001-2004-2008-2012
Puno	Puno	Amantani	5	1997-2001-2004-2009-2013
Ucayali	Padre Abad	Curimaná	5	1997-2001-2004-2008-2013
Ancash	Bolognesi	La Primavera	4	2001-2004-2008-2012
Ancash	Ocos	Cochas	4	2001-2004-2008-2012
Ancash	Ocos	San Cristóbal de Raján	4	2001-2004-2009-2012
Arequipa	Caravelí	Lomas	4	2001-2004-2008-2012
Cajamarca	San Miguel	La Florida	4	2001-2004-2009-2012
Ica	Nazca	Changuillo	4	2001-2004-2009-2012
Lima	Yauyos	Catahuasi	4	2001- 2005 II-2009-2012
Ancash	Aija	Huacclán	4	2001-2004-2009-2012

- ¿Qué características presentan estas localidades en las cuales se presentan con mayor frecuencia este tipo de iniciativas?

De 757 circunscripciones en donde se han realizado los PDRA, 748 son distritos y tan solo 9 son provincias. Cabe señalar que ningún Presidente Regional o miembro del Consejo Regional ha sido sometido a consulta. Asimismo, podemos afirmar que el 92% de estas circunscripciones presenta una población menor a cinco mil electores. Siendo la provincia de Pisco, a excepción de Lima, la que ha tenido más electores con cerca de 95 mil votantes. Como bien se expone en el Proyecto, estas circunscripciones suelen presentar una población bastante dispersa, pues se trata en su mayoría de distritos rurales. El mayor porcentaje de PDRA se presenta en la Sierra, seguida de la Costa y de la Selva. Finalmente, se observa también que la mayoría de estas circunscripciones se encuentran ubicadas en los departamentos con mayor actividad de industrias extractivas, con el consiguiente incremento de los presupuestos municipales, así como de conflictos sociales.

V. OCHO PROPUESTAS DE REFORMA ELECTORAL CONCRETA

Luego de haber hecho un breve balance del PDRA en nuestro país, del impacto político e institucional que este ha tenido en las circunscripciones en las cuales fue llevado a cabo, y de la manera cómo esta iniciativa ha venido siendo operativizada (pedidos que aumentan progresivamente en localidades con menos de 5000 mil electores, por ejemplo), y de haber constatado que este mecanismo de democracia directa ha terminado generando muchos problemas para la gobernabilidad y consolidación institucional de nuestra democracia, pasaremos a detallar las ocho propuestas de reforma que los tres organismos electorales de nuestro país han presentado en el marco del Proyecto de Ley al que hacemos referencia en la introducción de este artículo.

5.1. El procedimiento de verificación biométrica

Según se afirma en el Proyecto, la experiencia en este terreno ha demostrado altos porcentajes de falta de coincidencia entre la firma de adherencia presentada y aquella que figura en el registro, lo cual tiene, en la regulación actual, como única consecuencia jurídica la posterior puesta en conocimiento del Ministerio Público, mas el procedimiento continúa, sin ninguna limitación, además de que no se cuenta con la posibilidad de dilucidar indubitablemente la identidad de quienes habrían expresado su adherencia a determinada iniciativa o consulta.

Por ello, en el Proyecto se plantea la sustitución del sistema de adhesiones a través de los formatos de recolección de firmas de adherentes, existente actualmente, por un sistema de adhesión a las iniciativas o consultas, mediante la aplicación de la tecnología biométrica, lo cual ha derivado en la modificación del tratamiento de este tema en los procedimientos de adherencia de los diferentes derechos de participación y control ciudadanos.

Para ilustrar ello, resulta relevante detenerse en el artículo 4° del Proyecto, que señala lo siguiente:

"Artículo 4°.- Inicio del procedimiento

t.] Una vez que la Oficina Nacional de Procesos Electorales verifique el cumplimiento de los requisitos formales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil creará un Registro de Adherentes de la respectiva solicitud en que se registrará a los ciudadanos que se adhieran a la iniciativa, hasta completar el número mínimo exigido en cada caso. Dicho registro se realizará utilizando tecnología de identificación biométrica digital, conforme a lo reglamentado por dicha entidad [..1".

Ahora bien, en las circunscripciones donde no sea posible la inmediata implementación del sistema de Registro Biométrico de Adherentes digital se utilizará el sistema manual de adherentes a través de las listas de adherentes, en cuyo caso en el Proyecto se plantea que el promotor y el encargado de la directa recolección asuma responsabilidad en caso se presente falta de coincidencia de la firma con la información que figura en el RENIEC. La consecuencia de dicha discrepancia no será únicamente para eventuales denuncias o investigaciones, sino también respecto de la iniciativa planteada, que será rechazada si determinado porcentaje de firmas o datos no coinciden con aquellos de los registros, propuesta que se incluye, entre las disposiciones modificatorias, transitorias, derogatorias y finales, en los siguientes términos:

"Quinta.- En las circunscripciones donde no sea posible la inmediata implementación por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del sistema de Registro Biométrico de Adherentes digital al que se refiere el artículo 4 de la presente Ley, se utilizará el sistema manual de adhesiones a través de las listas de adherentes. En este caso, los formatos de recolección de firmas tendrán las características y medidas de seguridad que establezca el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y deberán basarse también en la identificación biométrica a través de huella digital.

Sexta.- En los casos en que se emplee el sistema manual de adhesiones, si se determina que un porcentaje mayor al treinta por ciento (30%) de las firmas presentadas no corresponde a su registro, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil informa a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que declare improcedente la solicitud presentada. Adicionalmente, independientemente del porcentaje, pone este hecho en conocimiento del Ministerio Público, para que proceda conforme a sus atribuciones y haga efectivas las responsabilidades que se determinen contra el promotor, el encargado de la recolección de dichas firmas y demás partícipes en cualquier indicio de ilícito penal relativo a este hecho".

5.2. Fundamentar (no probar) las razones que impulsan el proceso de revocatoria de autoridades

Actualmente, la ley establece que la solicitud de revocatoria debe ser fundamentada pero no probada. Sin embargo, la práctica muestra que únicamente se hace hincapié en la segunda parte de este mandato (no se requiere probar) y se desatiende la primera -fundamentada. De esta manera, se señala en el Proyecto, se aducen causales muy generales, así como otras, que pueden ser canalizadas por mecanismos como la vacancia de la autoridad municipal o regional o un

proceso que determine la responsabilidad penal, o incluso hacen referencia a alegaciones de índole personal o ajena a la gestión (la que debería ser objeto de valoración). No existiendo en los expedientes documentación alguna que sustente mínimamente el cuestionamiento de la autoridad.

Por ello, el Proyecto plantea la exigencia de que las solicitudes sean fundamentadas y que, además, se adjunten documentos que sustenten los motivos alegados para que se inicie el procedimiento que derive en la realización de la consulta popular de revocatoria, con los siguientes alcances:

"Artículo 20^o. - Solicitud de revocatoria

[...] La solicitud debe estar fundamentada. Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y los organismos electorales durante el procedimiento de verificación de firmas y hasta que se realice la consulta.

Se deben adjuntar los documentos que sustenten la fundamentación formulada contra la autoridad o autoridades.

Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria.

La verificación de la presentación de los documentos está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que, de constatar el incumplimiento, declarará improcedente la solicitud. Dicha decisión es apelable ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Si se cumple con los requisitos, la Oficina Nacional de Procesos lo comunica al Registro Nacional de Identificación y Estado civil para que proceda a la creación del Registro de Adherentes a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley".

5.3. Firmas necesarias para el proceso de revocatoria de autoridades

Del mismo modo, la norma actual exige que para solicitar la consulta popular de revocatoria se requiere la adhesión del 25% del padrón de la circunscripción, con un límite de 400 000 firmas. Sin embargo, ese límite solo se aplica a la provincia de Lima, que representa solo el 6,7% de los electores. Esa diferencia, acota el Proyecto, atenta contra el principio de igualdad. No hay razón para que ese límite exista, pues justamente el valor en porcentajes (25%) está dado en proporción y, por ello aumentará o reducirá según el incremento o reducción de la población electoral. Por tanto, eliminar este límite, como exigir documentar la solicitud de revocatoria, constituye una necesidad, por lo que se incorpora en este Proyecto con el siguiente tenor:

"Artículo 20°.- Solicitud de revocatoria

[...J La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral si el veinticinco por ciento (25%) de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral aprobado para la elección de las autoridades que busca someter a consulta, se adhiere a la solicitud respectiva [...J".

Nota: Lima, es la capital del país y tiene las funciones de un gobierno regional. Sin embargo, como se señala líneas arriba, es en el que menos firmas de adhesión se requiere (6,7%) para solicitar una consulta. No existe en ningún caso, comparado con los países de la región, algo igual. Por ello, el proyecto elimina el tope de las 400 000 firmas de adhesión, igualando lo exigido en 25% del padrón. Esta es sin lugar a dudas, una de las reformas más importantes, pues mantener el actual diseño constituye una violación clara del principio democrático.

5.4. El padrón electoral que se tomará como referencia para el proceso de revocatoria de autoridades

En el Proyecto se precisa que el padrón de referencia para las adhesiones debe ser aquel que sirvió para la elección de autoridades. Es decir, el de las últimas elecciones municipales y regionales ordinarias. Esto en razón a que quienes pueden apoyar —con su firma- una consulta de revocatoria deben ser los ciudadanos que eligieron a la autoridad. De igual modo en el caso del o de los promotores de la consulta.

De esta manera, se asocia a los actores principales del mecanismo con los residentes electores que dieron origen al mandato, idea que el Proyecto incorpora en los términos siguientes:

"Artículo 4°.- Inicio del procedimiento

Cualquier ciudadano con domicilio en su documento de identidad dentro del ámbito de aplicación de la iniciativa o consulta que se busca promover puede solicitar el inicio del procedimiento ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

En el caso del ejercicio de los derechos de control ciudadanos, el ciudadano o grupo de ciudadanos debe figurar en el padrón electoral aprobado para la elección de las autoridades que se busca someter a consulta y residir dentro del ámbito de aplicación de la consulta. [...J".

¿Por qué es importante esta reforma?

Como bien se señala en el Proyecto, esta reforma tiene un impacto fundamental en la llamada trashumancia electoral, comúnmente llamado elector "golondrino" que aparece, en muchos lugares, especialmente en este

mayoritario grupo de circunscripciones de pocos electores, consistente en inscribir de manera falsa a un elector en un lugar distinto a la residencia real para favorecer un resultado electoral determinado en una circunscripción concreta. Recordemos que el Código Penal ya recoge esta figura como supuesto de delito contra la voluntad popular.

5.5. Votos necesarios para revocar a una autoridad

En el Proyecto se señala que siempre el legislador peruano entendió que el mecanismo de la revocatoria era excepcional. Dar fin al mandato implica cortar la representación y retirar el poder con el que envistió a una autoridad. No es, como hemos observado, un proceso electoral en el que se elige una autoridad entre varios competidores. Se debe evitar, por lo tanto, que un mecanismo como el de la revocatoria se utilice de manera irresponsable.

Sin embargo, como bien se recuerda también en el Proyecto, la ley, que establecía que para revocar a una autoridad se requería de la mitad más uno de los electores -ciudadanos de una circunscripción- sobre los que se gobierna, fue modificada, en el 2009, por la mitad más uno de los votos válidos. Esta modificación exigió que, a su vez, se colocara un umbral de participación del 50% mínimo para que proceda la revocatoria.

Esto hizo que se abran situaciones como las referidas a que una autoridad podía ser revocada con un número de votos menores a los que salió elegida. De la misma manera, se creó un posible problema adicional, pues al ser la revocatoria por cada autoridad, se podía dar el escenario de que los votos válidos fueran menos de un tercio de los emitidos, por lo que la revocatoria no procedía. Esto creó la confusión de pensar en la necesidad de una consulta de revocatoria "complementaria", que no procedía. Finalmente, reducir el umbral permitió que se revoque a un alto número de autoridades.

Por ello, en el Proyecto, desde la posición del JNE, se opta por el regreso a la formulación anterior, es decir, que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los electores, con los alcances siguientes:

"Artículo 22°.- Procedencia de la revocatoria

Para revocar a la autoridad o autoridades sometidas a revocatoria, se requiere el voto aprobatorio de la mitad más uno de los electores hábiles del padrón electoral de la circunscripción.

En cualquier caso, la cantidad de votos requerida para la revocación no puede ser menor a la cantidad de votos con los que la autoridad en consulta fue elegida.

Tampoco procede la revocatoria si los votos nulos o blancos, sumados o separadamente, superan los dos tercios de los votos emitidos.

Solo serán aplicables a la revocatoria las causales de nulidad electoral reguladas en el artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales. Si se declara la nulidad de la consulta popular de revocatoria, no se realiza una nueva, sino que se entiende rechazada la solicitud".

Con ese porcentaje exigido, si se hace una simulación de los PDRA realizados entre 1997 y 2012, encontraríamos que tan sólo 62 alcaldes y 221 regidores hubieran sido revocados. Este número ya configura la mayor cantidad de autoridades revocadas, en tan corto tiempo, en el mundo.

*Simulación: autoridades revocadas
Bajo el universo del padrón electoral*

CPR	Alcaldes	Regidores
	Revocados	Revocados
1997	0	0
2001	11	28
2004	29	109
2005 I	4	18
2005 II	1	2
2008	10	34
2009	4	15
2012	3	15
Total	62	221

Por su parte, y sobre esta misma temática, la propuesta de la ONPE y el RENIEC plantea mantener la fórmula vigente con algunas modificaciones, con el tenor siguiente:

"Artículo 22°.- Procedencia de la revocatoria

Para revocar a la autoridad o autoridades sometidas a revocatoria, se requiere la mitad más uno de los votos válidos.

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

En cualquier caso, la cantidad de votos requerida para la revocación no puede ser menor a la cantidad de votos con los que la autoridad en consulta fue elegida.

Tampoco procede la revocatoria si los votos nulos o blancos, sumados o separadamente, superan los dos tercios de los votos emitidos.

Solo serán aplicables a la revocatoria las causales de nulidad electoral reguladas en el artículo 363 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales. Si se declara la nulidad de la consulta popular de revocatoria, no se realiza una nueva, sino que se entiende rechazada la solicitud".

5.6. La eliminación de las nuevas elecciones municipales (NEM)

El actual diseño institucional que la ley estructuró prescribe que si se revoca a un tercio del concejo municipal o consejo regional, se debe convocar a NEM.

Hasta el 2008, como se expresa en el Proyecto, si eso ocurría, se convocaba para elegir a todo el concejo en su conjunto. Ese año, el JNE emitió una resolución en donde señalaba que en las NEM solo se elegirían los reemplazantes de las autoridades revocadas.

Las NEM producen, según se detalla en el Proyecto de Ley, tres impactos que han sido negativos. El primero que se han convertido en el principal incentivo para solicitar la revocatoria. En consecuencia, en un gran porcentaje quienes se encuentran comprometidos en el proceso son ex candidatos y ex alcaldes. En segundo lugar, crea provisionalidad, pues entre la revocatoria de una autoridad y las elecciones que permitan elegir a su reemplazo, hay alcaldes y/o regidores cuyo mandato ha variado entre seis meses y más de un año. Esto ha sometido al municipio a un fraccionamiento del periodo de mandato en el que difícilmente una autoridad tiene tiempo suficiente para desarrollar una gestión de manera adecuada.

Tres periodos de mandato cuando hay NEM

	Alcalde/regidor elegido	Alcalde/regidor provisional	Alcalde/regidor por NEM
REV 2004	1 año 6 meses y 19 días	1 año 14 días	1 año 5 meses 28 días
REV 2005 (1)	2 años 7 meses 3 días	1 año 1 mes 13 días	4 meses 18 días
REV 2005 (2)	2 años 10 meses	9 meses 13 días	4 meses 18 días
REV 2008	1 año 11 meses 7 días	11 meses 22 días	1 año 1 mes 1 día
REV 2009	2 años 10 meses 28 días	6 meses 7 días	6 meses 25 días
REV 2012	1 año 9 meses	8 meses 7 días	1 año 5 meses 24 días
REV 2013 Lima	2 años 2 meses 17 días	8 meses	1 año 1 mes 13 días

Finalmente, y también esto se afirma en el Proyecto, posterior a las NEM, en muchos municipios, el alcalde pierde la mayoría absoluta (la mitad más uno del número legal del concejo) que obtiene cuando gana las elecciones en el que fue elegido bajo un sistema electoral (premio a la mayoría) que justamente permitía, o al menos lo hacía teóricamente, que tuviera una mayoría suficiente para poder gobernar. Situación que replicó el diseño del gobierno regional, desde que se eligieron los primeros, en el 2002. Incluso hay casos en que en municipios con cinco regidores han terminado con tres o cuatro organizaciones en el concejo municipal, cuando antes la mayoría tenía cuatro regidores, más el alcalde, y la minoría un regidor.

Así, el balance de 16 años de revocatoria muestra que el incentivo ha sido la realización de las llamadas NEM. El incentivo del control ciudadano encaminado a revocar a la autoridad fue superado por el adelanto de las elecciones, a través de la NEM, como se ha manifestado en la última década y media. Es decir, el balance del uso otorgado al mecanismo de la revocatoria debe permitir ajustar la norma para que su aplicación sea coherente con los propósitos de participación y control, y no que se promueva por otro tipo de objetivos.

Nota: En algunos casos, como lo ha evidenciado el Proyecto, si se revocan regidores, pero no al alcalde, varias organizaciones que promovieron o apoyaron las revocatorias no participan en las NEM, pues el incentivo mayor era el adelanto de la elección del cargo de alcalde. Es más, hay casos como en las NEM del 2010, en los que, en determinadas circunscripciones, no se presentó ninguna lista. Eso ocurrió en los distritos de San Cristobal de Raján, Islay, Choco, Condorama, Salcahuasi, San Pedro de Huancayré, Inambari, Chotaja. En ellos, las autoridades provisionales se convirtieron en permanentes.

Incluso en el proceso electoral que se realizó el pasado 7 de julio del presente año se debieron excluir 14 circunscripciones de las NEM, en la medida en que no se presentaron listas de candidatos (Pachaconas, Quicacha, Yauca, Tapay, Huaripampa, Atavillos Alto, Estique Pampa) o la totalidad de las presentadas fueron declaradas improcedentes (Ataura, San Antonio de Cachi, Virundo, Tinicachi, Ayapata, San José de Ushua, Jeberos), distritos en los que se ha convocado otra vez a NEM para el 16 de marzo de 2014. En consecuencia, la eliminación de las NEM permitiría retirar el principal incentivo de las revocatorias que han tenido un impacto y un costo institucional, político y económico, muy alto.

Por estas razones, en el Proyecto se plantea, sobre este punto en particular, las siguientes modificaciones legales:

"Artículo 23°.- Nuevas autoridades

Si se declara la revocatoria del presidente regional, el alcalde, el consejo regional o el concejo municipal, el Jurado Nacional de Elecciones acredita

como reemplazantes de las autoridades revocadas, para que complete el mandato, según las siguientes reglas:

- a. Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional.*
- b. Tratándose del alcalde, al teniente alcalde.*
- c. Tratándose del consejo regional, a los consejeros regionales suplentes.*
- d. Tratándose del concejo municipal, a los regidores suplentes.*
- e. Tratándose de jueces de paz provenientes de elección popular; conforme a la ley de la materia".*

Sin embargo, al no tener responsabilidades ejecutivas, sino normativas y fiscalizadoras, los regidores y consejeros regionales deben ser revocados como parte del Concejo Municipal o Consejo Regional, y no de manera individual, conforme plantea el Proyecto en el tenor siguiente:

"Artículo 20°.- Solicitud de revocatoria

La revocatoria es el derecho que tienen los ciudadanos para someter a consulta de sus cargos a las siguientes autoridades:

- a. Presidente regional.*
- b. Alcalde.*
- c. Consejo regional, incluyendo a su Presidente y Vicepresidente Regional.*
- d. Concejo municipal, incluyendo a su alcalde.*
- e. Jueces de paz que provengan de elección popular, de manera individual [...]"*

Asimismo, en el Proyecto se ha tomado a bien incluir también una propuesta frente a las eventuales declaratorias de vacancia de quienes integran el Consejo Regional o Consejo Municipal, razón por la cual se plantea lo siguiente:

"Artículo 20°.- Solicitud de revocatoria

[...]" Las autoridades que asumen el cargo como consecuencia de la vacancia o inhabilitación por condena judicial durante el segundo, tercer o cuarto año de mandato no pueden ser sometidas al proceso de consulta popular de revocatoria [...]"

5.7. Calendarización el proceso de revocatoria de autoridades

La actual ley, según se refiere en el Proyecto, permite que el PDRA se convoque en el segundo y tercer año del mandato. Esta dinámica ha mostrado que muchos promotores compran el "kit" o formato electoral el primer día útil del segundo año del mandato, lo que muestra ya la voluntad de revocar cuando, en principio, debe tratarse de una evaluación de la gestión y desempeño de las

autoridades subnacionales y, en la cuarta parte del mandato, difícilmente una autoridad puede mostrar frutos de un plan, más aún cuando se trata de proyectos de envergadura. Vale la pena recordar que luego del periodo municipal 1995-1998, este se extendió de tres a cuatro años, bajo la idea que solo en un periodo de estas características temporales una autoridad subnacional puede cumplir con el plan por el que fue elegida.

De igual manera, en la medida en que se trata de fechas que no son de calendario fijo, se ha creado incertidumbre entre los actores involucrados en la revocatoria respecto al momento de su realización. Asimismo, tener dos años posibles de PDRA (el segundo y tercero) muestra el incremento de los presupuestos, debido a que por cada PDRA, los organismos electorales tienen que crear un aparato administrativo y jurisdiccional adecuado para ejercer las diversas funciones requeridas en cada proceso electoral.

En consecuencia, se hace hincapié en el Proyecto, lo más conveniente es fijar la fecha de los PDRA, debiendo ser una, a lo largo de todo el periodo del mandato. Como en todo proceso electoral, esta requiere una serie de plazos internos, que son preclusivos. Desde el plazo de la presentación de solicitudes (con el número mínimo de adhesiones obtenidas), para pasar luego a la convocatoria del PDRA, cierre y aprobación del padrón electoral, seguido de la posterior realización de la consulta. Si el inicio de la presentación de las solicitudes se produce al año y medio del mandato, la fecha de la consulta sería el último domingo de noviembre del tercer año, de tal manera que las autoridades que reemplacen a las revocadas, se instalen el primer día hábil del último año del mandato, lo que el Proyecto plantea como sigue:

"Artículo 21.- Cronograma de la revocatoria

La consulta de revocatoria solo procede una vez en el periodo de mandato regional o municipal del cual se trate, el último domingo de noviembre del tercer año, salvo el caso de los jueces de paz.

Las solicitudes para someter a una autoridad a consulta popular de revocatoria se pueden presentar el primer día útil del mes de julio del segundo año de mandato, con los fundamentos y documentos que los sustentan.

Los promotores deben completar el número de adherentes requerido a más tardar el último día hábil del mes de abril del tercer año de mandato.

El Jurado Nacional de Elecciones convoca a la consulta, a más tardar ciento cincuenta (150) días antes del acto de consulta.

El cierre del padrón electoral se produce como máximo ciento veinte (120) días antes del acto de consulta popular de revocatoria. El padrón electoral actualizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que se utilizará en el proceso electoral convocado, será remitido al Jurado

Nacional de Elecciones con noventa (90) días de anticipación a la consulta. El Jurado Nacional de Elecciones aprueba su uso dentro de los diez (10) días siguientes; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el padrón electoral queda automática y definitivamente aprobado."

5.8. Verificación y control del financiamiento económico en el proceso de revocatoria de autoridades

En muchos de los PDRA llevados a cabo en nuestro país, se han planteado cuestionamientos en torno al uso indebido de recursos estatales por parte de quienes ejercen un cargo público con el objetivo de hacer campaña en su favor y en contra de su revocatoria y, al mismo tiempo, se discute la presencia de financiamiento (altos montos) particular de determinados sectores que promueven la revocatoria de una autoridad.

Esta preocupación por transparentar el uso de recursos (públicos y/o privados) en el marco de campañas electorales llevadas a cabo en este tipo de procesos, nos obliga a tomar medidas que permitan fiscalizar los fondos utilizados por todos los actores involucrados, más aún cuando se sabe que estos recursos y la transparencia con la que los mismos se manejen, pueden incidir en la orientación de la voluntad popular expresada en el voto, además que al contar con información sobre los aportantes privados se podrá identificar a los grupos que respaldan el procesos electoral y sus posibles intereses.

En ese sentido, se ha estimado imperioso establecer mecanismos que coadyuven a la tarea de fiscalización y control de los recursos que financian la revocatoria, para lo cual resulta insoslayable incluir dentro de este proyecto de reforma legislativa propuestas que fortalezcan la transparencia en los ingresos y gastos que implican un proceso electoral de esta naturaleza.

Al respecto, como bien lo apunta el Proyecto, actualmente, la Ley N° **28094, Ley de Partidos Políticos, regula las prerrogativas, derechos y obligaciones de las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y, en su artículo 34°**, solo reconoce la competencia de la ONPE para efectuar la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de dichas organizaciones, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Sin embargo, no otorga atribución alguna al referido organismo electoral para efectuar la verificación y control de los fondos utilizados en los procesos de consulta popular de revocatoria.

Es así que, ante la ausencia de una regulación sobre fiscalización y control del financiamiento del proceso de revocatoria, se ha estimado necesario, y así se incluye en el Proyecto, el dotar a ONPE de las competencias necesarias para efectuar dicha labor, con disposiciones legales que establezcan las reglas de

presentación de la información de ingresos y gastos, los plazos, así como las sanciones a imponerse por el incumplimiento de rendición de cuentas.

VI. COMENTARIO FINAL

A modo de síntesis, podríamos concluir que lo que busca este Proyecto de Ley es mantener el mecanismo de democracia directa conocido como Proceso de Revocatoria de Autoridades, reconocido en nuestra Constitución, pero enmarcado en un cuerpo normativo que retire los incentivos más perniciosos, exija más a quienes quieren terminar con el mandato de una autoridad, ajustando todos los procedimientos y presupuestos para un uso más eficiente y responsable. Si bien este Proyecto ha sido incluido en el Dictamen presentado el 9 de julio último por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, esperamos que este Proyecto (o algunas de sus propuestas) pueda ser debatido con el mayor rigor técnico y político por la representación nacional, pues creemos que su implementación ayudará no sólo a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de participación y control ciudadanos, sino también velará por la preservación de valores como el orden, la gobernabilidad y la consolidación institucional de nuestra democracia.