

La revocación: el caso peruano

FRANCISCO MIRÓ-QUESADA RADA*

RESUMEN

La democracia es poder del pueblo y así como se elige a una autoridad y a un cuerpo representativo, debe considerarse el espacio de la revocación para que los ciudadanos puedan también ahí ejercer el poder que les corresponde.

Palabras clave: Revocatoria. Revocatoria en el Perú.

Sumilla

1. Introducción
 - 1.1. Constituciones con revocación integral
 - 1.2. Constituciones y leyes con revocación restringida
2. La revocación en la Constitución peruana de 1993
3. La revocación en las leyes 26300 y 29313
4. Aplicación de la revocación
5. El caso limeño
6. El rol de los comités y de los partidos políticos
7. El día de la revocación y los resultados
8. Reflexiones finales

1. Introducción

La revocación es una institución de la democracia directa que permite al ciudadano tener la opción para retirar el mandato a una autoridad elegida antes que concluya su periodo de gobierno. De esta definición se deduce lo siguiente:

- a. Es directa porque se ejerce sin intermediación de los otros poderes del Estado.
- b. Es opcional porque nace de una iniciativa popular, en donde quienes plantean dicha iniciativa son libres o no de ejercerla. La ley reconoce el derecho, pero no obliga a ejercerlo. Es pues un derecho facultativo.

* Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor de Ciencia Política en la Universidad de San Martín de Porres, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Lima y Universidad Ricardo Palma.

- c. Toda autoridad elegida es potencialmente pasible de ser revocada. Son los revocables. En cambio los ciudadanos son revocantes.
- d. La revocación se ejerce durante el tiempo en que la autoridad está en el poder.

Cuando hacemos un estudio comparado de la revocación en las sociedades latinoamericanas, encontramos que está incorporada en algunas constituciones y se rige por leyes que regulan su funcionamiento. Son los casos del Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Panamá. En México figura en las constituciones estatales, en Costa Rica en el Código Electoral y, en el caso de la Argentina, se encuentra en la Ley Orgánica Municipal-ley 4233.

Del análisis de estas normas encontramos dos tipos de revocación:

- a. Integral: cuando todas las autoridades elegidas pueden ser revocadas.
- b. Restringida: que rige solo para algunas autoridades.

En el primer grupo están los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En el segundo tenemos a los casos del Perú, Colombia, Panamá, Argentina, México y Costa Rica. A continuación veremos, a *grosso modo*, lo fundamental que, sobre la revocación, establecen estas constituciones y otras normas. Empezaremos por la que hemos llamado integral.

1.1. Constituciones con revocación integral

De acuerdo con el artículo 23 de la Constitución venezolana, el presidente o presidenta de la República pueden ser revocados. Igualmente la revocación alcanza al vicepresidente(a), diputados y diputadas (artículo 197), así como a todos los cargos y magistraturas de elección popular (artículo 72). El presidente o presidenta de la República pueden ser revocados a partir de la mitad del período de su gobierno. Esto sucedió cuando la oposición forzó la realización de un proceso revocatorio que no logró su objetivo y el finado presidente Hugo Chávez fue ratificado. Este mismo criterio de temporalidades procede para todos los cargos elegidos. En este caso, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción electoral podrá solicitarla.

La Constitución ecuatoriana, en su artículo 109, reconoce el derecho de revocación para todas las autoridades. Incluye al presidente, alcaldes, prefectos y diputados. En cuanto al presidente, solo se dice que puede ser revocado por consulta popular. En lo relativo a las otras autoridades, la iniciativa de revocación puede ser presentada al menos por el 30% de los ciudadanos empadronados en su respectiva circunscripción territorial. Una particularidad de esta Constitución es que fija causales para que la revocación sea solicitada: o por «actos de corrupción» o porque la autoridad incumple con su plan de gobierno (artículo 111). Procede transcurrido un año de gobierno y antes del último año en que concluye su periodo.

Como en las constituciones anteriores, en Bolivia todas las autoridades pueden ser revocadas. De acuerdo con el artículo 172, cuando el presidente es revocado cesa de inmediato, asumiendo la presidencia el Vicepresidente, quien convocará a elecciones presidenciales en un plazo de 90 días. Como sucedió en Venezuela, Bolivia pasó por un proceso revocatorio cuando el presidente Evo Morales, con la intención de superar la crisis separatista en algunas provincias, especialmente Santa Cruz, logró que el Congreso aprobara una ley que incluía su revocación, la del vicepresidente y de los prefectos. Producido el proceso revocatorio, Evo Morales, su vicepresidente y cinco de los siete prefectos fueron ratificados. Cabe precisar que, luego de este proceso, se pudo superar la crisis política boliviana.

1.2. Constituciones y leyes con revocación restringida

En Colombia, el Perú, Argentina, Costa Rica y México, la revocación se aplica a nivel regional, municipal y estadual. En el Perú y Colombia procede en la instancia regional y municipal, en cambio en Argentina y Costa Rica es solo municipal.

Encontramos una novedad con relación a la facultad de ejercerla en la Constitución panameña. Consiste en que la revocación de los diputados del unicameralismo panameño la ejercen los partidos políticos. También pueden ser revocados los diputados suplentes, sin embargo, tratándose de un diputado principal o suplente de libre postulación puede ser revocado por el 30% de los ciudadanos que conforman el padrón electoral, según indica el código electoral de este país.

En Colombia la Constitución precisa que la revocación, junto con las otras instituciones de la democracia directa, será reglamentada por ley. En efecto, la ley 134 del 31 de mayo de 1994 se refiere a la revocatoria del mandato en el título VII y señala que son revocables los gobernadores y alcaldes. Para que se inicie un proceso revocatorio, este tiene que ser solicitado por el 40% de los ciudadanos. De acuerdo con esta ley, la revocación debe ser fundamentada por dos razones: insatisfacción de la ciudadanía e incumplimiento del programa de gobierno. Procederá un año después que la autoridad haya tomado posesión de su cargo.

En Argentina, los artículos 87 y 88 de la Ley Orgánica Municipal vigente (ley 4233) establecen que los electores son titulares de la iniciativa popular, consulta y revocatoria de las autoridades municipales elegidas. De acuerdo con el artículo 93 de la ley mencionada, el 10% de ciudadanos del padrón electoral de un municipio pueden pedir la revocación. Asimismo, esta ley indica que las elecciones para determinar si una autoridad municipal debe ser revocada o, en su defecto, ratificada en el cargo se realizarán dentro de los 60 días. Cuando la autoridad es revocada, queda automáticamente destituida, caso contrario, no se podrá pedir su revocación por el mismo hecho.

La revocación en México no es popular. Las legislaturas locales pueden revocar a sus integrantes de acuerdo con lo que establecen sus respectivas leyes. Como condición previa, el diputado local tiene que rendir pruebas y hacer los alegatos correspondientes para demostrar que no debe ser revocado. Si no lo hace, entonces esta procede. También la Constitución de Veracruz de Ignacio de la Llave indica que el Congreso puede aprobar, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, la suspensión o revocación del mandato de uno o más ediles previo cumplimiento de la garantía de audiencia, por algunas de las causas previstas por la ley, según indica el artículo 33 numeral IV inciso C y sección segunda, de las Atribuciones del Congreso. Asimismo, entre las facultades del Gobernador de este Estado está proponer al Congreso la supresión o revocación del mandato de uno o más ediles.

En lo que atañe a la revocación en Costa Rica, esta no está sancionada en la Constitución, sino en la ley 7794 del Código Municipal. En este caso, como sucede en México, el pedido de revocación nace de la decisión del Concejo municipal que presentará una moción solicitando la realización del acto revocatorio. Para que este proceda, tendrá que ser firmado por un mínimo de tres cuartas partes de los regidores. Si ello ocurre, se convocará a los electores del distrito correspondiente, en donde se ha aprobado la revocación concejal, a un plebiscito y los votos para destituir al alcalde deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos, que no debe ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el Cantón (artículo 14 de la ley 7794). En Costa Rica se denomina cantón a los territorios gobernados por autoridades locales.

La revocación tiene un alto porcentaje de aprobación ciudadana y está sustentada en el principio de soberanía popular. Salvo en las legislaciones mexicana y costarricense, nace de una iniciativa popular que debe pasar por un procedimiento establecido en leyes especiales que norman su funcionamiento. Esta iniciativa popular es opcional. Criterio que se sigue para las otras instituciones de la democracia directa. No obstante, en lo que se refiere al referéndum, además de nacer de una iniciativa popular, puede ser convocado por el presidente de la República, como establecen las constituciones de Ecuador y Panamá. Otra particularidad de esta institución es que los ciudadanos de los países en donde ella existe conocen en qué consiste y saben aplicarla. Se trata de una práctica democrática que empodera al ciudadano, porque es un instrumento, no solo de participación, sino de control popular.

Hecha esta introducción para ubicarnos en el contexto constitucional y legal de la revocación en América Latina, pasamos a explicar los aspectos jurídicos y políticos de la misma en el Perú y tomamos como ejemplo, para conocer su funcionamiento, el proceso revocatorio de la alcaldesa y de los regidores del municipio limeño.

2. La revocación en la Constitución peruana de 1993

La revocación está referida en diversos artículos de la Constitución peruana. Por ejemplo, el inciso 17 del artículo 2 en su segundo párrafo dice «Los ciudadanos tienen conforme a ley, los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum». Hay dos aspectos a resaltar en esta norma, la precisión de que este derecho debe ser de acuerdo con lo que señala una ley, que para los efectos de la legislación en esta materia son las leyes de Participación y Control Ciudadanos 26300 y 29313 que luego analizaremos. El otro aspecto a resaltar es que en este inciso se confunde revocación con remoción. Dos palabras de significado distinto. Como explica el constitucionalista Enrique Bernalles la «revocación es siempre popular y deja sin efecto un mandato previamente concedido por la ciudadanía, en cambio, remoción se usa principalmente en el Derecho Administrativo, para apartar a alguien de su empleo o ponerlo en otro lugar, en otra función»¹.

Asimismo, por coincidencia, otro inciso, el 17 del artículo 139, sobre los Principios y Derechos de los Funcionarios Jurisdiccionales, precisa que los magistrados pueden ser revocados. En este inciso se establece también la participación popular para el nombramiento de magistrados, conforme a ley. Sucede que a la fecha no existe una norma referente a este nombramiento y a la revocación de los jueces. Hay una contradicción en el inciso mencionado, los ciudadanos eligen no nombran. Las autoridades nombran. Ello llama a confusión, porque se podría interpretar que si por participación popular un juez asumiría un cargo, debería entonces ser elegido como lo es el *attorney* en los Estados Unidos. Si es nombrado por otra autoridad, no hay elección posible. Como se ha indicado, los ciudadanos eligen no nombran, esta es una función de la autoridad, una decisión político-administrativa. De acuerdo con la legislación peruana, las autoridades elegidas son revocadas, en cambio, las nombradas son removidas por los ciudadanos.

El otro artículo importante es el 31. Según esta norma, «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas». De acuerdo con la Constitución peruana, pueden ser revocados el presidente regional y los miembros del Consejo Regional (artículo 191), alcaldes y regidores (artículo 194). No se considera la revocación del presidente, vicepresidente ni de los congresistas como sucede en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Tal como se ha explicado en la introducción de este trabajo.

¹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Las cosas que usted debe saber. *El Comercio*, 15 de abril de 2013, p. A25.

3. La revocación en las leyes 26300 y 29313

Ley denominada de Participación y Control Ciudadanos precisa lo establecido en la Constitución respecto a la revocación de las autoridades elegidas, pero algunos de sus artículos fueron modificados por la ley 29313. Esta última es, en el fondo, una ampliación de la ley 26300, pues incorpora la revocación de los jueces de paz que provengan de elección popular, pero no incluye a los magistrados que, de acuerdo con la Constitución, también pueden ser revocados. Como indica esta ley modificatoria, la consulta de revocatoria solo procede una vez en el período del mandato y excluye la posibilidad que se plantee en el primer y último año de ese mandato, salvo que se trate de los jueces de paz, a diferencia de lo establecido en la ley 26300 que reconocía la posibilidad de presentar la solicitud de revocatoria el segundo y tercer año del mandato de una autoridad local y regional.

La ley también se refiere al porcentaje en que la autoridad es revocada, para lo que se requiere la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. Para que ello suceda, debe asistir al proceso revocatorio como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral. La norma en cuestión establece que la revocatoria no requiere ser probada y puede ser fundamentada. Este concepto se deriva del principio de que la revocación es el producto del «desencanto» político, o del retiro de confianza por parte de los ciudadanos. Un criterio laxo, es cierto, pero salvo las constituciones ecuatoriana, en los demás casos, incluso en normas estatales de los Estados Unidos, se sigue este criterio.

Sin duda los motivos para que un grupo de ciudadanos inicie un proceso revocatorio pueden ser diversos. Por ejemplo, si se estableciera que la corrupción es la causa de una revocación, esta tiene que ser probada y probar la corrupción de una autoridad conllevaría presentar pruebas de tal acusación y, como es lógico, ella debe hacerse por la vía penal y no por la política. Una mera acusación de tal naturaleza requiere, como hemos señalado, de sustento legal específico sometido a la jurisdicción penal correspondiente, en donde la autoridad determinará si tal corrupción existe. La revocación es más un acto político que jurídico, pero como en una democracia se debe equilibrar el poder ciudadano con el poder de la autoridad elegida, entonces se regula por ley, dentro del marco del Estado de Derecho. Precisamos Estado de Derecho para distinguir aquellas normas y prácticas políticas relativas a la revocación que existen o existieron en sociedades con gobiernos autoritarios y Estados totalitarios.

La revocación en el Perú se inicia con un proceso de recolección de firmas, las cuales deben ser debidamente comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Para que esta proceda, según establece la ley, se necesita el 25% o un máximo de 400 000 firmas y, como se ha indicado, debe fundamentarse, pero no probarse. Si el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que las firmas son válidas, convoca

a la consulta popular de revocación, la cual también se denomina referéndum revocatorio. El referéndum revocatorio se llevará a cabo a partir de los 90 días de haber sido hecha la convocatoria. La autoridad será revocada si los votos en contra son la mitad más uno de los electores que participan.

Ya en la casuística se han presentado situaciones en que la revocación solo se plantea contra una autoridad o contra todas. Puede pedirse también la revocación solo de un consejero regional o un regidor distrital o un número mayor. Cuando la autoridad es revocada, tratándose de alcaldes y presidentes regionales, ocupará el cargo quien le sigue inmediatamente en el orden correlativo que está establecido para los consejos municipales y gobiernos regionales. En el primer caso, el alcalde será reemplazado por el primer regidor y el presidente regional, por el vicepresidente. Si un regidor o regidores, así como consejeros regionales, son revocados, su cargo será ocupado por el accesitario hasta que el Jurado Nacional de Elecciones convoque a comicios para elegir a las nuevas autoridades.

Estos son los procedimientos de la revocatoria en el Perú. Merece comentario aparte el tema relacionado con el porcentaje de la recolección de firmas. La norma establece que es 25% del número de electores que hay en una circunscripción electoral o 400 000 firmas. Esta última cantidad es producto de una decisión que tuvo el legislador cuando elaboró la ley, quizás pensado en situaciones en que se plantee la revocación en ciudades de densa población, como Lima, por ejemplo, una capital que tiene casi 9 millones de habitantes, en donde aproximadamente 6 millones son electores. Si se aplicara en este caso el 25%, el número de firmas, 1 500 000, sería muy alto de conseguir y por eso, a mi entender, el legislador, con la finalidad de que los ciudadanos tengan una segunda opción más accesible, incorporó lo de las 400 000 firmas, sin duda una cifra cómoda y alcanzable. En consecuencia, esto fue precisamente lo que sucedió en el proceso de revocación de la alcaldesa de Lima y de los 42 regidores metropolitanos. Los revocadores lograron reunir más de 400 000 firmas, las cuales fueron debidamente comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones que convocó a consulta popular para el 17 de marzo de 2013.

4. Aplicación de la revocación

Desde que la revocación se incorporó a la Constitución de 1993 y antes de la consulta limeña, se han realizado siete procesos. Esto quiere decir que los ciudadanos empezaron a darse cuenta de la importancia de esta institución.

El primer proceso fue en 1997 y se realizó en 60 distritos. Se revocó a 135 autoridades. Fueron sometidas a esta consulta popular 190. En esta consulta fue revocado un alcalde provincial y 45 autoridades distritales. Para el año 2001 estuvieron

sometidas a revocación 628 autoridades en 172 distritos y 38 autoridades tuvieron que dejar sus cargos. Para el año 2004 la revocatoria se realizó en 18 distritos, se sometió a consulta popular a 878 autoridades y fueron revocadas 144.

El año 2005 hubo dos procesos revocatorios. El primero se realizó en 15 distritos, se sometieron a esta consulta 69 autoridades y se revocó a 43. La segunda revocatoria, que tuvo un carácter complementario, procedió en 6 distritos, fueron sometidas a este proceso 27 autoridades, revocándose a 10. Sucede que en el año 2008 se produjo la mayor cantidad de procesos revocatorios. Hubo consulta en 242 distritos y estuvieron sometidas a este proceso 1239 autoridades, se realizó en 3 provincias y en 88 distritos. La revocación alcanzó a 549 autoridades.

Durante el proceso revocatorio del año 2013, fueron sometidas a consulta popular 590 autoridades en 124 distritos. Se revocó a un alcalde provincial y a 69 autoridades distritales. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Revocatoria en el Perú

AÑO	¿En cuántas provincias se realizó?	¿En cuántos distritos se realizó?	¿Cuántas autoridades fueron sometidas a consulta popular?	¿En cuántas provincias se revocó autoridades?	¿En cuántos distritos se revocó autoridades?	¿Cuántas autoridades fueron revocadas en total?
1997	1	60	190	1	45	135
2001	1	172	628	0	13	38
2004	1	18	878	0	43	144
2005 (jul)	0	15	69	0	11	43
2005 (oct)	0	6	27	0	3	10
2008 (dic)	3	242	1239	3 Revocatoria de más de un tercio de autoridades	88 Revocatoria de más de un tercio de autoridades	549
2013	1	124	590	1	69	118

Fuente: Consulta Popular de Revocatoria. Abogada Yessica Clavijo Chipoco. Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales. Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

La ley 29313 contribuye al uso moderado de esta institución, pues esta solamente puede proceder una vez en el periodo del mandato de una autoridad y excluye la posibilidad de que se plantee en el segundo y tercer año de dicho mandato, como establecía la ley 26300 y ya se ha indicado. Esta norma es la que ha impedido que

se produzca un «vendaval» de revocaciones. Asimismo, muchos intentos de revocación fracasan porque sus promotores no pueden reunir las firmas que establece la ley (26300). No obstante, a pesar de todo, como se ha precisado, esta institución es la que más se utiliza si la comparamos con el referéndum, la iniciativa popular, la solicitud de rendición de cuentas y los cabildos abiertos.

5. El caso limeño

El año 2011, el pueblo limeño eligió a Susana Villarán de la Puente a la alcaldía metropolitana. Ella es una lideresa de izquierda que había desempeñado cargos importantes, fue ministra de la Mujer y Desarrollo Social durante el gobierno de transición bajo la presidencia del doctor Valentín Paniagua. El movimiento que lanzó su candidatura se llama Fuerza Social, una alianza compuesta por Tierra y Libertad, además de Patria Roja. Es la segunda autoridad metropolitana de izquierda y tuvo un significativo protagonismo durante la Marcha de los Cuatro Suyos contra la dictadura de Fujimori, liderada por Alejandro Toledo, luego presidente del Perú (2001-2006).

Meses después de esa elección, la candidata al Congreso por el partido Solidaridad Nacional, Norma Yarrow, anunció que iniciaría un trámite para solicitar la revocación de la alcaldesa por «incompetencia, abandono de la ciudad e intromisión en los asuntos políticos». Este pedido fue consignado por la prensa, pero no tuvo mayor efecto. Sin embargo, el partido al que pertenece esta militante cumpliría un rol fundamental en el proceso de revocatoria apoyando a los promotores del «sí».

Fue en 2012 que se inició el proceso de revocación. El abogado experto en derecho municipal, Marco Tulio Gutiérrez, que había militado en la izquierda, compró a la Oficina de Procesos Electorales (ONPE) un número determinado de kits para recolectar las firmas que se establecen en la ley 26300. Él y otros ciudadanos constituyeron un comité promotor para la revocación de la alcaldesa de Lima. El argumento que esgrimió Gutiérrez para justificar su pedido de revocación fue que la gestión de la alcaldesa «es insuficiente». Pero lo más interesante del caso es que, junto al pedido de revocatoria de la máxima autoridad metropolitana, se consideró a los 21 regidores (concejales) de Fuerza Social.

El 26 de octubre de 2012, el comité de revocación consiguió que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) validara las firmas para convocar a una consulta popular, cuyo número fue superior a lo que establece la ley 26300, 25% o 400 000 firmas. Verificadas las firmas, los representantes del comité revocador se dirigieron a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) con la constancia de dicha verificación entregada por RENIEC. Este organismo de registro ciudadano envió luego el documento al JNE para que convoque a la consulta popular.

A partir de este momento empezaron a reaccionar las fuerzas políticas y también la Municipalidad de Lima, que presentó un recurso extraordinario solicitando al JNE anule la resolución que ordenó mandar el conteo de firmas. Mientras tanto, en el plazo que va desde el pedido de la revocación hasta la resolución del recurso extraordinario interpuesto contra el proceso relacionado con la recolección de firmas, quienes solicitaron la revocación decidieron incluir a todos los regidores y no solo a los 21 de Fuerza Social.

Del análisis de este proceso resulta que el plazo para presentar el cuarto y último lote de firmas vencía el 6 de julio. Sin embargo, cuando los revocadores llevaron sus planillones ese día, se les informó que hubo un error y que dicho plazo había vencido el día anterior. Por ello RENIEC se negó a verificar las firmas. Esto motivó el reclamo de los promotores al Jurado Nacional de Elecciones. El ente electoral les dio la razón y ordenó a RENIEC efectuar la verificación de las firmas restantes. Como dicho error administrativo fue comprobado, no procedió el recurso de nulidad presentado por la municipalidad y el Jurado ordenó que continúe el proceso.

Absuelta esta duda se produjo otro problema sobre la fecha en que debería ser el referéndum revocatorio. Resulta que, con anterioridad a la solicitud de revocación contra la alcaldesa de Lima, el Jurado Nacional de Elecciones ya había decidido la realización de esta consulta a realizarse en diversos distritos del país, el día 7 de julio de 2013. Al principio se creyó que la consulta limeña se realizaría en esa fecha, pero este criterio cambió cuando los revocantes propusieron al JNE adelantarla. Para ello alegaron que la revocación de la alcaldesa de Lima tenía características particulares que la diferenciaban de las revocatorias en los distritos del interior del país y argumentaron que sería un proceso complejo por el número de electores y que, en consecuencia, debería tener un tratamiento especial. Hechas las consultas del caso, teniendo en cuenta las opiniones a favor y en contra de esta propuesta que, además generó un debate en los medios de comunicación, el JNE, atendiendo el pedido de los revocadores, emitió una resolución fijando la fecha del acto revocatorio para el 17 de marzo de 2013.

Otro tema que no puede dejarse de lado en este trabajo es el de los protagonistas, actores políticos, así como las diversas opciones y puntos de vista respecto, no solo al proceso revocatorio, sino también respecto a la conveniencia e inconveniencia de la revocación en sí misma. Al comienzo del proceso revocatorio, un alto porcentaje de limeños, que bordeaba un poco más del 70%, estaba a favor de que la alcaldesa Villarán sea revocada. Solo entre un 20 o 25% no quería la revocación de esta autoridad y había, como siempre, un pequeño número de indecisos. Como veremos luego, esta situación empezaría a cambiar unas semanas antes de la fecha señalada para votar. Lo mismo sucedía en el caso de los regidores, la mayoría estaba por la revocación.

6. El rol de los comités y de los partidos políticos

Ante la inminencia de la realización de la revocación de acuerdo con lo que manda la ley, empezaron a formarse comités a favor del «sí» y del «no». Esto estaba dentro de la lógica del proceso, pues la organización de los comités sirvió para elaborar sus estrategias y organizar la campaña de acuerdo con sus intereses. Sin embargo, llamó la atención que también se comprometieran los partidos políticos, así el partido Solidaridad Nacional, fundado por Luis Castañeda Lossio el anterior alcalde, y el Partido Aprista Peruano (APRA) se sumaron a la campaña por el «sí». A favor del «no» estuvieron Perú Posible, partido del expresidente Alejandro Toledo; Acción Popular, partido fundado por el también expresidente Fernando Belaunde Terry; el Partido Popular Cristiano (PPC); Fuerza Social, la agrupación que llevó al poder a Susana Villarán; Tierra y Libertad; Patria Roja; los partidos comunista y socialista y las centrales sindicales, todas estas agrupaciones de izquierda. La presencia de los partidos políticos polarizó más el proceso y suscitó las sospechas de que detrás de la revocación estaba el exalcalde Castañeda.

Paralelamente a esta intervención de los partidos se produjo un largo debate sobre la inconveniencia o conveniencia de la revocación. Este debate incluso llegó a los estratos académicos. Por un lado, estaban aquellos que se oponían a la revocación como institución desde antes de que fuera incorporada en la Constitución vigente. Tal es el caso, por ejemplo, de Lourdes Flores, la lideresa del PPC, partido considerado de centro derecha que dio su decidido apoyo a la alcaldesa Villarán por considerar que la revocación es una institución «peligrosa» y «desestabilizadora» de las autoridades elegidas y de las instituciones que estas gestionan, e incluso de la gobernabilidad. Sin embargo, lo que llamó la atención es que intelectuales y militantes de izquierda, que en sus inicios incluso remotos eran partidarios de la revocación, comenzaron a cuestionarla en los mismos términos en que lo hizo el PPC. Esto se explica porque la revocación fue planteada contra una alcaldesa izquierdista. Estuvieron mezclados los que nunca creyeron, ni creen en la revocación, con los que sí creyeron, pero que se oponían por interés político. En esta izquierda existió una especie de «hipocresía defensiva» (término creado por el politólogo español Fernando Vallespín)². Si bien no en todos los casos, muchos cambiaron de criterio debido a su militancia y no supieron, o no quisieron, distinguir el derecho de revocatoria en sí mismo, como valor democrático, de sus creencias y compromisos políticos.

² Véase VALLESPÍN, Fernando. *La verdad os hará libres. Realidad y ficción en la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2012.

Pero quienes estuvieron y están a favor de la revocación no fueron solo los partidarios del «sí», sino otros políticos e intelectuales que no iban a votar a favor de la revocatoria de la alcaldesa. Ellos argumentaban que la revocación es una institución democrática de naturaleza facultativa, que puede funcionar y que sería injusto y antidemocrático quitarle al pueblo este derecho que le permitía empoderarse, pero sobretodo cuestionaron por qué no se criticó antes la revocación que ya venía funcionando en el Perú desde hacía 15 años. Fueron el carácter *megarrevocatorio* de la autoridad de una megaciudad como Lima, en donde votaron casi seis millones de electores, y la importancia que tiene la municipalidad de la capital los que avivaron este debate y la entrada de los partidos políticos. Más allá de los gustos y preferencias, las militancias políticas y las concepciones ideológicas o creencias que, respecto a esta institución de la democracia directa, pudieran tener estos actores políticos e intelectuales, se trata de un debate muy serio, realizado a través de los medios de comunicación y que todavía continúa y que incluso involucra a algunas autoridades. Por otra parte, la polarización llegó a tal nivel que los partidarios del «sí» sostuvieron que la alcaldesa es una incapaz y los del «no» llamaban corruptos a los otros. Unos dijeron que la revocación es una institución plenamente democrática de valor constitucional, otros la llamaron perversa.

Solo se abstuvieron de entrar en esta contienda la Alianza Gana Perú, de la que forma parte el Partido Nacionalista fundado por el actual presidente Ollanta Humala, y el Partido Fuerza Popular de los fujimoristas. Esta abstención fue al menos oficial, se dejó en libertad a sus militantes para votar por una u otra opción.

7. El día de la revocación y los resultados

Tal como se ha indicado, el 17 de marzo el pueblo de Lima fue a votar para revocar o no a la alcaldesa y a los 40 regidores. Los resultados finales le favorecieron, pero sus regidores, nos referimos a los de su agrupación política, y otros de distintas bancadas fueron revocados.

De un total de 5 322 221 votos, el «no» obtuvo 2 548 791 votos y el «sí» 2 431 807, la diferencia fue de un poco más de 100 000 votos. La alcaldesa fue ratificada en su cargo, pero por un margen muy reducido. Sin embargo, todos los regidores de Fuerza Social fueron revocados y también dos regidores que no eran de ese partido, entre ellos Luis Manuel Castañeda Pardo, hijo del exalcalde Castañeda, sindicado como el principal promotor de la revocación en contra de la burgomaestre Villarán. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de marzo 2013

RESULTADOS DE REVOCATORIA PROVINCIAL POR AUTORIDAD	
Autoridad	SUSANA MARÍA DEL CARMEN VILLARÁN DE LA PUENTE
ACTAS PROCESADAS 100,00% ACTAS CONTABILIZADAS 100,00% ACTUALIZADO EL 10/04/2013 A LAS 15:52 h	
SÍ	2 431 807
NO	2 548 791
EN BLANCO	144 215
NULOS	197 408
TOTAL	5 322 221
Votos válidamente emitidos: «Son los votos emitidos por el sí y por el no» según resolución 113-2005-JNE.	

Fuente: ONPE.

Esto se puede interpretar del siguiente modo: si bien el pueblo de Lima le dio una oportunidad a la alcaldesa, al revocar a sus regidores manifestó que no estaba totalmente de acuerdo con su gestión. Por otra parte, el hecho de que fuera revocado el hijo del exalcalde también fue un llamado de atención para que la revocación se maneje en función de los intereses ciudadanos y no de acuerdo con los intereses de una persona o de un partido político. En realidad los dos perdieron. La alcaldesa porque obtuvo un «triumfo pírrico», al quedarse sin sus regidores y el exalcalde por querer manipular una institución en función de sus intereses. Como mandan la leyes de participación y control ciudadano y electoral, el Jurado Nacional de Elecciones ha convocado a comicios complementarios para el mes de noviembre a fin de que el pueblo elija nuevos regidores para ocupar las plazas vacantes, las cuales están momentáneamente cubiertas por los accesitarios.

Otro tema a destacar es que los votos en los distritos de los sectores C, D y E fueron a favor de la revocación, en cambio, en la mayoría de los distritos del sector A y B se votó en contra. Esto parece contradecir la lógica de los partidos de izquierda, pero obedece a otra lógica, la de la necesidad. Los sectores económicamente modestos y pobres sienten que no se ha hecho obras que los beneficien y temen por las posibles obras a futuro de la Municipalidad de Lima. En cambio en los sectores más acomodados, la campaña según la cual la revocación produciría inestabilidad política surtió efecto. (Ver mapa).

REVOCACIÓN EN LIMA

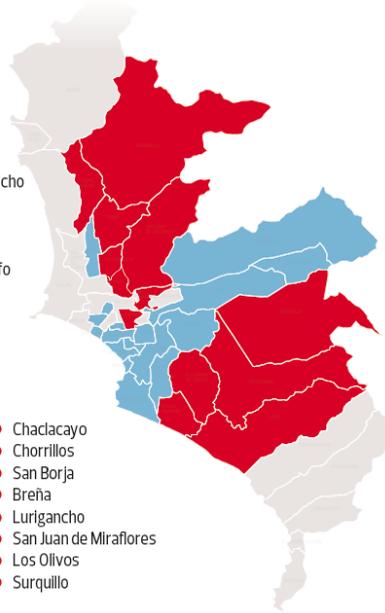
Resultado de la consulta

VOTO POREL SÍ

- Carabayllo
- La Victoria
- El Agustino
- Comas
- Independencia
- La Victoria
- San Juan de Lurigancho
- Rimac
- Villa El Salvador
- Puente Piedra
- Villa María del Triunfo
- Lurin
- Cieneguilla
- Pachacámac

VOTO POREL NO

- La Molina
- Miraflores
- Surco
- San Isidro
- Magdalena
- Lince
- Pueblo Libre
- Barranco
- Ate
- Chaclacayo
- Chorrillos
- San Borja
- Breña
- Lurigancho
- San Juan de Miraflores
- Los Olivos
- Surquillo



Fuente: *El Comercio*.

Como afirma la socióloga Carmen Rosa Balbi, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en un amplio artículo publicado en el diario *El Comercio*:

Como una cortina que se corre, la revocación ha mostrado con contundencia —y este es el valor del mecanismo— que los sectores populares y emergentes de la gran mayoría de una Lima que bulle de emprendedores populares (Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho, El Agustino, Independencia, Villa El Salvador, Puente Piedra, Villa María del Triunfo, entre los más destacados) rechazaron con su poder de voto la gestión actual de la alcaldía³.

El pueblo, ya sumando todos los sectores, le otorga una nueva oportunidad a la alcaldesa de Lima para que corrija y actúe en función a los sectores más necesitados. La revocatoria, en lo que tiene de positivo, se convirtió en el medio para que las autoridades reflexionen y dejen de pensar que es una «espada de Damocles». Es importante precisar que este proceso se cumplió de acuerdo con lo que establecen la Constitución, la Ley de Participación Ciudadana con su ampliatoria y la Ley Electoral.

³ BALBI, Carmen Rosa. El inalienable derecho popular a la revocación. *El Comercio*, 17 de abril de 2013, A14.

8. Reflexiones finales

Se ha mencionado las constituciones y otras normas de los países latinoamericanos que reconocen la revocación como uno de los derechos ciudadanos y le otorgan valor, no solo jurídico-constitucional, sino político, en el contexto de la democracia participativa y directa. Pero también existe en otras sociedades. En los Estados Unidos es el famoso *Recall*, el cual está reconocido en diversas normas estatales más no en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. En este país, el *Recall* junto con los *Town Hall Meetings* empezaron a funcionar desde el siglo XIX. En el siglo XX se incorpora en la legislación de algunas provincias canadienses. En Europa existe revocación para el presidente de la República de Islandia. Asimismo, en algunos cantones suizos como Schaffausen, Thurgau, Solothurn y Tessin hay referéndum revocatorio de las autoridades legislativas y ejecutivas.

El reconocimiento jurídico de la revocación es o el resultado de una larga tradición democrática, como sucede en los Estados Unidos, Canadá y Suiza, o surge debido a la dinámica política interna de sociedades cuyos pueblos, apoyados por algunas dirigencias políticas, reclaman mayor participación ciudadana porque se sienten política y económicamente excluidos. Esto es lo que sucede en los países de América Latina mencionados en este trabajo. La posibilidad, la potencialidad, de revocar a las autoridades elegidas empodera a los ciudadanos políticamente marginados. Cabe precisar, como hemos señalado, que este derecho es facultativo y nace de una iniciativa popular. Gracias a las normas que les reconocen el ejercicio a la revocación como un derecho, las personas sienten que tienen el poder real al contar con una institución que les permite destituir o ratificar a una autoridad antes que concluya su gobierno.

En lo que atañe al Perú, la revocación está jurídicamente legitimada en la Constitución vigente de la que se derivan las leyes 26300 y 29313. Pero también está políticamente legitimada porque cuenta con una alta aceptación ciudadana del 75%. Como se ha indicado, la ciudadanía tiene conocimiento de su existencia y la aplica adecuadamente dentro de los términos y plazos establecidos por las leyes especiales que regulan su funcionamiento. Es cierto que a raíz del proceso revocatorio contra la alcaldesa de Lima se generó un fuerte debate sobre los aspectos positivos y negativos de esta institución, pero no cabe duda que ella tiene prestigio en la población. El pueblo peruano, a través de la revocación, se siente empoderado. Este debate ha inducido a la mayoría de la Comisión de Constitución del Congreso a elaborar un proyecto de ley que modificaría los artículos 21, 22, 25 y 29 de la ley 26300, retirando la posibilidad de que en lugar del 25% de adherentes puedan presentarse 400 000 firmas. De prosperar esta iniciativa, solo sería posible iniciar el proceso al contar con el 25% de firmas del electorado. Una valla muy alta que, a futuro, hará más difícil que se utilice la revocación, sobre todo para las autoridades municipales y regionales de una población como Lima. A nuestro entender, se debió considerar un porcentaje

más reducido, 10% por ejemplo, para equilibrar el poder popular con el poder de las autoridades. Sin duda, luego de lo sucedido en Lima, la intención del legislador es poner dificultades para el uso ciudadano de la revocación. Otra enmienda legal es que en caso sea separado del puesto un alcalde, regidor, presidente o consejero regional, no habrá elecciones complementarias y serán los accesorios quienes completarán el período para el que fueron elegidas las autoridades revocadas. Esta es la misma figura que se aplica cuando se produce una vacante en el Congreso. Esta modalidad puede tener valor para los casos de regidores y consejeros regionales, pero somos del parecer que no debe funcionar para los alcaldes y presidentes regionales porque, debido a la importancia de esos cargos, dichas autoridades deben nacer de la votación popular y así tener un respaldo electoral sólido.

Finalmente, es evidente que los motivos por los que se utiliza la revocación pueden ser de diversa índole, puede haber mala fe y manipulación, pero igualmente se puede aplicar bajo la sincera creencia o evidencia de que la autoridad está obrando mal y que por esta razón los electores le quitan la confianza. En este caso, los ciudadanos recurren a ella como un medio para corregir políticamente el mal desempeño de la autoridad, abriéndose la opción de cambiar a esta última por otra que pueda tener un mejor desempeño. Pero, dado uno u otro caso, las intenciones de las personas no deben ser determinantes para descalificar el valor democrático de una institución; de cualquier institución democrática. Porque como sucede muchas veces en la historia de los pueblos, no solo en el Perú, esos criterios se han utilizado para arrasar con los parlamentos, controlarlos, ponerlos al servicio de un caudillo autoritario, controlar el poder judicial, los jurados electorales y los tribunales constitucionales, es decir, para la destrucción de la democracia. Nos parece que en todos los casos hay que defender los principios democráticos, así como sus instituciones, mejorarlas y reforzarlas con criterio y práctica democrática, permitir que se desarrollen y evolucionen en el contexto de cada sociedad, como sucede con la revocación.

Tiene que haber una regla objetiva que refuerce la democracia tanto representativa como participativa para evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder y poner por encima de las instituciones la voluntad de un caudillo o de un grupo político, sobre todo cuando han sido elegidos por el pueblo. Debe respetarse el uso simétrico del poder establecido en las constituciones y las leyes para que funcione adecuadamente la igualdad política en una sociedad. La democracia es poder del pueblo y así como se elige a una autoridad y a un cuerpo representativo, debe considerarse el espacio de la revocación para que los ciudadanos puedan también ahí ejercer el poder que les corresponde. Esa es la razón de ser de la democracia directa y la revocación es una de sus instituciones y estas instituciones son democráticas cuando se ejercen en un Estado de Derecho, sujetas a los mandatos constitucionales y a las leyes especiales creadas para regular y ordenar su funcionamiento.