



Revista Derecho del Estado

ISSN: 0122-9893

Universidad Externado de Colombia

Eberhardt, María Laura

Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación\*\*

Revista Derecho del Estado, núm. 43, 2019, Mayo-Agosto, pp. 321-350

Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n43.12>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337660349012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación\*\*

## Recall in Perú: institutional design and results of its application

### RESUMEN

Desde fines de la década de 1980, tras la decadencia de los Estados de Bienestar y el auge de la democracia de audiencia, gran parte de las democracias occidentales ingresaron en una fase de “crisis de la representación”. Frente a dicho escenario, varios países latinoamericanos emprendieron reformas constitucionales en las que, entre otros cambios, se incorporaron mecanismos de participación ciudadana, como la revocatoria de mandato.

Esta herramienta de *accountability* societal permite a los ciudadanos destituir a representantes electos a través del voto. Perú la incorporó en su Constitución de 1993 junto con otros instrumentos de democracia directa, aunque con alcance limitado a las autoridades de los ámbitos regional y local.

Este país fue emblemático en el continente en cuanto a la frecuencia y cantidad de veces que utilizó el revocatorio, si bien no siempre con resultados deseables en términos de control ciudadano y superación de crisis de legitimidad de los gobernantes. Por el contrario, su uso indebido y en exceso ha provocado problemas de gobernabilidad a nivel local.

En el presente artículo se analiza el diseño institucional de la revocatoria de mandato en Perú y sus resultados de aplicación, tanto positivos como negativos, para la calidad democrática y la estabilidad institucional.

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM, Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y profesora en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina). Contacto: laura\_rafaela@yahoo.com.ar

ORCID ID: 0000-0003-4447-5641

\*\* Recibido el 2 de septiembre de 2018, aprobado el 15 de noviembre de 2018.

Para citar el artículo: EBERHARDT, M. L. *Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 43, mayo-agosto de 2019, 321-350.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n43.12>

**PALABRAS CLAVE**

Rendición de cuentas, revocatoria de mandato, Perú, normativa, casos empíricos.

**ABSTRACT**

Since the end of the 80s, after the decline of the Welfare States and the rise of the Hearing Democracy, a large part of Western democracies entered a phase of “crisis of representation”. Faced with this scenario, several Latin American countries undertook constitutional reforms in which, among other changes, citizen participation mechanisms were incorporated, such as the recall.

This tool of societal accountability allows citizens to dismiss elected representatives through voting. Peru incorporated it in its Constitution of 1993 together with other instruments of direct democracy, although with limited scope to the authorities of the regional and local levels.

This country was emblematic in the continent in terms of the frequency and number of times it used the recall, although not always with desirable results in terms of citizen control and overcoming legitimacy crises of the rulers. On the contrary, its undue and excessive use has caused problems of local governance.

This article analyzes the institutional design of the recall in Peru and its results, both positive and negative, for the democratic quality and institutional stability.

**KEYWORDS**

Accountability, Recall, Perú, Regulations, Empirical Cases.

**SUMARIO**

Introducción. 1. Breve definición de la revocatoria de mandato. 2. La revocatoria en Perú: análisis institucional. 2.1. Constitución Política de Perú (1993). 2.2. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos n.º 26.300 de 1994. 2.3. Ley n.º 29.313, que modifica la Ley n.º 26.300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, de 2009. 3. Desempeño de la revocatoria en Perú: su aplicación entre 1997 y 2013. 4. Una nueva modificación a la Ley n.º 26.300: la Ley n.º 30.315 de 2015. 5. Algunas reflexiones comparadas sobre la aplicación de la revocatoria en otros países de América Latina. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability* vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Fue incorporada, junto con otros institutos de democracia directa, en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde la década de 1990, en un contexto de crisis de la representación. El objetivo de estas reformas era abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública, en un intento por recrear ciertos consensos sociales y políticos desgastados en medio de un clima de pérdida de legitimidad de los mandatarios.

Algunos Estados la adoptaron para revocar todos los cargos, alcanzando incluso al mandato presidencial: Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Los cargos provinciales y locales fueron los más afectados por este mecanismo ya que, además de esos tres países, también lo incorporaron a ese nivel Colombia, Perú y Panamá (este último alcanzando también a los diputados nacionales).

Entre los países latinoamericanos que incluyeron esta herramienta se destaca Perú, porque si bien la contempla solo para autoridades regionales y locales (excluyendo a las del ámbito nacional), “es por lejos el país más activo en el uso de revocatoria de mandato”<sup>1</sup>. En 6 convocatorias (1997, 2001, 2004, 2005, 2008 y 2009) se iniciaron 3.287 procesos, de los que centenares han puesto fin al mandato de la autoridad en consulta.

Sin embargo, los resultados de la repetida y frecuente aplicación de este instrumento participativo en dicho país no siempre han sido positivos en términos de control ciudadano o como válvula de escape frente a situaciones de crisis de legitimidad de los gobernantes. Por el contrario, entre sus deficiencias destaca un indeseable uso político-electoral del mecanismo por parte de ex y/o futuros candidatos a ocupar los cargos, que redundó en graves problemas de gobernabilidad a nivel local. Ello, al punto de motivar una importante reforma en el diseño institucional de esta herramienta tras largos años de implementación.

El presente artículo se propone analizar el diseño legal de la revocatoria de mandato en Perú, los resultados de su aplicación empírica y las reformas

1 WELP, Y. y SERDÜLT, U. *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. En Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política, Quito, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2010, 14.

que estos resultados motivaron sobre su normativa. El objetivo es conocer su potencial como herramienta de participación y control ciudadano y como válvula de escape frente a crisis de legitimidad de los representantes elegidos, pero también busca alertar sobre sus posibles riesgos para la gobernabilidad y la estabilidad política e institucional en el país.

#### 1. BREVE DEFINICIÓN DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano que en América Latina se enmarca principalmente en la tercera ola de la democratización y en las reformas políticas y constitucionales de los años noventa. Forma parte del conjunto de innovaciones incorporadas en mayor medida por iniciativa de los gobernantes, como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la política y de los representantes, conocido como “crisis de la representación”. En tal sentido, se espera que estos dispositivos incentiven a los funcionarios electivos a rendir cuentas a los ciudadanos sobre su desempeño<sup>2</sup>.

El *recall* (en inglés) constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta última en términos de un conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal<sup>3</sup>. Su finalidad “es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones”<sup>4</sup>. Además de la revocatoria de mandato, esta categoría incluye el plebiscito, el referéndum y, según algunos autores, la iniciativa popular.

Este dispositivo otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular<sup>5</sup>. Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os cargo/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía<sup>6</sup>.

2 CRONIN, T. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referéndum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989, 145.

3 ALTMAN, D. *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?* En *Política y Gobierno*. Año XII, n.º 2, 2005, 204.

4 PAYNE, M.; ZOVATTO, D.; CARRILLO, F. y ALLAMAND, A. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

5 ZOVATTO, D. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. En LISSIDINI, A.; WELP, Y. y ZOVATTO, D., *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2008, 260.

6 GARCÍA LEMA, A. *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta, 1994, 260.

Como instrumento de rendición de cuentas, la revocatoria pertenece al conjunto de los mecanismos de *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial<sup>7</sup>. Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendentes a monitorear el comportamiento de los gobernantes, a exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control<sup>8</sup>. Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales.

En este sentido, la revocatoria de mandato introduce una instancia de participación y control ciudadano directo en los régimes representativos. El voto, además de permitir al ciudadano designar a un gobernante y reelegirlo o remplazarlo al final de su período, asume en la revocatoria una nueva función de control vertical. En este caso, brindando a la población la posibilidad de monitorear a su representante durante gran parte del período, la que puede destituirlo en forma anticipada mediante un referéndum.

El sufragio se constituye así en un doble instrumento democratizador, al igual que en una doble herramienta de *accountability* vertical. Una, en términos electorales<sup>9</sup>, cuando premia o castiga a un gobernante saliente en función de su desempeño en el cargo. Otra, en términos societales, cuando decide interrumpir un período y revocar la confianza concedida a un representante.

Asimismo, la revocatoria de mandato habilita una salida institucional a una situación de grave crisis de gobernabilidad, en especial cuando la misma se basa en la pérdida de legitimidad de un representante. La ciudadanía, la oposición, o incluso el propio gobernante en cuestión, pueden solicitar la convocatoria a un referendo en el que podrá ser destituido y remplazado o confirmado en el cargo. De este modo se flexibilizaría el régimen presidencial al relativizar la rigidez que implican los mandatos fijos (principalmente el del presidente), al tiempo que se evitaría caer en rupturas institucionales o de la propia democracia.

Es decir, la revocatoria abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eli-

7 O'DONNELL, G. *Accountability horizontal*. En *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*. 8, 1998, 5-34.

8 SMULOVITZ, C. *Judicialización y accountability social en Argentina*. En *xxii International Conference*, Estados Unidos, LASA, 2001, 2.

9 Morlino lo denomina “rendición de cuentas (*accountability*) electoral o bien responsabilidad electoral”. Véase MORLINO, L. *Calidad democrática entre líderes y partidos*. En *Conferencias magistrales. Partidos políticos y calidad de la democracia. Seminario internacional*. México: Instituto Federal Electoral, 2008, 14.

minar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido<sup>10</sup>.

Sin embargo, uno de los mayores riesgos que conlleva este mecanismo es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización<sup>11</sup>.

## 2. LA REVOCATORIA EN PERÚ: ANÁLISIS INSTITUCIONAL

En Perú, la revocatoria de mandato, junto con otros mecanismos de democracia directa, se introdujo por primera vez en la Constitución de 1993, impulsada por el entonces presidente Alberto Fujimori tras su “autogolpe” y cierre del Congreso. Desde ese momento, esta herramienta ha ido adquiriendo una notable popularidad entre los ciudadanos de ese país y, particularmente, entre la élite política que ha hecho un uso recurrente del mismo.

### 2.1. *Constitución Política de Perú (1993)*

La Constitución Política de Perú<sup>12</sup> (1993), luego modificada por la Ley n.º 28.480 de 2005<sup>[13]</sup>, concede a los ciudadanos los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum (art. 2.º inc. 17). El artículo 31.º agrega el derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

También se reconoce para la función jurisdiccional el principio de la participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados (art. 139.º inc. 17). Sin embargo, el artículo 134.º excluye del derecho de revocación al mandato parlamentario nacional, excepto por la facultad de disolución del Congreso concedida al presidente.

En este país, a pesar de que la revocatoria de mandato existe a partir de la Constitución Nacional, el *recall* limita sus alcances a los ámbitos regional y local.

10 EBERHARDT, M. L. *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. En *Colombia Internacional*. N.º 92, 2017, 109.

11 LISSIDINI, A. *Democracia directa en América Latina: entre la participación y la delegación*. En Documento de Trabajo, 17, Serie de Documentos de Trabajo, UNSAM, 2007, 4.

12 Constitución Política del Perú de 1993, Congreso Constituyente Democrático, Perú, 29 de diciembre de 1993. [En línea]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf> (Consultado el 26 de febrero de 2016).

13 Constitución Política del Perú 1993 con reformas hasta 2005, Perú, 30 de marzo de 2005. [En línea]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html> (Consultado el 26 de febrero de 2016).

## 2.2. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos n.º 26.300 de 1994

La primera ley reglamentaria de la revocatoria de mandato en Perú es la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos n.º 26.300<sup>[14]</sup> (1994), modificada por primera vez por la Ley n.º 29.313 de 2009 y por segunda vez en 2015. Durante el amplio período que va desde 1994 hasta esta segunda modificación, rigió la mencionada ley en estado puro, y luego lo hizo con los ajustes incorporados en 2009, tras 15 años de vigencia. Esta normativa, en su estado previo al segundo cambio, de 1994 a 2015, ha moldeado mayoritariamente la extensa práctica acumulada de aplicación de la revocatoria en Perú, tal como se verá más adelante.

La normativa de 1994 comienza por diferenciar los derechos de participación ciudadana contenidos en el artículo 2.º (iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de leyes, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, referéndum y otros mecanismos de participación) de los derechos de control ciudadano enumerados en el artículo 3.º (revocatoria de autoridades, remoción de autoridades, demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control). Ambos tipos de mecanismos son de implementación en gobiernos municipales y regionales. La revocatoria se aplica a alcaldes y regidores (municipales), a autoridades regionales de elección popular, y a magistrados que provengan de la elección popular (art. 20.º).

La revocatoria de mandato (de autoridades electas) comienza con una iniciativa ciudadana (art. 8.º). No procede la revocatoria durante el primero y el último año del mandato, salvo el caso de magistrados (art. 21.º). Siendo que los cargos subnacionales duran 4 años en ese país, la revocatoria solo afecta al segundo y tercero (2 años).

La solicitud de revocatoria debe referirse a una autoridad en particular, debe ser fundamentada pero no requiere ser probada (art. 21.º). Para Tuesta Soldevilla<sup>[15]</sup> esto da lugar a que en los expedientes de solicitud se esgriman causales muy generales, razones personales u otras que podrían haber sido canalizadas por mecanismos más apropiados, pero no suele hallarse fundamentación por cuestionamiento a la autoridad o a su desempeño.

Sin embargo, resulta razonable considerar que, del mismo modo que no se exige al ciudadano que exponga y respalte los motivos de su voto al momento de elegir a un representante, tampoco se le obligue a argumentar,

14 Ley n.º 26.300, “De los Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, [en línea], Congreso Constituyente Democrático, Lima, 18/04/1994. Disponible en: <http://pd़ba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf> (Consultado el 12 de febrero de 2018).

15 TUESTA SOLDEVILLA, F. *Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U., *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014, 13.

y menos aún a probar, el porqué dicho gobernante ha dejado de agradarle. Asimismo, si se requiriesen elementos probatorios del motivo de la solicitud, se estaría exigiendo a la población que actuase a modo de fiscal, tarea que no le compete ni está entre sus posibilidades realizar. Finalmente, si se crease un organismo encargado de definir cuándo una justificación podría considerarse “probada”, se estaría en parte desvirtuando la posibilidad de llevar adelante un proceso de revocatoria como mecanismo de democracia directa, tanto por los tiempos y tareas que ello implicaría como por la intermediación de un órgano de la democracia indirecta con el poder de definir el futuro de la solicitud popular.

Si el 25% de los electores, con un máximo de 400.000 firmas, avala la solicitud de la revocación del mandato (art. 22.<sup>º</sup>), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe convocar a la consulta (la que se efectúa dentro de los 90 días siguientes a su solicitud) (art. 21.<sup>º</sup>).

Tuesta Soldevilla<sup>16</sup> observa que el único distrito en el cual dicho máximo de firmas es inferior al 25% de su padrón es Lima, donde 400.000 habitantes representan solo el 6,7% de los electores, mientras que el 25% se alcanzaría con 1.589.579 votantes. El requisito de recolección de firmas se disminuye entonces en importante grado solo para la capital del país, otorgando gran ventaja a sus habitantes para el inicio de una revocatoria, pero a costa de debilitar la primera barrera de protección de los gobernantes. Se pone así a estos últimos en una situación de vulnerabilidad mayor que la que enfrentan los representantes de distritos menos poblados.

La normativa no demarca un límite de tiempo para recolectar los avales mínimos que sustenten la solicitud: “en la práctica, si las firmas no se logran en el primer año, se siguen solicitando y acumulando para el segundo año”<sup>17</sup>. La revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario, la autoridad se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta (art. 23.<sup>º</sup>). En la práctica significa que solo puede votarse un referendo de revocatoria por representante.

En cuanto a las voluntades necesarias para revocar un mandato, los sucesivos casos de aplicación de la consulta de revocatoria pusieron en juego diversas interpretaciones, tomándose a veces la mitad más uno del padrón y otras, la del total de votos válidos emitidos en la consulta (un número bastante menor). La Ley n.<sup>º</sup> 29.313, aprobada en 2009 para modificar la 26.300, terminó por establecer al total de votos válidos como base para el cálculo de la mitad más uno (art. 23.<sup>º</sup>), facilitando con ello la destitución.

A fin de sustituir a las autoridades revocadas y completar su mandato, el artículo 24.<sup>º</sup> de la Ley 26.300 dice que el JNE acreditará como remplazante,

16 Ibíd., 12.

17 Ibíd., 13.

salvo para jueces de paz, a quien alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista. Únicamente si se confirmase la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo de Coordinación Regional elegidos directamente, se convocará a nuevas elecciones y, como se aclararía luego de aplicarse diversas interpretaciones, solo para cubrir los cargos revocados (y no para renovar el total del cuerpo). Mientras no se elija a los remplazantes en el cargo, asumen los accesitarios (suplentes). Quienes remplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos estos (art. 25.<sup>º</sup>).

Esta posibilidad de convocar a nuevas elecciones ha sido interpretada como un incentivo para el uso del referéndum revocador, pero no tanto para la ciudadanía como para las fuerzas políticas que albergan expectativas de acrecentar su presencia en el órgano colegiado, ya que, de alcanzarse dicho mínimo de destitución de un tercio de sus integrantes, se estarían adelantando elecciones y conformando un Concejo Municipal o un Consejo de Coordinación Regional diferente por el tiempo restante. En cambio, en caso de revocarse a menos de esa porción, las vacantes se cubrirían con los subsiguientes candidatos de la lista partidaria del funcionario revocado.

Por último, el artículo 29.<sup>º</sup> autoriza a quien hubiere sido revocado del cargo para el que fue elegido a presentarse como candidato al mismo cargo en las siguientes elecciones. Con lo cual, en caso de haberse revocado a más de un tercio del cuerpo, el concejero o consejero revocado puede presentarse a competir por la misma banca de la que lo acaban de expulsar, pudiendo convertirse, paradójicamente, en su propio remplazante.

### *2.3. Ley n.<sup>º</sup> 29.313, que modifica la Ley n.<sup>º</sup> 26.300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, de 2009*

La Ley n.<sup>º</sup> 29.313<sup>[18]</sup> modifica los artículos 2.<sup>º</sup>, 20.<sup>º</sup>, 21.<sup>º</sup>, 23.<sup>º</sup>, 24.<sup>º</sup>, 25.<sup>º</sup> y 34.<sup>º</sup> de la Ley n.<sup>º</sup> 26.300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (art. 1.<sup>º</sup>). El artículo 20.<sup>º</sup> reforma la enunciación de los cargos sobre los cuales la ciudadanía tiene el derecho de destitución. Estos son: alcaldes y regidores; presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales; y jueces de paz que provengan de elección popular. Sin embargo, continúan siendo solo del ámbito regional y local, excluyendo a las autoridades nacionales.

El artículo 21.<sup>º</sup> reconoce a los ciudadanos el derecho de revocar a las autoridades elegidas. Aquí se aclara expresamente que la consulta de revocatoria

18 Ley n.<sup>º</sup> 29.313, “Ley que modifica a la Ley n.<sup>º</sup> 26.300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, [en línea], Congreso de la República, Perú, 6 de enero de 2009. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/29313.pdf> (Consultado el 12 de febrero de 2018).

solo procede una vez en el período. Se excluye la posibilidad de presentarla en el primer y el último año, salvo el caso de los jueces de paz. Se mantiene la prescripción de que la revocatoria se refiere a una autoridad en particular y que debe ser fundamentada pero no requiere prueba. El JNE convoca a consulta electoral que se efectúa en los 90 días siguientes de solicitada formalmente.

Otro artículo modificado fue el 23.<sup>º</sup>, en el cual ahora se precisa que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos y que, para que proceda la revocatoria, deberá haber asistido por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón. La cantidad de votos necesarios para la destitución ya no se cuenta sobre los electores (padrón) sino sobre los votos válidos emitidos (o sea, un número menor), pero se adiciona la presencia mínima de la mitad de los empadronados.

El piso de participación electoral es elevado, buscando razonablemente evitar que menos de la mitad de la población sea el universo dentro del cual se decide la destitución de un funcionario elegido por una mayoría de los electores. Siendo el voto obligatorio en este país, se presupone que la presencia en las urnas para elegir a un mandatario supera el 50% del padrón<sup>19</sup>, con lo cual se exige una participación mínima equivalente para revocarlo. Nótese que si bien el voto en la consulta de revocatoria es también obligatorio, aquí se sospecha (a diferencia de lo que ocurre para el sufragio de investidura) que muchos ciudadanos pueden no participar de este evento (por falta de interés o de información, etc.). Por eso se requiere que el voto que revoque a un funcionario tenga una presencia en las urnas de al menos la mitad de los votantes.

Otra modificación fue la realizada en el enunciado del artículo 24.<sup>º</sup>, según el cual el JNE acredita como remplazante de la autoridad revocada para que complete el mandato (salvo los jueces de paz): tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional; tratándose del vicepresidente regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros; tratándose simultáneamente del presidente regional y el vicepresidente regional, a quienes resulten elegidos por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros; tratándose de un consejero regional, al correspondiente accesitario; tratándose del alcalde, al primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada; y tratándose de un regidor, al correspondiente suplente en la lista electoral a que pertenece el regidor revocado.

19 Por ejemplo, en las elecciones municipales de 2015 participó el 87,07% del padrón. Véase Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), [en línea]. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2015/PREM2015/Resumen-GeneralMunicipal- Provincial-EM.html> En la segunda ronda presidencial de 2016 participó el 80,09%. Véase ibíd.

El artículo 25.<sup>º</sup> confirma la prescripción contenida en la ley de 1994 respecto de que solo si se verificase la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo Regional se convocará a nuevas elecciones. Mientras no se elija a los remplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesitarios o suplentes. Quienes remplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos estos.

### 3. DESEMPEÑO DE LA REVOCATORIA EN PERÚ: SU APLICACIÓN ENTRE 1997 Y 2013

Antes de comenzar con el análisis de los casos de aplicación de la revocatoria de mandato en Perú es importante aclarar que todos ellos han tenido lugar bajo los preceptos de la Ley n.<sup>º</sup> 26.300 de 1994 y su primera modificación, la Ley n.<sup>º</sup> 29.313, promulgada en 2009. Dicha casuística no incorpora la última modificación aprobada como Ley n.<sup>º</sup> 30.315 en marzo de 2015, ya que expresamente su artículo 2.<sup>º</sup> indica que la misma no tiene validez para los casos de revocatoria que se encuentran en desarrollo al momento de su entrada en vigencia.

Con más de 23 años de vigencia de la revocatoria al momento de finalizar este artículo, Perú es el país del continente americano que más cantidad de procesos inició y que mayor número de autoridades revocó, alcanzando a gran cantidad de circunscripciones a lo largo del territorio: “este extendido uso, se manifiesta desde la venta del llamado *kit* electoral (paquete de formatos), que tienen que comprar los promotores de la revocatoria para presentar la solicitud y recoger firmas de adhesión”<sup>20</sup>. Entre 1997 y 2013 se vendieron 5.800 *kits* y se aprobaron 1.159 solicitudes<sup>21</sup>, muchas de las cuales incluían a más de un cargo.

CUADRO 1  
AUTORIDADES REVOCADAS, 1997-2013

AÑO	NORMATIVA	ALCALDES SOMETIDOS A CONSULTA	REGIDORES SOMETIDOS A CONSULTA	TOTAL	ALCALDES REVOCADOS	REGIDORES REVOCADOS	TOTAL
1993	Constitución Política del Perú						
1994	26.300						
1997		61	129	190	42	93	135
2001		166	461	627	11	28	39

20 TUESTA SOLDEVILLA. *Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)*, cit., 12.

21 Ibíd.

AÑO	NORMATIVA	ALCALDES SOMETIDOS A CONSULTA	REGIDORES SOMETIDOS A CONSULTA	TOTAL	ALCALDES REVOCADOS	REGIDORES REVOCADOS	TOTAL
2004		187	691	878	29	109	138
2005		19	75	94	11	42	53
2008		240	999	1239	95	444	539
2009	29.313	67	271	338	22	132	154
2012		264	1040	1304	69	400	469
2013		120	513	633	23	25	210
2015	30.315						
Total		1124	4179	5303	302	1435	1737

Fuente: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones, tomado de Tuesta Soldevilla, F. *Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014, 20.

Por encima incluso de la nación con mayor antigüedad en el empleo de este mecanismo en el continente, Estados Unidos, se observa que entre los mencionados años, 5.304 autoridades pasaron por consulta de revocación en Perú, y para el referéndum de 2012, “el 54,5% de los municipios ya habían tenido algún proceso de revocatoria”<sup>22</sup>.

En el plazo de 16 años se llevaron a cabo 10 procesos de consulta popular de revocatoria (CPR): mucho más a nivel distrital (municipal) que provincial o regional. Estos procesos abarcaron 4 períodos de gobierno; involucraron a 11 provincias (incluida la capital) y a 1.146 distritos o municipios (de un total de 1.645), de los cuales la mayoría eran pequeños (menos de 5.000 electores) y el 90% eran rurales (de mayor precariedad y pobreza); hubo 5.304 autoridades afectadas (1.124 alcaldes distritales y provinciales y 4.180 regidores), de las cuales 1.739 (el 32,7%) resultaron revocadas: 303 alcaldes y 1.436 regidores.

Los casos emblemáticos fueron los distritos de San Silvestre de Cochán (provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca) y Curimaná (provincia Padre Abad, departamento Ucayali), debido a que en ellos, desde la entrada en vigencia del mecanismo, todos los mandatos sufrieron procesos de revocatoria (esto es, se aplicó cinco veces consecutivas): comenzando a contar desde 1995, la totalidad de los alcaldes fueron sometidos a referéndum<sup>23</sup>.

22 WELP, Y. *Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?*. En *Democratization*. Aarau: University of Zurich, 2015, 17.

23 TUESTA SOLDEVILLA. *Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)*, cit., 17.

En ocasiones, este mecanismo fue utilizado por partidos opositores e, incluso, por ex colaboradores de algún gobernante, con fines electoralistas y como medio de “venganza” política; lejos de funcionar como una herramienta de control popular. Por ejemplo, Flavio Barrantes, alcalde de San Silvestre de Cochán, electo en 2010 (luego de seis intentos) por el Partido Aprista Peruano, fue revocado el 30 de septiembre de 2012<sup>24</sup>. La iniciativa había surgido, no de los vecinos propiamente dichos, sino de la unión, en el mes de enero, de todos los ex mandatarios opositores, que usaron este mecanismo en su contra como respuesta a las tres consultas de revocatoria previamente iniciadas por Barrantes: “quien a revocatoria mata, a revocatoria muere”<sup>25</sup>.

Y es que, en un lapso de 12 años, desde 1997 hasta 2009, Flavio Barrantes había revocado a un alcalde (Favio Delgado, su antecesor, en 2009), había promovido la revocatoria de otros dos en 1997 y 2004, y se había convertido en un perseguidor de sus rivales políticos al impulsar denuncias en su contra ante la Procuraduría Anticorrupción: “Él ha sido nuestro profesor. Él nos ha enseñado a revocar”, sostuvo Vargas, su ex socio en la campaña y ahora impulsor de su destitución<sup>26</sup>. De este modo Vargas, con el apoyo de dichos ex mandatarios afectados por los embates de Barrantes, compró el *kit* electoral y recolectó las 752 firmas que abrieron la posibilidad de la consulta.

Cabe destacar que Flavio Barrantes y Favio Delgado no fueron los únicos alcaldes revocados en Cochán. Severo Arribasplata se había podido liberar de la revocatoria promovida en su contra por Barrantes en 1997, pero fue finalmente revocado en 2001, cuando su sucesor Noriel Hernández lo sacó del cargo: “en el juego de todos contra todos que hay en Cochán, revocados y revocadores tratan de ganar una parcela de poder”<sup>27</sup>. San Silvestre de Cochán se mostró entonces como “un distrito de Cajamarca en el que los rivales políticos usan la revocatoria como principal arma. Con tres alcaldes revocados en quince años, ocupa un récord en todo el país”<sup>28</sup>.

En términos generales, la cantidad y frecuencia de solicitudes presentadas en este país respondió no solo (ni en mayor medida) al control ciudadano, sino también a los deseos de revancha electoral, ambición y oportunismo de ex y/o futuros competidores para el cargo. El alto número de autoridades revocadas en todo Perú (muchas de las cuales afrontaron estos procesos a solo un año de haber asumido el respectivo mandato) puso al país en el primer puesto en cantidad de casos respecto de toda América Latina. Este fenómeno ha sido atribuido a una combinación de razones, entre las cuales Welp destaca

24 Ibíd., 18.

25 *El pueblo que no ama a sus alcaldes*. [En línea]. La República.pe, Perú, 18 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://larepublica.pe/18-11-2012/el-pueblo-que-no-ama-sus-alcaldes> (Consultado el 19 de octubre de 2015).

26 Ibíd.

27 Ibíd.

28 Ibíd.

el diseño institucional del mecanismo (al menos hasta su reforma de 2015) y la estructura de incentivos de los actores políticos<sup>29</sup>.

Tras las múltiples y frecuentes experiencias de aplicación relevadas en el país se observó que, si bien “este mecanismo se ha convertido en una herramienta con respaldo ciudadano”, “se utiliza para cobrar deudas electorales”: “los candidatos perdedores utilizan este mecanismo en contra de los ganadores, y estos, increíblemente, resultan ser más que vulnerables ante una eventual revocación”<sup>30</sup>.

Efectivamente, tal número y frecuencia de casos ocurridos a nivel subnacional, al igual que el carácter político-partidario de la mayor parte de sus promotores, pueden tener relación con el modo de remplazo previsto para las autoridades revocadas. Como se vio más arriba, se trata del llamado a nuevas elecciones en el caso de que más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal (cuerpo colegiado del que forma parte el alcalde) o del Consejo Regional resulte revocado.

El incentivo electoral de remplazo de las autoridades revocadas se convierte en una poderosa explicación del hecho de que las CPR a nivel municipal terminaran siendo solicitadas no solo para el alcalde o para algunos concejeros, sino para todos los miembros del concejo, abriendo la posibilidad del llamado a elecciones para su remplazo. Se remite entonces a “una serie de elementos –especialmente referidos al diseño institucional– que crean incentivos perversos, alejando la utilización frecuente de la revocatoria”<sup>31</sup>. Además, “estas prácticas [...] derivan en problemas de gobernabilidad y no resuelven los de falta de legitimidad democrática”<sup>32</sup>.

A nivel municipal, además de inestabilidad en el gobierno, el uso de este instrumento generó provisionalidad en el lapso de tiempo que mediaba entre la destitución de un funcionario y la elección del remplazante (en especial cuando el alcalde no era revocado pero sí un tercio del concejo), a la vez que dificultó al alcalde la tarea de llevar adelante las políticas de gestión. Incluso podía ocurrir que el alcalde perdiera su mayoría absoluta de regidores garantizada por el sistema electoral que lo había investido y enfrentara dificultades para mantener la gobernabilidad tras la nueva composición del cuerpo. Finalmente, cuando se revocaban regidores pero el alcalde continuaba en pie, solía ocurrir que varias (o incluso todas las) organizaciones que

29 WELP. *Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?*, cit., 2.

30 VÁSQUEZ ORUNA, E. M. *Cuando los vientos revocadores azotaron Lima*. En WELP y SERDÜLT, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, cit., 32-33.

31 WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. En *Con Distintos Acentos*. 12 de noviembre de 2014, 2-3.

32 Ibíd.

habían promovido la revocatoria no se presentasen a las elecciones, ya que su expectativa rondaba exclusivamente en torno de la figura del alcalde<sup>33</sup>.

En el Perú, la revocatoria del mandato ha sido un mecanismo altamente corrosivo. Pensado para los gobiernos subnacionales, para ejercer control ciudadano, se ha vuelto una herramienta de intimidación y perjuicio contra los gobiernos locales [...] La revocatoria se convirtió así en el recurso de los que perdieron las elecciones y de antiguas autoridades, pero también un mecanismo de canalización de insatisfacción más allá de la gestión de la autoridad que se busca revocar<sup>34</sup>.

Tan preocupantes efectos motivaron la reforma legislativa de 2015 que, no casualmente, entre sus principales medidas incluyó la de eliminar las nuevas elecciones como mecanismo de remplazo de las autoridades revocadas. Además, limitó las iniciativas de revocatoria a una solicitud por autoridad y por período, estableció una fecha fija para todas las CPR y reguló la rendición de gastos de campaña, como se detallará a continuación.

#### 4. UNA NUEVA MODIFICACIÓN A LA LEY N.º 26.300: LA LEY N.º 30.315 DE 2015

Efectivamente, en marzo de 2015 se llevó a cabo una nueva reforma a la Ley n.º 26.300. En virtud de los resultados arrojados por la aplicación de la anterior normativa, esta modificación aumenta y hace más férreos los requisitos legales fijados para realizar una consulta de revocatoria contra alcaldes y presidentes regionales<sup>35</sup>. El artículo 1.º del dispositivo legal n.º 30.315<sup>[36]</sup>, promulgado el 13 de marzo de 2015, modifica los artículos 21.º, 22.º, 24.º, 25.º y 29.º de la anterior normativa e incorpora los artículos 29.º A y 48.º<sup>[37]</sup>.

Dentro del artículo 1.º se incluyen las modificaciones realizadas a dichos artículos y los nuevos agregados. Comienza con el artículo 21.º, según el cual la solicitud se refiere a una autoridad en particular y solo procede una vez por período. Aclara que la consulta se celebra en adelante el segundo

33 TUESTA SOLDEVILLA. *Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)*, cit., 26-27.

34 Ibíd., 28

35 ¿Se convoca a nuevas elecciones de proceder la revocatoria en un distrito?. [En línea]. En *Elecciones en Perú*. Disponible en: <http://www.eleccionesenperu.com/informacion-electoral-nuevas-elecciones-por-autoridades-revocadas-75.html> (Consultado el 4 de diciembre de 2015).

36 Ley N° 30.315, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26.300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. [En línea]. En *El Peruano*. 7 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/04/07/1220807-1.html> (Consultado el 9 de diciembre de 2015).

37 Reforma Electoral: Congreso aumenta requisitos para solicitar la revocatoria de autoridades. [En línea]. En *La República.pe*. 5 de marzo de 2015. Disponible en: <http://larepublica.pe/05-03-2015/reforma-electoral-congreso-aumenta-requisitos-para-solicitar-la-revocatoria-de-autoridades> (Consultado el 9 de diciembre de 2015).

domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, salvo el caso de los jueces de paz que se rige por ley específica. Si bien la ley previa excluye al primer y último año del período, quedando habilitados por tanto el segundo y el tercer año de los cuatro que dura en total el mandato, esta reforma unifica la fecha de votación del referendo, en este caso, a una jornada específica del tercer año de mandato. Se acota y restringe de esta forma el plazo para su utilización, fijando un único momento dentro de cada período de gobierno en el que pueden presentarse las solicitudes de revocatoria para todas las autoridades electas de ese período. A su favor, tiene el hecho de concentrar los procesos de votación en referendos y economizar recursos.

Respecto de dicha modificación se argumentó que la habilitación del segundo año de gestión como apertura del período susceptible de revocación tenía a desestabilizar a los relativamente recientes alcaldes y presidentes regionales, quienes debían dedicar tiempo a evitar ser revocados en lugar de gestionar sus políticas y afianzarse en el gobierno. Además, ocurría que en general la medida era solicitada por los candidatos que habían perdido las últimas elecciones<sup>38</sup>, como revancha política, y con miras a conquistar rápidamente más espacios en el Concejo Municipal o el Consejo Regional en caso de que se convocase a nuevas elecciones para ocupar las vacantes.

Al anterior cambio se agrega que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe resolver las solicitudes presentadas y que, en caso de denegarse, procede recurso de apelación ante el JNE, no procediendo luego recurso contra su resolución. De este modo se suma un filtro a las solicitudes de revocatoria que decidirá cuáles efectivamente continuarán su curso y cuáles no, interponiendo una instancia vertical o indirecta de control en el proceso de implementación de una herramienta de democracia directa.

Luego, el JNE convoca a consulta popular para las solicitudes admitidas. Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria. La adquisición de *kits* electorales para promover la revocatoria se puede efectuar a partir del mes de junio del segundo año de mandato, continuando de este modo con la estructuración y acotamiento de su implementación. Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.

El artículo 22.<sup>º</sup> elimina el techo de 400.000 firmas impuesto previamente al requisito de adherentes estipulado en un mínimo del 25% de los electores. Como ya se dijo, este techo solo tenía efecto en la ciudad de Lima, por su gran cantidad de habitantes, reduciendo y facilitando en ese distrito la recolección

38 Conoce los cambios en revocatoria aprobados por el Congreso. [En línea]. En *Elecciones en Perú*. Disponible en: <http://www.eleccionesenperu.com/informacion-electoral-reforma-revocatoria-autoridades-peru-231.html> (Consultado el 4 de diciembre de 2015).

de firmas. En adelante, solo se estipula que la consulta se lleva a cabo en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada de al menos el 25% de las firmas de sus electores y, se agrega ahora expresamente, “ha sido admitida” (el filtro de la ONPE antes mencionado).

La modificación de los artículos 24.<sup>º</sup> y 25.<sup>º</sup> cobra vital importancia, siendo que en ellos se define el modo de remplazo de la autoridad revocada, punto sensible en el diseño institucional original que motivó una indeseable especulación electoral anticipada por parte de algunos políticos. Según el nuevo artículo 24.<sup>º</sup>, el JNE acredita como remplazante de la autoridad revocada (salvo los jueces de paz), para que complete el mandato: a) al vicepresidente regional, tratándose del presidente regional; b) a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, con votación simple, si se trata del vicepresidente regional; c) a quienes elija el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros, tratándose simultáneamente del presidente regional y el vicepresidente regional; d) al correspondiente accesitario, tratándose de un consejero regional; e) al primer regidor accesitario en su misma lista, tratándose de un alcalde, y f) al correspondiente accesitario de su lista, tratándose de un regidor.

A lo anterior, el artículo 25.<sup>º</sup> agrega que quienes remplazan a los mandatarios revocados completan el período para el que fueron elegidos estos y, fundamentalmente, que “en ningún caso hay nuevas elecciones”. Se suprime así la anterior convocatoria a nuevas elecciones prevista en caso de que se revocase a más de un tercio del Concejo Municipal o del Consejo Regional. Es decir que si la consulta es aprobada y la autoridad es obligada a abandonar el cargo, en ningún caso se convocará a nuevas elecciones. Las autoridades revocadas serán remplazadas por sus segundos inmediatos o por el accesitario. Esta modificación ayudaría a evitar que los candidatos que perdieron los comicios sean quienes impulsen la revocatoria para llegar al puesto en forma anticipada. Tal dificultad fue antes advertida en el análisis del desempeño práctico de este mecanismo, cuyo excesivo uso con fines estratégico-electorales en ese país redundó en inestabilidad política y dificultades en el ejercicio del gobierno.

El artículo 29.<sup>º</sup> prohíbe a la autoridad revocada postular a cargo alguno en la entidad de la que ha sido revocada en la elección regional o municipal siguiente, según corresponda. También le prohíbe acceder a función pública bajo modalidad alguna de contratación en la entidad de la que ha sido revocada hasta terminar el mandato. Cabe hacer notar que en la versión de 1994 (no modificada en 2009) este artículo habilitaba a la autoridad revocada para presentarse a elecciones para su mismo puesto en la siguiente convocatoria, esto es, se le permitía competir en las contiendas convocadas para ocupar los cargos revocados (en los casos en que se hubiese desvinculado

a más de un tercio del órgano). Dicho contrasentido fue eliminado en esta nueva versión.

El agregado artículo 29.<sup>º</sup> A dispone como innovación la obligatoriedad de la rendición de cuentas a los promotores y a la autoridad sometida a revocación respecto de los ingresos y egresos (se supone, de campaña) indicando la fuente con sustento documental. De lo contrario se prevén multas a favor de los organismos electorales. Además, establece que los promotores deben inscribirse en el JNE una vez convocado el proceso, a fin de quedar legitimados para promover la revocatoria o defender a la autoridad en proceso de revocación, y que serán reconocidos por resolución expresa de la autoridad electoral correspondiente. Quedan igualmente obligados a rendir cuentas.

Cabe resaltar que la normativa habla de “promover la revocatoria” y de “defender a la autoridad en proceso de revocación”, en el sentido de una campaña a favor y en contra del funcionario en cuestión. El referendo revocatorio adquiere así un tinte de campaña electoral, acercándose más a una votación informada y orientada partidariamente que a una manifestación amplia, espontánea y genuina de descontento popular.

Por último, el segundo y último artículo de esta Ley n.<sup>º</sup> 30.315 estipula que la normativa no se aplica a los procesos de revocatoria que se hallan en trámite en ese momento. Deberán transcurrir algunos años de vigencia de esta nueva modificación para conocer los efectos empíricos de la reforma y su tendencia, y si ha logrado corregir las deficiencias de implementación observadas bajo las versiones anteriores.

Por lo pronto se pueden adelantar algunas primeras observaciones respecto del impacto de dicha reforma. Acorde con la Ley n.<sup>º</sup> 26.300, y su modificatoria n.<sup>º</sup> 30.315, a partir del 1 de junio del segundo año de mandato, esto es, de 2016, se habilitó la venta de los documentos y formatos (*kit electoral*) para solicitar la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Regionales y Municipales elegidas para el periodo 2015-2018<sup>[39]</sup>. Siguiendo la misma normativa, los referendos se votarían en el tercer año del mandato, es decir, en 2017.

A un mes de encontrarse abierto el período de compra de *kits*, la ONPE destacó que la nueva ley “ha repercutido en el número de planillones de adherentes (*kits electorales*) vendidos para promover dichas iniciativas, la cual es ahora menor en comparación a otros períodos”<sup>[40]</sup>. Ello debido a que uno de sus principales cambios fue “que la revocatoria ya no dará lugar a la

39 Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). [En línea]. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/servicios/venta-kits/consulta-popular-revocatoria-autoridades> (Consultado el 1 de septiembre de 2018).

40 ONPE: Se reduce número de kits vendidos para revocatoria tras reforma. [En línea]. En TV Perú. 5 de julio de 2016. Disponible en <http://www.typeru.gob.pe/informa/politica/onpe-se-reduce-n-mero-de-kits-vendidos-para-revocatoria-tras-reforma> (Consultado el 1.<sup>º</sup> de septiembre de 2018).

convocatoria de nuevas elecciones, que era considerado el principal incentivo para promover dichas consultas ciudadanas”<sup>41</sup>. De hecho, reconoce que “las nuevas reglas que se aplicarán a las revocatorias de 2017 fueron aprobadas en el marco de la reforma electoral, a fin de evitar que ese legítimo derecho de control ciudadano se desnaturalice y se convierta en una herramienta de revancha política”<sup>42</sup>.

En cuanto a números concretos, se observa que, hasta antes de la promulgación de la Ley n.º 30.315 en 2015, “la venta de los planillones de adherentes para las revocatorias era muy alta. Así, en el primer mes de la venta para las revocatorias de 2013 se vendieron 1,695 *kits*”<sup>43</sup>. Sin embargo, en julio de 2016, “transcurrido el primer mes de venta para las consultas de 2017, iniciado el 1 de junio [...], se han adquirido 139 planillones de adherentes en todo el país”<sup>44</sup>. La reducción también es notoria “si se compara con los 989 y 429 *kits* adquiridos en el primer mes de venta registrados para los procesos de revocatoria de los años 2008-2010 y 2004-2005, respectivamente”<sup>45</sup>.

En cuanto a la correspondiente consulta popular por la revocatoria de autoridades municipales, celebrada el 11 de junio de 2017, la ONPE certifica que involucró autoridades de 12 de los 24 departamentos de Perú. Con un total de 51.881 electores hábiles afectados, hubo una participación del 58.82% de la población, lo que significa un alto ausentismo (del 41.8%). En total se sometieron a consulta 89 representantes municipales, el número más bajo en la historia de este mecanismo en Perú: “Esta cifra es siete veces menor que la que se registró en 2013 y casi quince veces menor que la de 2012”<sup>46</sup>.

En cuanto a los alcaldes, fueron 26 los sometidos a consulta, pero solo 13, el 50%, cumplió los requisitos establecidos en el artículo 23.<sup>º</sup> de la Ley n.º 26.300 para ser revocados (la mitad más uno de los votos válidos emitidos para revocar a una autoridad y la asistencia en las urnas de al menos el 50% de los electores hábiles del padrón). El total de regidores sometidos a consulta fue de 63, de los cuales 41 (el 65,08%) cumplieron los requisitos antedichos para que se aprobase su destitución<sup>47</sup>: “la reducción de la cantidad de autoridades revocadas respecto a los dos procesos anteriores también fue significativa. Si en 2012 y en 2013 se revocaron 469 y 213 autoridades,

41 Ibíd.

42 Ibíd.

43 Ibíd.

44 Ibíd.

45 Ibíd.

46 Revocatorias: *El ocaso de la sinrazón, el retorno de la sensatez*. [En línea]. En Perú 21. 18 de junio de 2017. Disponible en: <https://peru21.pe/politica/revocatorias-ocaso-sinazon-retorno-sensatez-analisis-82061> (Consultado el 1 de septiembre de 2018).

47 Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). [En línea]. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2017/PRCPR2017/Resumen-GeneralMunicipal-Distrital-EM.html> (Consultado el 1 de septiembre de 2018).

respectivamente, en 2017 solo se revocaron 54, la menor cantidad registrada desde el año 2005”<sup>48</sup>.

**CUADRO 2**  
**AUTORIDADES SOMETIDAS A REVOCATORIA**  
**Y AUTORIDADES REVOCADAS EN 2017**

LEY N.º 30.315 DE 2015	AUTORIDADES	EN CONSULTA	REVOCADOS	NO REVOCADOS	% REVOCADOS
	Alcaldes	26	13	13	50
	Regidores	63	41	22	65,08
	Total	89	54	35	

Fuente: Resolución n.º 0351-2017-JNE<sup>49</sup>.

A primera vista y a muy corto plazo, la reforma normativa tuvo como efecto tangible reducir la cantidad de solicitudes y de mandatarios revocados. Todo indicaría que tal disminución obedece, en primer término, al desincentivo que la eliminación de las elecciones como mecanismo de remplazo de los revocados representa respecto de los actores político-electoralmente interesados. De este modo, la revocatoria estaría recuperando su función original en tanto mecanismo de control vertical de los ciudadanos hacia sus gobernantes, y depurándose del uso “desviado” como instrumento de competencia y revancha intra-élite política. Otras reformas que pudieron haber contribuido a tal reducción son la eliminación del techo de 400.000 firmas en Lima (lo que dificulta la reunión de avales en ese distrito, ya que el 25% del padrón es un número mucho más elevado y arduo de conseguir) y la fijación de fechas y plazos estrictos y únicos para la presentación de todas las solicitudes (junio del segundo año de mandato) y para la votación de todas las consultas (junio del tercer año de mandato).

##### 5. ALGUNAS REFLEXIONES COMPARADAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA REVOCATORIA EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Llegados a este punto resulta conveniente ampliar la mirada e incorporar un panóptico general acerca de la utilidad y efecto que la revocatoria de mandato ha tenido en su aplicación en otros países latinoamericanos que la incluyen en sus constituciones nacionales, esto es, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá

48 Revocatorias: *El ocaso de la sinrazón, el retorno de la sensatez*, cit.

49 Resolución n.º 0351-2017-JNE. [En línea]. En *El Peruano*. 7 de septiembre de 2017. Disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/declaran-concluido-el-proceso-de-la-consulta-popular-de-revo-resolucion-no-0351-2017-jne-1564014-3/> (Consultado el 1 de septiembre de 2018).

y Colombia. Ello, a fin de enriquecer el panorama del lector y facilitar la comprensión de los resultados y las reformas normativas referidas previamente en torno del ejercicio de la revocatoria en Perú.

Se excluye el análisis de los casos de aplicación de la revocatoria presidencial en los Estados que cuentan con ella (Venezuela, Bolivia y Ecuador) debido a que la relevancia y centralidad del Ejecutivo nacional en un régimen presidencial genera dinámicas políticas, sociales, mediáticas e institucionales que divergen en alto grado de las circunstancias y efectos que rodean el uso del revocatorio para bancadas legislativas nacionales y para todos los cargos electivos subnacionales (ejecutivos y legislativos). Más aún siendo que el caso aquí estudiado, Perú, no cuenta con tal versión de revocatoria presidencial en su Ley Fundamental.

Un primer eje de análisis comparado lo proporciona el grado de dificultad que los diversos arreglos institucionales imponen a la implementación del mecanismo revocatorio y también a la destitución final de un mandatario electo. Si los requisitos y procedimientos estipulados implican un grado de dificultad tal que hacen prácticamente imposible cumplimentarlos, la revocatoria de mandato adopta un rol puramente decorativo, sin utilidad concreta, y pierde interés a los ojos de los ciudadanos (más aún para aquellos “no organizados”) a cargo de emprender tan ardua tarea. Si la legislación es demasiado exigente y compleja puede terminar por desalentar las solicitudes, hacer naufragar los procesos y/o blindar a los gobernantes ante posibles revocatorias, quitando cualquier efectividad, utilidad e interés al mecanismo.

La experiencia venezolana, fuera de la revocatoria presidencial, mostró que la reglamentación de este mecanismo tendía a producir un efecto restrictivo entre la cantidad de solicitudes que superaban los primeros requisitos y llegaban a votación, y el número de procesos que, una vez votados, terminaban con la destitución del mandatario. Por ejemplo, en 2007 se presentaron 167 solicitudes de revocatoria (9 para gobernadores, 49 para miembros de los consejos legislativos de los estados y 109 para alcaldes), de las cuales la autoridad electoral solo habilitó la recolección de firmas respecto de 4 gobernadores, 20 alcaldes y 4 diputados de asambleas regionales (28 autoridades). Solo llegaron a referendo 9 alcaldes y una legisladora. El saldo de las votaciones fue que la mitad de los funcionarios sometidos a referéndum, 5, salieron revocados<sup>50</sup>. El resto de los referendos fueron desestimados por no cumplir alguna de las tres condiciones prefijadas: el nivel de presencia en las urnas, el reunir más votos a favor de revocarlo que en contra, y/o que la cantidad de votos a favor de la revocación superase los obtenidos por el mandatario en su elección.

50 KORNBBLITH, M. *La tortuosa experiencia venezolana con los mecanismos de la democracia directa*. En ROMERO ALTAMIRANO, G. y MORALES MARTÍNEZ, G. *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*. México: Tirant lo Blanch, 2017.

Este diseño institucional, vigente hasta buena parte de 2016, fue criticado por sus exigencias de aplicación, incluso más elevadas y numerosas que las previsiones constitucionales. En 2007, solo el 17% de las solicitudes pasó a la instancia de junta de firmas, un exiguo 6% de las 167 presentaciones iniciales llegó a votarse, y únicamente el 3% del total de los mandatarios en cuestión resultó revocado. A diferencia del caso peruano arriba estudiado, el remplazo se definió no a través de nuevas elecciones sino por los suplentes o por designación del Concejo Municipal, con lo cual el incentivo electoral anticipado no parece haber sido uno de los motores de su activación. Si bien la aplicación de la revocatoria a nivel subnacional y de cargos legislativos nacionales en Venezuela fue acotada, en 2007 el mecanismo se implementó en 7 estados. Los resultados dan la pauta de una reglamentación que habilita pero también restringe en alto grado su uso, donde la salida anticipada es, no obstante, uno de sus posibles desenlaces.

La experiencia boliviana muestra una legislación aún más severa que la venezolana en cuanto a la magnitud de las trabas normativas interpuestas al control vertical societal. Por ejemplo, en febrero de 2013, al cierre del plazo fijado en el calendario unificado para las revocatorias 2012, se presentaron 124 solicitudes contra 216 autoridades de diferentes niveles de gobierno: 168 concejales, 37 alcaldes, 5 asambleístas departamentales, 3 diputados uninominales, 1 gobernador, 1 ejecutivo seccional y 1 indígena de circunscripción especial. La mayoría de los solicitantes eran vecinos a título individual o representantes de juntas vecinales u organizaciones ciudadanas. Algunas de estas solicitudes se sustentaron en supuestos hechos de corrupción<sup>51</sup>. Luego de los sucesivos filtros relativos a la entrega de los libros de adhesiones, la recolección y verificación de firmas, y el cruce de datos de los firmantes con los padrones respectivos, todas las solicitudes terminaron siendo rechazadas por el órgano electoral. Antes o después, ninguna alcanzó los requisitos necesarios para llegar a la convocatoria a votación, la cual, como si fuera poco, aún debía ser aprobada por ley de la Asamblea Nacional: otro obstáculo difícil de sortear para finalmente arribar al referendo.

El caso sugiere una normativa por demás estricta y restrictiva en cuanto a las posibilidades de destituir anticipadamente a un funcionario. Asimismo, los plazos estipulados en el cronograma unificado aletargaron el procedimiento (entre 12 y 16 meses en total) y pusieron en pie de igualdad todos los procesos iniciados. Esto, si bien puede implicar un cierto ordenamiento, previsibilidad y ahorro de recursos por un lado, por el otro desincentiva la celeridad en el cumplimiento de los requisitos por parte de los promotores y,

51 VERDUGO SILVA, J. T. *Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación*. En WELP y SERDÜLT, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, cit.

fundamentalmente, reduce a su mínima expresión el plazo de acortamiento de los mandatos de los representantes si efectivamente salen revocados.

Otro caso de alta exigencia en cuanto a los requisitos estipulados en la ley reglamentaria para implementar el mecanismo y lograr la revocatoria de un representante es el de Ecuador. Tal situación hizo que durante 12 años este instrumento de control estuviera inactivo (contando desde su creación constitucional en 1998). Su activación coincidió con la reforma constitucional (2008) y reglamentaria (2009 y 2010) que disminuyó las exigencias, por ejemplo, eliminando las causales predeterminadas para la solicitud.

Desde mediados de 2010 se impulsaron los primeros procesos, principalmente contra cargos locales. De 730 peticiones de recolección de firmas solo se ejecutaron 78 procesos revocatorios (el 10%), para cargos municipales y parroquiales, evidenciando un decaimiento entre la etapa de recolección de firmas y la de votación. De los 78 procesos que llegaron a las urnas, 40 fueron municipales, siendo revocados 15, el 37% de estos cargos: alcaldes y concejales urbanos y rurales. De 17 alcaldes sometidos a votación, 11 (el 65%) conservaron su puesto, incluyendo a los 3 mandatarios afines al presidente Correa. Los 6 alcaldes revocados eran de agrupaciones contrarias. De los 23 concejales, se revocó a 9 (39%). Los otros 38 referendos fueron contra autoridades de los gobiernos parroquiales: el 84% de las autoridades (32) conservó su cargo. De los 30 vocales de junta parroquial que fueron a referéndum, 5 (el 17%) resultaron revocados<sup>52</sup>.

El significativo cambio de tendencia respecto del uso de este mecanismo deja traslucir que la modificación normativa en pos de suavizar los requerimientos redundó en una notable afluencia de solicitudes y que, si bien la gran mayoría de los procesos naufragó en la instancia de recolección de firmas, un considerable porcentaje de los cargos que llegaron a votación fue revocado, mostrando que la destitución de autoridades era uno de los resultados posibles. La permanencia mayoritaria de los funcionarios sometidos a referendo tuvo que ver con que su activación había surgido más de sectores opositores con motivaciones revanchistas que de una ciudadanía disconforme con la gestión, la que luego no prestó su apoyo a los procesos.

Finalmente, si una reforma normativa abrió las puertas al uso de la revocatoria, otra reforma normativa en sentido contrario, impulsada en 2011, al poco tiempo del auge revocatorio, por autoridades que vieron peligrar su continuidad, alzó nuevas barreras que desincentivaron las presentaciones, al tiempo que suspendieron los procesos vigentes. Tras esta modificación se presentaron 54 solicitudes, resultando todas rechazadas. Las especificidades

52 EBERHARDT, M. L. *Revocatoria de mandato en Ecuador: avances y retrocesos*. En *Revista de Ciências Humanas*. Dossiê “Espaços deliberativos: experiências participativas e cidadãs”. Vol 17, n.º 1, 2018, 182-199.

del diseño legal demostraron ser un factor que tanto puede poner en utilidad como inutilizar completamente un mecanismo de participación y control.

En Colombia, desde 1994 hasta 2012 se iniciaron 134 procesos pero no se revocó a ningún mandatario. Como en Perú, la mayoría de los promotores fueron ex gobernantes, ex candidatos derrotados y/o futuros candidatos o aspirantes a cargos, que activaron el mecanismo en pos de sus aspiraciones electorales o revanchistas personales, ajenas al humor ciudadano y al ejercicio del control vertical. No casualmente, las solicitudes de revocatoria se incrementaron en los años preelectorales. Incluso aquellas que aducían las causales estipuladas como “insatisfacción generalizada de la ciudadanía” o “incumplimiento del programa de gobierno” encubrían intereses privados de contratistas del municipio o de miembros del Concejo Municipal. Ese “uso indeseado” de la revocatoria en relación con el fin atribuido de control ciudadano pudo ser en parte estimulado, al igual que en Perú, por el mecanismo previsto para remplazar a la autoridad ejecutiva desplazada: la convocatoria a elecciones, que funcionaba como incentivo para ex y/o potenciales candidatos interesados en tomar revancha y/o llegar anticipadamente al poder.

Algunos procesos cayeron antes de votarse por no aprobar la recolección y verificación de firmas, y todos los que llegaron a las urnas fracasaron por no alcanzar la participación mínima necesaria. Si bien el voto es optativo en todas sus formas en este país, lo que supone una participación general baja en las votaciones, el piso exigido para legitimar la revocatoria se calcula en función de los votos válidos emitidos en la correspondiente elección del mandatario, debiendo reunir un número de sufragios no menor al 40 % de los mismos, con lo cual no implicaba un desafío imposible de alcanzar ni, por lo mismo, un factor a revisar/suavizar en la normativa. La explicación sobre el fracaso de las revocatorias en las urnas tenía más que ver con el desinterés ciudadano que con la exigencia de los requisitos. Como el motor de las iniciativas fue principalmente la especulación electoral, y no una amplia y profunda decepción de parte importante de la población sobre el desempeño de algún funcionario, presumiblemente el referéndum solo contó con el voto de quienes apoyaban el proyecto del promotor, pudiendo aspirar a recibir algún beneficio asociado a la destitución y reemplazo del mandatario. Es por ello que los votos emitidos a favor de la destitución eran tanto más numerosos que los expresados en contra, pero también insuficientes.

Si bien las sucesivas reformas reglamentarias (la última data de 2015) fueron disminuyendo notablemente los umbrales de firmas y votos requeridos para revocar un mandato, ninguna iniciativa terminó en destitución. Este resultado no estaría indicando una exigencia excesiva de la legislación sino la ausencia de una genuina y amplia motivación popular contra la continuidad de un gobernante. Por tanto, la opción por disminuir aún más

las condiciones de implementación de la revocatoria solo potenciaría la especulación electoral<sup>53</sup>.

Por último, el caso Panamá tiene su particularidad en tanto cuenta con dos modalidades de revocatoria: la partidaria y la popular. La primera fue la única implementada, pero esta no se corresponde con una forma de democracia directa propiamente dicha. Se trató solo de dos casos, ejecutados ambos por el Partido Revolucionario Democrático según el procedimiento indicado en la correspondiente ley y en su carta orgánica, que expulsó a dos de sus diputados y les revocó luego sus cargos. En el caso del primero, por involucrarse en un delito de extorsión, aludiendo el partido a una acción contra sus principios morales por la sola exposición del funcionario a la sospecha. En el caso del segundo, por haber votado contra la directiva partidaria sobre la continuidad de dos magistrados. En ninguno de estos procesos se requirió el voto de la población. La exclusión del veredicto cívico a la hora de privar del mandato otorgado por la ciudadanía provocó críticas y dudas sobre la legitimidad de este mecanismo. La revocatoria partidaria aparece no como un instrumento de *accountability* societal sino de disciplinamiento partidario, una finalidad alejada de la del control ciudadano que sí es propio de la revocatoria popular.

#### CONCLUSIONES

La introducción de la revocatoria de mandato en el marco normativo de Perú vendría, en principio, a satisfacer una doble función de suma importancia para la salud democrática e institucional del país. La primera, en términos de participación ciudadana, habilitando el control directo o *accountability* societal por parte de la población hacia sus gobernantes, pudiendo en adelante destituir a quien, a su juicio, hubiera incumplido con sus deberes o defraudado sus expectativas. Dicha función podría ejercerse en ese país durante la mitad del mandato (luego del primero y antes del último año). En segundo lugar, tendría la mencionada cualidad de funcionar como un mecanismo de cese anticipado de los gobernantes, que evitaría la permanencia en el cargo de mandatarios que hubieren perdido en alto grado el sustento popular y que se estuvieran sosteniendo sobre la base del uso de la fuerza o con una notable debilidad política, con implicaciones negativas para la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

Este potencial en términos teóricos de la revocatoria de mandato ha sido contrastado en Perú con su dimensión normativa, que concierne al diseño institucional del mecanismo en ese país, y también con su dimensión empírica, respecto de su aplicación en los hechos y sus resultados.

53 FRANCO-CUERVO, A. B. *Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)*. En WELP y SERDÜLT, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, cit., 73.

Comenzando con el aspecto normativo, es menester recordar que toda reglamentación establece las condiciones, alcances, requisitos y límites para la implementación de una norma, en este caso, la relativa a la aplicación del mecanismo de revocatoria de mandato. Las definiciones que en ella se establezcan respecto de quiénes y cuándo pueden convocarla, qué cantidad de avales se requieren y en cuánto tiempo puede recolectárselos, la proporción del electorado necesaria en las urnas para validar el referendo, la cantidad de votos exigidos para aprobar la revocación, los efectos de la misma y el modo de remplazo del revocado, entre otros muchos detalles, determinan el grado de accesibilidad del mecanismo para los ciudadanos que quieran ponerlo en práctica.

Algunas reglamentaciones se inclinan hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano a través de la moderación de sus requisitos y restricciones; otras prefieren preservar la continuidad del mandatario, aun al precio de privar de toda aplicabilidad y efecto al mecanismo. El caso de Perú, durante más de veinte años de vigencia del revocatorio, ha tendido más a lo primero, pero, curiosamente, muchas veces con consecuencias alejadas de la participación cívica y contrarias a la estabilidad del régimen.

Mientras que las normas demasiado laxas (más aún si van unidas al remplazo del revocado vía electoral) pueden dar lugar a un uso excesivo e inadecuado del *recall*, basado en la especulación estratégico-política de algunos ex o futuros candidatos, que termine redundando en constantes cambios de gobierno y en graves dificultades para ejercer el mando (como en Perú), las reglamentaciones excesivamente exigentes y/o intrincadas (más aún si el reemplazo de la autoridad destituida descarta la vía electoral) pueden poner en jaque la aplicabilidad y el interés de la revocatoria.

En el caso de Perú aquí estudiado, la normativa vigente durante 21 años (de 1994 y 2009) permitió e, indirectamente, estimuló un uso frecuente y recurrente del revocatorio, pero no solo por cuenta de una ciudadanía decepcionada con algún gobernante sino también, y de modo notable, a requerimiento de antiguos contendientes políticos que buscaron vengar su derrota o su revocación, y/o de candidatos ávidos por llegar lo antes posible al poder.

Efectivamente, la reglamentación del *recall* en ese país ha sido bastante permisiva en sus condiciones de implementación, haciendo fácilmente viable el uso de esa herramienta participativa. Para comenzar, permitió que tanto individuos como organizaciones pudieran recurrir a ella, sin excluir a nadie ni incorporar requisitos adicionales (a diferencia de Ecuador donde, para ser promotor, se pide acreditar el voto en la última elección; o de Venezuela, que solo habilita la solicitud a organizaciones civiles o políticas, pero no a ciudadanos a título personal).

Por otro lado, solo excluyó al primero y al último año del mandato (de 4 años de duración) de la posibilidad de enfrentar pedidos de revocatoria, lo que resulta aceptable siendo que la exclusión del primer año garantizaría al

gobernante un plazo lógico para implementar su programa de gobierno sin interrupciones, y la exclusión del último evitaría superposiciones innecesarias con las elecciones para el nuevo período. De este modo quedan disponibles los dos años intermedios (la mitad de la duración del mandato) para quienes quieran demostrar su disconformidad con un representante por esa vía.

Respecto de la solicitud, si bien la ley pedía que se explicitasen los motivos de la iniciativa, no exigió elementos probatorios (a diferencia de Ecuador que sí los requería). Además, el mínimo de firmas del 25% del padrón solicitado para acompañar el pedido no era bajo, pero tampoco imposible de alcanzar (como demostró la experiencia), siendo incluso menor que el piso establecido en otros países (Bolivia exige reunir el 30% de adhesiones cuando se trata de autoridades municipales).

El cumplimiento de ese requisito era suficiente para que la justicia convocase al referendo, esto es, sin necesidad de evaluación previa (como sí ocurre en Ecuador, a cargo del Consejo Nacional Electoral). Tampoco limitó el tiempo de recolección de avales (a diferencia de Venezuela, que solo otorga el exiguo plazo de 3 días).

En cuanto a los votos necesarios para la destitución, en principio requirió al menos el voto favorable de la mitad más uno de los votantes (se entendía, del padrón), resultando un piso elevado, ya que más de la mitad de los empadronados no solo debía asistir a votar sino que además tenía que elegir el sí a la revocación. No obstante, tras diversas interpretaciones, la reforma de 2009 ató esa proporción al número de votos válidos emitidos con ocasión del referendo, un piso bastante menor. Como contrapeso se agregó que, para que procediera la revocatoria, debía haber asistido por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón. De este modo se buscaba evitar que una pequeña minoría destituyera a un representante elegido por la mayoría. El efecto inmediato era la destitución del representante.

Respecto del remplazo del/los revocado/s, en la mayoría de los casos lo sucedía el suplente. Pero, y aquí radicaba el talón de Aquiles de la normativa original y de su primera reforma, en caso de revocación de más de un tercio del Concejo Municipal o el Consejo Regional, la sucesión se definía mediante elecciones. Esta última prescripción dio pie a un uso poco deseable del mecanismo, contrario a su finalidad original de control ciudadano, alimentando expectativas electorales anticipadas en los competidores al cargo y constituyéndose en una vía de revancha política de los candidatos derrotados y de los gobernantes revocados. Todo ello provocó una alta rotación en los cargos y problemas de gobernabilidad a nivel local.

Frente a tal panorama, la reforma legislativa de 2015 vino a establecer algunas restricciones al ejercicio del revocatorio y, sobre todo, a eliminar la disfuncional sucesión por elecciones. Efectivamente, dicha norma limitó la cantidad de revocatorias posibles a una por autoridad, a solo una vez por período y, como novedad, a una fecha fija para todas las solicitudes y otra

para todas votaciones (a mitad del segundo año para los pedidos y a mitad del tercero para los referendos); atribuyó a la ONPE la facultad de resolver positiva o negativamente sobre las solicitudes, pudiendo darles curso o desactivarlas (interpuso un filtro indirecto en un mecanismo directo); eliminó el techo de las 400.000 firmas que facilitaba en gran medida la recolección de firmas en Lima; reguló las campañas a favor y en contra de la revocación; y, finalmente, eliminó la convocatoria a elecciones como medio de remplazo de los revocados para todos los casos.

Estos cambios, se supone, han llegado para desincentivar el uso indebido de la revocatoria de mandato, aquel que se realiza con propósitos opuestos a los de la *accountability* societal, y que, paradójicamente, ha acarreado efectos negativos sobre la gobernabilidad y la estabilidad política e institucional a nivel subnacional. En ese sentido, la última reforma se ha encaminado a desactivar la motivación electoral que alentaba a los políticos (no así a los ciudadanos) a utilizar dicho mecanismo en pos de sus fines estratégicos particulares de acceso al poder, y ha incorporado algunos filtros y controles a su puesta en práctica para evitar tales desviaciones.

Será ahora cuestión de dejar transcurrir algunos años para ver si tales correcciones han logrado no solo conseguir sino también afianzar las metas deseadas, y, principalmente, si han podido potenciar las ventajas de este mecanismo respecto de democratizar el régimen y fomentar la participación ciudadana o si, por el contrario, lo han vuelto impotente, incluso para estos fines loables. Los primeros resultados relevados de los procesos de 2017, implementados bajo la nueva normativa, dan algunas señales en dirección a la pretendida moderación en el uso de este mecanismo, lo que puede estar indicando un desincentivo a los indeseados comportamientos estratégico electorales de la élite política, pero también, aunque en menor medida, una restricción en la aplicabilidad del mismo por parte de la ciudadanía.

#### REFERENCIAS

- ALTMAN, D. *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*. En *Política y Gobierno*. Año XII, n.º 2, 2005, 203-232.
- CRONIN, T. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- EBERHARDT, M. L. *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. En *Colombia Internacional*. N.º 92, 2017, 105-133.
- EBERHARDT, M. L. *Revocatoria de mandato en Ecuador: avances y retrocesos*. En *Revista de Ciências Humanas*. Dossiê “Espaços deliberativos: experiências participativas e cidadãs”. Vol. 17, n.º 1, 2018, 182-199.

- FRANCO-CUERVO, A. B. *Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014.
- GARCÍA LEMA, A. *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta, 1994.
- KORNBLITH, M. *La tortuosa experiencia venezolana con los mecanismos de la democracia directa*. En ROMERO ALTAMIRANO, G. y MORALES MARTÍNEZ, G. *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*. México: Tirant lo Blanch, 2017.
- LISSIDINI, A. *Democracia directa en América Latina: entre la participación y la delegación*. Documento de Trabajo, 17, Serie de Documentos de Trabajo, UNSAM, 2007, 1-45.
- MORLINO, L. *Calidad democrática entre líderes y partidos*. En *Conferencias magistrales. Partidos políticos y calidad de la democracia. Seminario internacional*. México: Instituto Federal Electoral, 2008.
- O'DONNELL, G. *Accountability horizontal*. En *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*. 8, 1998, 5-34.
- PAYNE, M.; ZOVATTO, D.; CARRILLO, F. y ALLAMAND, A. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.
- RIVERA, J. *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales*. En *Revista de Derecho Electoral*. N.º 2, 2006, 1-42.
- SMULOVITZ, C. *Judicialización y accountability social en Argentina*. En xxii Internacional Conference, Estados Unidos, LASA, 2001.
- TUESTA SOLDEVILLA, F. *Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014.
- VÁSQUEZ ORUNA, E. M. *Cuando los vientos revocadores azotaron Lima*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014.
- VERDUGO SILVA, J. T. *Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia, 2014.
- WELP, Y. *Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?* En *Democratization*. Aarau: University of Zürich, 2015.

WELP, Y. y SERDÜLT, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. En *Con Distintos Acentos*. 12 de noviembre de 2014.

WELP, Y. y SERDÜLT, U. *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. En Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política, Quito, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2010.

ZOVATTO, D. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. En LISSIDINI, A.; WELP, Y. y ZOVATTO, D. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.