

La revocación de las autoridades regionales y municipales

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

<estcbb1@speedy.com.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] La Constitución Política de 1993 introdujo como novedad diversos mecanismos de participación directa de la ciudadanía, entre ellos la revocación de las autoridades que la ley circunscribe a las de ámbito regional y municipal. La fatiga y desilusión provocada por la democracia representativa explica la introducción de estos mecanismos. La revocación de autoridades elegidas es opuesta al mandato representativo y admite el mandato imperativo, por lo que solo se aplica a autoridades de las administraciones regionales y locales. En este estudio se analizan los diversos aspectos que implica la revocación: el ámbito subjetivo, la oportunidad, la iniciativa, la justificación o motivo, la validez y eficacia de la decisión popular, los efectos en el gobierno regional o municipal y los efectos para la autoridad revocada.

[Palabras clave] Participación, democracia, representación, autoridades, revocación.

[Title] Recall of Regional and Local Authorities.

[Abstract] The Constitution of 1993 introduced diverse mechanisms of direct citizen participation, including the revocation of regional and local authorities. The weaknesses of representative democracy explain the introduction of these mechanisms. The recall of elected authorities is opposed to the mandate representative and admits the imperative mandate, so it only applies to regional authorities and local administrations. This article analyzes different aspects involved in the recall: e.g. its subjective scope, timeliness, initiative, justification or reason, validity and enforceability of popular decision, effects at a regional or local government, and also effects on the authority recalled.

[Keywords] Participation, Democracy, Representation, Authorities, Recall.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. «La revocación de las autoridades regionales y municipales». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 79-97.

[Recibido] 28/08/13 & [Aceptado] 11/11/2013

* Una versión del presente artículo ha sido publicada en la Revista Jurídica Thomson Reuters, año 0, n.º 0, diciembre 2012.

INTRODUCCIÓN

Una de las principales novedades de la Constitución Política del Perú de 1993 fue la introducción de un repertorio bastante amplio y completo de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Este hecho resulta llamativo no solo por la novedad que representa en sí mismo, sino porque este decidido impulso a la participación política de la ciudadanía tuvo lugar en el contexto de un régimen autoritario que precisamente se valió del cambio de constitución para convalidar jurídicamente un modelo antidemocrático de ejercicio del poder.

Es probable que la necesidad de justificar la crítica hacia el tradicional sistema de la democracia representativa y el régimen de partidos en que aquella se sustentaba haya sido lo que llevó a aquel gobierno autoritario a incluir en la nueva constitución —acaso como meros señuelos—, las instituciones de la democracia directa. Ello no significaría, sin embargo, que tuviera un verdadero compromiso con su vigencia y desarrollo. Esto lo demuestra el hecho de que la mayoría parlamentaria oficialista recurrió a un ardid legislativo para impedir que prosperara la primera iniciativa ciudadana de realizar un referéndum que afectara la reelección presidencial.¹ En este trabajo abordaremos el estudio de uno de esos mecanismos de participación como es el derecho de revocación de autoridades regionales y municipales.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La facultad ciudadana de revocar a las autoridades es reconocida por el art. 31.º de la Constitución Política de 1993, el cual señala que «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa

¹ Con el propósito de impedir la realización de un referéndum abrogatorio sobre la denominada Ley de interpretación auténtica que permitía la segunda reelección de Alberto Fujimori en las elecciones previstas para el año 2000, el Congreso dominado por la mayoría oficialista aprobó la Ley N.º 26952 que modificó el art. 16.º de la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (LDPCC), Ley N.º 26300. Así condicionó el referéndum a la previa presentación de una iniciativa legislativa y su rechazo por el Congreso siempre que aquella obtuviera a su favor no menos de dos quintos de votos del número legal de congresistas, cifra superior a la que contaba, entonces, la oposición política que promovía el referéndum. Asimismo, esa ley derogó el inciso c) del art. 39.º de la LDPCC que se refería al referéndum abrogatorio de normas legales, obedeciendo al mismo propósito de impedir la abrogación, vía referéndum, de la Ley de interpretación auténtica. Al restaurarse la democracia, mediante la Ley N.º 27520 se derogó la Ley N.º 26592, con la cual se restauró el texto original de la LDPCC.

legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas [...]». Estos derechos que establecen formas de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos son desarrollados en la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (LDPCC), Ley N.º 26300, publicada el 3 de mayo de 1994.

En armonía con su denominación, la LDPCC distingue dos grupos de derechos: i) los de *participación* de los ciudadanos y ii) los de *control* de los ciudadanos. Entre los primeros enuncia la iniciativa de reforma constitucional y en la formación de las leyes, el referéndum, la iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales, así como otros establecidos por la legislación. En el caso de los segundos enumera la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control establecidos por esta ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

En el art. 20.º de la LDPCC se precisa cuáles son las autoridades cuyo mandato puede ser revocado por decisión ciudadana. Estas autoridades son los alcaldes y regidores, los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales, y los jueces de paz que provengan de elección popular.

2. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

Una primera cuestión que resulta indispensable considerar es la relativa al contexto en el cual se establecen las instituciones de democracia directa y, en particular, aquella que supone reconocer a la ciudadanía la facultad de revocar el mandato de los representantes y autoridades elegidos por ella misma para el desempeño de las funciones públicas.

Es bastante conocido que el sistema político-constitucional que prevalece en el mundo actual es caracterizado como «democracia representativa». Ello alude al hecho de que el pueblo delega, mediante el sufragio, la potestad de gobernar en un número reducido de representantes. Estos ejercen el poder así conferido y están sujetos a un límite temporal marcado por períodos —o mandatos— de duración determinada. Asimismo, presentan un límite funcional en cuanto están obligados a respetar y cumplir la Constitución y las leyes.²

² En el primer párrafo del art. 45.º de la Constitución Política de 1993 se señala que el poder del Estado emana del pueblo, quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

No obstante encontrarse generalizado el concepto de «democracia representativa», es menos conocido su origen y, menos aún, el hecho de que es el fruto de la unión de dos términos que hace apenas poco más de dos siglos se consideraban opuestos e irreconciliables. Al respecto, Karl Loewenstein afirmaba que:

[...] la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica. (LOEWENSTEIN 1976: 60).

Esta idea no resulta de ningún modo exagerada pues la historia demuestra que gracias a esa «técnica» política fue posible reemplazar —mayormente por métodos revolucionarios— el antiguo régimen europeo. Este último que estuvo fundado en el absolutismo monárquico y legitimado por la doctrina del origen divino de los gobernantes. En unos casos las monarquías absolutistas fueron transformadas en monarquías parlamentarias como en el caso de Gran Bretaña o Bélgica. En los demás, la institución monárquica fue abolida para establecer la república como lo hizo Francia. El viejo sistema político fue reemplazado en todas partes por uno nuevo sustentado en la idea y la práctica de la representación de los ciudadanos en el gobierno.

Así nació el régimen que denominamos «democracia representativa», el cual se ha impuesto en todo el mundo actual —o en gran parte de él— no necesariamente como realidad material, pero cuando menos como «modelo» o «ideal» de gobierno a alcanzar exigible a todos los Estados que forman parte de la comunidad internacional. Es decir, a aquellos Estados que se adhieren a los documentos fundamentales y tratados que regulan dicha comunidad, en los cuales no solo subyace sino que se explicita cada vez más el paradigma de la democracia representativa como criterio universal de legitimidad política.

Sin embargo, la expresión «democracia representativa» hubiera causado estupor y desde luego rechazo a los líderes políticos e ideólogos del nuevo sistema basado en la representación ciudadana. Ello porque si bien hoy es frecuente identificar el nacimiento de la democracia con el surgimiento del Estado liberal-burgués subsecuente a la caída del antiguo régimen, la verdad es que los ideólogos y conductores políticos de las revoluciones liberales jamás concibieron semejante idea y, debido a ello, ni siquiera recurrieron a la palabra

«democracia» o a la expresión «Estado democrático» para bautizar el nuevo régimen político nacido de aquellas. La expresión «democracia» servía para evocar de forma exclusiva al sistema político de Atenas y de otras ciudades griegas de la época helénica, el cual estaba basado en la intervención directa del pueblo en la toma de decisiones. Este régimen era considerado sustancialmente diferente del gobierno representativo.

Por ello, Madison, en *El Federalista*, explicaba la diferencia entre *democracia* y *república*. Aquella consistía en que el pueblo, en una democracia, se reúne y ejerce la función gubernativa de manera personal; mientras que, en una república, se reúne y administra por medio de sus agentes y representantes (HAMILTON, MADISON & JAY 2001 [1780]: 53). En la misma obra, Madison abunda en la definición de «república» como

[...] un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un período limitado o mientras observen buena conducta (HAMILTON, MADISON & JAY 2001 [1780]: 53).

Por consiguiente, la idea que prevaleció entre los protagonistas intelectuales y materiales del derrumbe de la monarquía absoluta fue la de establecer en reemplazo de esta, un gobierno o régimen «representativo» entendiendo por este no la «democracia», como la habían concebido y practicado los atenienses y otros pueblos de la Hélade, sino uno basado en la elección de representantes, quienes serían los encargados de aprobar las leyes y administrar la sociedad. Esta concepción también la desarrolla Sieyès quien cuando se pregunta qué deben hacer los asociados de un Estado cuando son muy numerosos y se encuentran repartidos en una superficie demasiado extensa, responde así:

Definen lo necesario para velar y proveer a las ocupaciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por tanto de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un gobierno ejercido por procuración (SIEYÈS 1989 [1788]: 142-143).

El planteamiento del liberalismo primigenio, fue, por ello, el de un gobierno representativo o «gobierno por procuración», como lo llamó Sieyès, en el cual el pueblo no toma las decisiones políticas, sino que elige a quienes deben tomarlas. Por ello, Carré de Malberg señala que:

[...] el término «régimen representativo» designa, de una manera que ha llegado a ser hoy tradicional, un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como el régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos. (CARRÉ DE MALBERG 1988: 916).

Debido a esta concepción, el Estado Liberal no reconoció el sufragio como un derecho de los ciudadanos sino como un deber o función de las clases propietarias. Se entendía que a estas les concernía adoptar las decisiones políticas en el Estado porque presentaban mayores intereses que proteger. En otras palabras, dichos intereses podían verse afectados si quienes adoptaban las decisiones políticas carecían de bienes y propiedades que cuidar. Por ello, el «gobierno representativo» o «gobierno por procuración» fue un régimen gobernado por minorías, que —de forma deliberada— excluyó a las mayorías. Este adoptó modalidades de sufragio restringido como el denominado voto «censitario», conforme al cual solo sufragaban los propietarios inscritos en el «censo» que era el registro de los contribuyentes del impuesto sobre la tierra.

Recién a partir de la Revolución Francesa de febrero de 1848, promovida por la alianza entre la pequeña burguesía —marginada del poder por la gran burguesía dominante— y la naciente, pero ya significativa, clase obrera, se conquistará el sufragio como derecho, reconociéndolo a todos los ciudadanos varones. Ello constituyó un gran paso adelante en Francia y tuvo una enorme repercusión al desencadenar un proceso de extensión del sufragio, que alcanzó a los demás países europeos, el continente americano y, finalmente, todo el mundo. El voto de la mujer y la reducción de la edad para votar que permitió ejercer el sufragio a los jóvenes representaron otros hitos importantes de este proceso que permitió pasar de la restringida y excluyente noción del «gobierno representativo», propia del primer liberalismo a la «democracia representativa» que prevalece como régimen político vigente o, cuando menos deseable, en el mundo actual.

Pero después de más de un siglo de existencia, hoy —en realidad, desde hace ya algún tiempo— la «democracia representativa» da muestras de fatiga y por doquier se manifiesta la desilusión de los ciudadanos en su capacidad para escucharlos y atender sus necesidades, es decir, en última instancia, para representarlos cabalmente. De allí que hayan surgido desde un tiempo atrás inicia-

tivas destinadas a inyectar nueva savia al desgastado tronco de la democracia, para que este no se desplome violentamente. Se ha dado paso a proyectos políticos temerarios o improvisados, que de una u otra forma, conducen a la implantación de regímenes autoritarios o totalitarios que, en lugar de corregir las insuficiencias de la democracia representativa, terminan por abolir toda forma de representación y participación ciudadana.

Sin embargo, parece difícil, si no imposible, que la «democracia representativa» pueda ser reemplazada por la «democracia directa». La extensión geográfica, y la densidad poblacional de los Estados, así como la complejidad de los aparatos administrativos de gobierno y de las cuestiones y materias sometidas a la decisión de estos, hacen inviable un sistema basado exclusivamente en la participación directa del pueblo en las tareas del gobierno. De allí que las propuestas de reforma de la democracia representativa —y las ya numerosas iniciativas adoptadas en muchos países— suponen la introducción de mecanismos de «democracia directa» no con el objeto de abolir el carácter representativo de la democracia, sustentado en la elección periódica de legisladores, gobernantes y autoridades locales, sino con el de complementarla y rejuvenecerla, abriendo cauces para que la población pueda expresarse directamente e, incluso, participar en la adopción de ciertas decisiones fundamentales en la vida del Estado, todo lo cual, lejos de destruir el régimen representativo contribuirá a fortalecer su legitimidad.

En este contexto teórico-político debemos situar los mecanismos de participación directa previstos en el art. 31.º de nuestra Constitución y, de forma particular, el de la revocación de autoridades, que supone, como lo veremos a continuación, cuestionar una de las premisas sobre las que se basa la democracia representativa.

3. MANDATO REPRESENTATIVO Y REVOCACIÓN

Como hemos mencionado anteriormente, la democracia representativa reposa en la «delegación» que hace el pueblo a determinados ciudadanos para que, en su nombre, gobiernen y legislen. Los elegidos para dichas funciones tienen, por consiguiente, la condición de «representantes» del pueblo, cualquiera que sea la naturaleza de su función, esto es, ejecutiva o de gobierno (presidente de la República, presidente regional o alcalde) o legislativa (congresistas, consejeros regionales, regidores).

Cabe preguntarse ¿cuál es la naturaleza de esa representación? O, de otra manera ¿cuál es la clase de mandato que el elegido recibe del elector? La figura del mandato o poder, desde luego, no es nueva y tiene su origen en el Derecho Privado pero en el Derecho Constitucional adquiere una connotación bastante diferente. En este, la noción de «mandato representativo», acuñada en los inicios del Estado Liberal, o «gobierno por procuración», se basa en la idea de la separación jurídica entre el representante y sus electores, de modo que aquel una vez elegido puede actuar con total independencia y no está obligado a seguir instrucciones de sus electores ni a rendirles cuentas. Bobbio precisa los alcances de esta noción señalando que:

[...] por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto gana la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente ante sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión (BOBBIO 1986: 37).

Esta concepción del mandato representativo reposa en otra idea clásica del Derecho Constitucional de los primeros tiempos como lo es la de «soberanía nacional», según la cual dicha soberanía pertenece a ese ser ideal, colectivo y abstracto denominado «nación». De este modo los representantes elegidos por los ciudadanos no representan a estos directamente sino a la «nación». La voluntad de la nación es la de sus representantes, los cuales encarnan el «interés general» y, por tanto, no representan el interés particular de sus electores, ni de un sector social o área territorial. Así, se configura como un mandato colectivo, irresponsable e irrevocable. Recogiendo esta noción tradicional —que sigue vigente en las actuales democracias representativas— el art. 93.º de la Constitución señala que los congresistas representan a la nación y no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

Precisamente, el «mandato imperativo» es una clase de mandato opuesto al «representativo», en la medida que supone la subsistencia de una vinculación jurídica —no solo política— entre el representante y sus electores después de haber sido elegido, es decir, durante el desempeño de su función. De allí que resulte coherente en esta perspectiva, que dicho representante deba ser exponente de los intereses de sus electores y que estos, de encontrarse insatisfechos con aquel —al considerar que no procura de manera adecuada sus intereses— puedan

revocarlo antes de que concluya su período de ejercicio. Existe en esta noción una aproximación a la figura del mandato de derecho privado, caracterizada por la representación de la voluntad del poderdante y la consiguiente facultad de este de revocar al apoderado que no gestiona debidamente sus asuntos.

Sin embargo, esta concepción del mandato no descansa en una concepción privatista³ sino en otra idea-fuerza política vigente en la Revolución Francesa, que es la de «soberanía popular» desarrollada por Rousseau, conocida, también, como la teoría de la «soberanía fraccionada» en cuanto postula que la soberanía está dividida entre todos los ciudadanos, a cada uno de los cuales pertenece una fracción de esta. La «voluntad general» que rige al Estado es la concurrencia de las voluntades individuales de los representantes, los cuales no representan a un ente ideal y abstracto como la «Nación» sino a una realidad concreta: el pueblo, conformado por los ciudadanos, titulares individuales de una parte de la soberanía.

De este modo, es evidente que la figura de la revocación del mandato de los representantes es incompatible con la idea del mandato representativo pero, por el contrario, es coherente con la del «mandato imperativo». Más aún, es una consecuencia lógica de este último pues en la pérdida de confianza de los electores se encuentra la justificación para que estos revoquen el mandato de su representante.

³ La concepción privatista —o de Derecho Privado— subsistió durante las monarquías absolutas como fundamento de la representación de los estamentos en los parlamentos o cortes eventualmente convocadas por los monarcas. Los delegados de los distintos estamentos representaban a estos y se encontraban sometidos al mandato imperativo de quienes los habían elegido pues debían representar los intereses particulares de estos, a quienes debían rendir cuentas y quienes, a su vez, podían revocarlos. Ello en razón de que la tarea principal de tales parlamentos consistía en aprobar los impuestos requeridos por los monarcas para financiar sus raleadas arcas, lo cual repercutía en el patrimonio de los representados. Frente a esta concepción patrimonialista e individualista del mandato, la noción del «mandato representativo» basado en la idea de «soberanía nacional» representó un paso revolucionario en la medida que opuso la soberanía de la nación a la del monarca y depositó en los representantes de la nación el ejercicio de dicha soberanía, lo que significó que estos representaban a aquella y no a sectores o intereses particulares.

4. LA REVOCACIÓN DE AUTORIDADES EN EL PERÚ

Según lo hemos señalado, el art. 31.º de la Constitución Política de 1993 reconoce la de «remoción o revocación de autoridades» como una de las manifestaciones del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. El texto constitucional no precisa a qué autoridades se refiere pero, cuando menos resulta evidente que esa expresión no comprende a los congresistas, por cuanto en el art. 93.º de la Constitución señala que estos no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.⁴

Entonces, ¿cuáles son las autoridades sujetas a revocación? La respuesta a este interrogante se encuentra, como antes lo anotamos, en la LDPCC, la cual en el art. 20.º de la Constitución delimita el ámbito subjetivo del derecho de la ciudadanía para «destituir» a las siguientes autoridades: a) alcaldes y regidores, b) presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. Ello significa que la norma legal circunscribe la facultad ciudadana de revocar el mandato al caso de las autoridades de ámbito subnacional o local, descartando que aquella pueda ser ejercida respecto de las autoridades nacionales, como los congresistas y el presidente de la República. Sigue así nuestra legislación la tendencia prevaleciente en aquellos pocos Estados que han admitido la figura de la revocación de las autoridades.⁵

La razón de esta diferenciación no es difícil de explicar. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional clásico, los congresistas y el presidente de la República, representan a la «nación» y encarnan a los poderes del Estado: legislativo y ejecutivo, respectivamente. En cambio, las autoridades regionales y municipales constituyen «administraciones» en esos ámbitos, dentro del marco de un Estado unitario que se descentraliza para alcanzar mayores niveles de eficiencia y participación de la población en los asuntos de sus localidades. Tales «administraciones» no representan a la «nación» ni tienen el

⁴ Conforme al art. 3.º de la LDPCC, la «revocación» es una figura distinta a la «remoción de autoridades». Esta última es aplicable, de acuerdo con el art. 27.º de la LDPCC, únicamente a autoridades no electas, es decir que son designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. En este caso, según el art. 28.º de la LDPCC, el cese de la autoridad no se produce como resultado de una votación —como en la revocación— sino a solicitud de más del cincuenta por ciento (50%) de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial.

⁵ Al respecto, véase IIDH 2000: 1141-1146. No obstante, en el art. 72.º de la Constitución de Venezuela de 1999 se contempla la revocación mediante un referéndum revocatorio de todos los cargos y magistraturas de elección popular.

estatus de poderes del Estado, debiendo considerarse más bien como «sujetos auxiliares del Estado» (BISCARETTI DI RUFFIA 1982).⁶

De esta manera, atendiendo a los criterios antes expuestos podemos concluir que en el caso de las autoridades regionales y municipales, el clásico concepto del «mandato representativo», que desvincula al representante de sus electores, cede su lugar a la noción de «mandato imperativo» la cual al subordinar la actuación de los representantes a los intereses de sus electores, confiere a estos la facultad de cesarlos cuando pierdan la confianza en aquellos. En tal sentido, en nuestro ordenamiento constitucional, el «mandato representativo» es una noción que está reservada para los representantes y autoridades nacionales, pero no para las de ámbito regional y local, sujetas al «mandato imperativo».

5. LA REVOCACIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES

La revocación de las autoridades regionales y municipales plantea diversas cuestiones que analizaremos a continuación. En este acápite, nos referiremos en particular a siete aspectos: (a) el ámbito subjetivo, (b) la oportunidad, (c) la iniciativa, (d) la justificación o motivo, (e) la validez y eficacia de la decisión popular, (f) los efectos en el gobierno regional o municipal y (g) los efectos para la autoridad revocada.

a) *Ámbito subjetivo*

Tratándose del gobierno regional, el ámbito subjetivo de la revocación inicialmente estuvo referido a las «autoridades regionales que provengan de elección popular», conforme al inciso b) del art. 20.º de la LDPCC, lo cual permitía comprender al presidente, vicepresidente y los consejeros regionales. Esta disposición de la LDPCC fue modificada por la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683, cuyo art. 10.º delimitó la posibilidad de revocación del mandato al presidente y vicepresidente regional, omitiendo toda mención a la de los consejeros regionales. No obstante, una posterior reforma del art. 20.º de la LDPCC,

⁶ Así los caracteriza el referido autor: «Los citados entes se presentan simplemente como *sujetos auxiliares del Estado* [...] constituidos por el Estado mismo, por móviles prácticos muy comprensibles de buena administración (basados en la fácil observación de que se podrá más fácilmente proveer a necesidades concretas y a los servicios públicos propios de una zona específica valiéndose de personas del lugar, más expertas y conocedoras de tales problemas particulares y directamente interesadas en su mejor solución» (BISCARETTI DI RUFFIA 1982: 625-626).

realizada por la Ley N.º 29313 estableció, en el inciso b. de aquella que la revocación alcanza a los presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. En tal virtud, los consejeros regionales, quedaron nuevamente comprendidos en el ámbito subjetivo de la revocación. En el caso de los municipios o gobiernos locales, se encuentran dentro del ámbito subjetivo tanto el alcalde como los regidores, conforme al inciso a. del art. 20.º de la LDPCC.

b) Oportunidad

El momento en que puede tener lugar la revocación está sujeto a determinados límites temporales. El primero de ellos consiste en que la consulta para revocar el mandato de las autoridades regionales y municipales solo puede tener lugar una vez durante el mandato de estas. El segundo límite temporal establece que no se puede solicitar ni en el primero ni en el último año del mandato (art. 21.º de la LDPCC). La razón parece obvia: si no ha transcurrido al menos el primer año del mandato, resulta prematuro o aventurado juzgar su labor; y si ya empezó el último año de su período, es decir en vísperas de su terminación y de la siguiente elección, carece de sentido revocar al gobernante saliente, debiendo ser el electorado quien emita su opinión ya sea no reeligiendo a la autoridad cuestionada o, si esta no postula nuevamente, derrotando a su partido o movimiento.

c) Iniciativa

La revocación es un derecho de los ciudadanos y, por consiguiente, la iniciativa para que se convoque una consulta sobre la revocación de la autoridad regional corresponde, exclusivamente, a aquellos. La LDPCC (art. 22.º), establece que la solicitud de revocación debe ser presentada por el veinticinco por ciento (25%) de los electores del ámbito respectivo, con un máximo de 400.000 firmas. Se persigue con ello que la consulta solo proceda cuando exista una fuerte corriente ciudadana favorable a la revocación, descartando que aquella pueda convertirse en una táctica de oposición de minorías derrotadas o resentidas o de grupos que defienden intereses particulares. Con todo, parece que exigir un 25% para sustentar la petición es una cantidad elevada, que restringe el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, en una provincia con tan elevada densidad poblacional y, consiguientemente, electoral como la provincia de Lima metropolitana, se presenta el extremo contrario, pues el límite de 400.000 firmas –que solo resulta aplicable a esta municipalidad provincial–, puede considerarse excesivamente bajo, dado que equivale con proximidad a apenas algo más del 7% del electorado.⁷

Por ello quizás lo mejor sea eliminar cualquier límite máximo de firmas, dejando solo un límite mínimo, el cual debe fijarse en un porcentaje menor al actualmente vigente (25%), pero en ningún caso inferior al 20%, el mismo que debe aplicarse uniformemente en todas las circunscripciones, porque ello permite mantener la razonabilidad del criterio: que quienes promueven la iniciativa representen un número significativo de electores, lo que excluye la posibilidad de que minorías aviesas, temerarias o revanchistas, se valgan de este mecanismo.

d) Justificación o motivo

Nada dice la Constitución ni la ley acerca de la necesidad de que los solicitantes de la consulta de revocatoria deban acreditar la existencia de un motivo o razón específica que justifique la revocación de una autoridad regional. El marco legal se limita a indicar que la solicitud de revocatoria «es fundamentada y no requiere ser probada».

A nuestro juicio, estos requisitos no conllevan a que los promotores de la iniciativa tengan que acreditar la existencia de una causa objetiva, como la existencia de un delito o la infracción de la Constitución y las leyes, para que proceda su solicitud. La precisión que hace la LDPCC respecto a que el fundamento alegado no requiere ser probado, descarta que la razón justificante de la revocatoria deba ser la imputación de un delito o una infracción constitucional o legal de la autoridad cuya revocación se pide, pues de existir estos la sanción del funcionario solo procede si los hechos imputados se han probado judicialmente. Por ello, entendemos que el fundamento a que se refiere el art.21.º de la LDPCC debe ser político y no jurídico, es decir, el conjunto de motivos, referidos a la apreciación de la labor de la autoridad que induce a un sector de ciudadanos a buscar su revocación.

⁷ El electorado de la provincia de Lima, incluyendo residentes en el extranjero, que sufragó en la Segunda Elección Presidencial 2011 fue de 5.610.074 (véase la Resolución N.º 0662-2011-JNE publicada en el diario oficial *El Peruano*, 27.07.2011, pp. 447408-447422).

Ello es así porque la revocación es un mecanismo de control político y no jurídico o judicial. Esto es que está referido a la evaluación que realizan los ciudadanos sobre la gestión —mala o buena— de la autoridad y no al hecho de que esta haya incurrido en delitos o infringido normas. Se trata, en este sentido, de una figura parecida al voto de censura a los ministros, que no conlleva necesariamente la imputación de conductas delictivas o de infracciones a la Constitución, sino un juicio de valor, de naturaleza política, que formula el Congreso acerca de su gestión y que supone el retiro o pérdida de confianza en esa autoridad. De forma análoga, la revocación del mandato de las autoridades regionales es la expresión de la pérdida de confianza de la ciudadanía en dichas autoridades. En el marco teórico del «mandato imperativo» que supone que estas deben contar con la confianza de sus electores para permanecer en sus cargos. Desde luego, la pérdida de confianza en el gobernante regional, puede obedecer a criterios completamente subjetivos y hasta arbitrarios o caprichosos. Sin embargo el que ello ocurra puede considerarse como un riesgo calculado de la democracia, en la cual si bien no siempre el pueblo tiene la razón —o el acierto— al elegir o al revocar a una autoridad, es preferible que este pueda equivocarse en alguna oportunidad a que no tenga la posibilidad de ejercer control sobre sus autoridades.

La naturaleza del mecanismo de «control político» de la revocación queda comprobada al advertirse que existe otro mecanismo para privar del cargo a las autoridades regionales o municipales por actos o hechos que supongan la comisión de irregularidades en su gestión. En efecto, las leyes orgánicas de gobiernos regionales, Ley N.º 27867 (art. 30.º) y de municipalidades, Ley N.º 27972, (art. 22.º), contemplan la figura de la «vacancia», para cesar en sus cargos a las autoridades que incumplan sus obligaciones o realicen actos contrarios a la ley. Si bien en esta figura se han subsumido ciertos hechos ajenos a la conducta e, incluso, a la voluntad de dichas autoridades, como el fallecimiento o la incapacidad física y mental permanente, los demás supuestos de vacancia constituyen incumplimientos o conductas contrarias a la ley como el ser condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad, la inasistencia reiterada e injustificada a las sesiones del cuerpo colegiado, dejar de residir o ausentarse de la jurisdicción por un período dilatado —que cada ley cuantifica—, o incurrir en actos de nepotismo (LOM).

En estos supuestos lo que justifica la decisión de vacar a la autoridad es la existencia de causas objetivas, vinculadas a la conducta de esta, los cuales deben ser debidamente demostrados para que la declaración de vacancia del cargo proceda. No se trata, por consiguiente, de un mero «retiro de confianza» del cuerpo colegiado a uno o varios de sus miembros —lo que, en cambio, caracteriza al «control político»— sino de un «control jurídico», sujeto a la existencia, debidamente comprobada, de determinada conducta o acto de la autoridad que implica el incumplimiento de sus obligaciones o la infracción de la ley.

En este sentido, el control de legalidad de los actos de las autoridades regionales o municipales es una competencia del respectivo órgano colegiado de cada gobierno a través de la declaración de vacancia, mientras que el control político es una competencia atribuida al cuerpo electoral mediante la figura de la «revocación».

e) Validez y eficacia de la revocación

Para su validez y eficacia, la revocación está sujeta a determinados requisitos de quórum electoral y mayoría. En el primer caso, la consulta no será válida sino no concurren a votar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral. Para que la autoridad sea revocada, la propuesta de revocación debe obtener a favor la mayoría absoluta de los votos válidos, pues la ley se refiere a la mitad más uno de los votos válidos.

Estos requisitos de validez y eficacia fueron introducidos en la reforma del art. 20.º de la LDPCC efectuada por la Ley N.º 28421, pues en el texto original de la mencionada ley no los estableció, razón por la cual podía darse el caso de que una minoría de electores depusieran a una autoridad.⁸

⁸ El texto modificado del art. 23.º de la LDPCC señalaba además que de no reunirse tales requisitos en la consulta popular, la autoridad cuya revocatoria se solicitaba se mantendría en el cargo, sin posibilidad de que se admita nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta. Esta disposición fue eliminada por la nueva reforma del mismo precepto efectuada por la Ley N.º 29313. Es interesante el criterio de la constitución venezolana que condiciona la eficacia de la revocación del mandato de una autoridad a que un número igual o superior de ciudadanos que la eligieron, voten a favor de la revocación.

f) Efectos sobre el gobierno regional y local

La revocación de las autoridades regionales y municipales origina un proceso de sucesión en el respectivo gobierno regional o local. De esta manera, si es revocado el presidente regional lo sustituye el vicepresidente; si este último es revocado de su cargo será asumido por uno de los consejeros regionales hábiles integrante de la misma lista de candidatos a que pertenece el vicepresidente revocado, elegido con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros (LDPCC, art. 24.º, inciso b). Una regla similar se aplica en caso que el presidente y el vicepresidente sean revocados conjuntamente, por lo que los consejeros regionales elegidos en la forma indicada asumirán las funciones de las autoridades revocadas. El consejero regional revocado es reemplazado por el accesitario correspondiente.

En el caso del gobierno local, el alcalde revocado será reemplazado por el primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a la que pertenece aquel (LDPCC, art. 24.º, inciso e) y si el revocado es un regidor, este es reemplazado por su suplente de la misma lista electoral (LDPCC, art. 24.º, inciso f).

En cualquiera de estos casos, la autoridad reemplazante se limita a completar el mandato del revocado, pues la revocatoria y sucesión de este no da inicio a un nuevo mandato.

Una situación singular, regulada por el art. 25.º de la LDPCC, es aquella en la que un número de miembros del consejo regional o del concejo municipal, superior a un tercio de estos es simultáneamente revocado. En este caso se deja de lado la regla atinente a su reemplazo por el accesitario o suplente y se establece que aquel tenga lugar mediante nuevas elecciones. No obstante, tampoco en este caso los nuevos consejeros o regidores elegidos inician un nuevo mandato, debiendo limitarse a completar el de los revocados.

Parece oportuno discutir si esta fórmula resulta la más adecuada habida cuenta que, como se acaba de señalar, a los consejeros o regidores elegidos en comicios complementarios, solo les corresponde completar el mandato de los revocados. La complejidad organizativa y el costo económico de una elección complementaria para ejercer el cargo por un periodo breve, lleva a considerar que sería mejor que en cualquier caso de revocación, aunque esta comprendiera a más del tercio de los consejeros o regidores, sus reemplazantes sean los accesitarios o suplentes de la misma lista de candidatos.

En el caso específico de los municipios, donde el sistema electoral concede la mayoría absoluta⁹ a la lista ganadora, se presentaría una situación particular. A fin de evitar que la lista ganadora quede en minoría en el concejo municipal por la revocación de todos o la mayoría de sus regidores debido a no contar con un número igual de suplentes que los sustituyan, esta situación se puede resolver estableciendo que las listas tengan un número de candidatos igual al doble de la mayoría absoluta de los miembros del respectivo concejo.¹⁰

g) Efectos para la autoridad revocada

El art. 20.º de la LDPCC define la revocación como «el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos [...]». La palabra «destitución» tiene una connotación punitiva alusiva a la existencia de actos irregulares, incluso, ilícitos, por parte de la autoridad, lo cual podría conllevar a su inhabilitación. Así, en la norma sobre la carrera administrativa, la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057), la «destitución» es la sanción al servidor público que ha cometido una falta disciplinaria grave e implica la subsecuente inhabilitación de este para ejercer función pública, por un periodo de cinco años.¹¹

La revocación es una figura distinta en razón de los motivos que la sustentan. Por eso algunos la definen como «[...] el retiro anticipado a la conclusión de un mandato representativo de un funcionario público, cuando su gestión ha carecido de eficiencia o eficacia; y no ha satisfecho la consideración de sus otrora electores» (GARCÍA TOMA 2009: 432). En cambio, la destitución se concibe como el «acto reglado por la Constitución o la ley mediante el cual con carácter de sanción, se da término a la designación en un cargo público» (GARCÍA TOMA 2009: 168).

⁹ Conforme al numeral 2 del art. 25.º de la Ley de Elecciones Municipales (LEM), Ley N.º 26864, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal lo que más le favorezca, según el orden de los candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.

¹⁰ De esta manera, en el caso de Lima Metropolitana, cada lista tendría 42 candidatos. No obstante ser solo 39 los regidores integrantes del concejo, en razón de que la mayoría absoluta es de 21, de modo tal que la lista ganadora tendría 21 suplentes.

¹¹ El art. 88.º de la Ley del Servicio Civil establece la relación de sanciones que pueden ser aplicadas por faltas disciplinarias y, entre estas, enuncia en el inciso c) la «destitución». A su vez, el art. 87.º de esta misma norma señala que la destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública y que el servidor destituido no podrá reingresar al servicio público durante el término de cinco años. Este plazo también se encuentra previsto en el art. 242.º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444.

Como ya antes lo señalamos la revocación se origina en la pérdida de confianza del elector en el elegido, lo que no supone —necesariamente— que este haya cometido infracciones administrativas o actos ilícitos. Por ello, teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo la palabra «destitución» indica una medida sancionadora por la comisión de una falta grave, consideramos que la definición de revocación contenida en el art. 20.º de la LDPCC es equívoca y debería ser corregida. La revocación no es destitución, es revocación.

No obstante, el error terminológico en que incurre al considerar como sinónimos la revocación y la destitución, conceptualmente la LDPCC no los homologa en cuanto a sus efectos, pues no anexa como sanción accesoria de la revocación la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas, toda vez que de manera expresa se señala en el art. 29.º que quien hubiere sido revocado está apto para ser candidato para el mismo cargo en las siguientes elecciones, salvo que se trate de aquellas convocadas para reemplazar a más de un tercio de los consejeros regionales entre los cuales se encuentre dicha autoridad. Ello confirma que si bien la revocación puede ser considerada como un «castigo» político, no conlleva más consecuencias jurídicas que la pérdida del mandato, al no estar basada la decisión popular en la presunta conducta ilícita de la autoridad revocada. Esta, que perdió el favor popular en un momento determinado, puede recuperarlo —y hasta con creces— en otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

1982 *Las instituciones legislativas de la democracia directa*. Madrid: Tecnos.

BOBBIO, Norberto

1986 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond

1998 *Teoría General del Estado*. México: UNAM Facultad de Derecho & Fondo de Cultura Económica

GARCÍA TOMA, Víctor & José GARCÍA YZAGUIRRE

2009 *Diccionario de Derecho Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica.

LOEWENSTEIN, Karl

1976 *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

HAMILTON, A., MADISON, J. & JAY, J.

2001^[1780] *El Federalista*, México: FCE.

IIDH - INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2000 *Diccionario Electoral*. Segunda edición, II. t. San José.

SIYÈS, Enmanuel

1989^[1788-89] *¿Qué es el Tercer Estado?* Ensayo sobre los privilegios. Madrid: Alianza Editorial.

[Sobre el autor]

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

Peruano. Abogado, Magíster en Humanidades y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la PUCP y de las Maestrías de Derecho Constitucional y de Derecho del Trabajo. Ha sido Ministro de Trabajo y Promoción Social, Ministro de Justicia y, asimismo, Diputado Nacional. Fue condecorado por el Gobierno del Perú con la «Orden del Trabajo» en el grado de Gran Oficial. Es miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Entre sus principales publicaciones están: *El derecho de la estabilidad en el trabajo* (1991); *El despido en el Derecho Laboral Peruano* (2002-2006-2013); *Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo* (2007); *El acoso moral en la relación de trabajo* (2007); *La cláusula de Estado Social en la Constitución* (2011).