

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Análisis de las deficiencias estructurales y procedimentales
en el proceso de revocatoria de autoridades en el Perú:
Impacto sobre la participación ciudadana y la rendición de
cuentas

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Brayan Jhonson Rojas Vivanco

Asesor:

Jhonny Zas Friz Burga

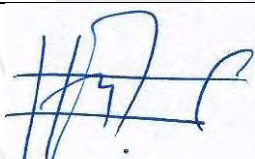
Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, JHONNY ZAS FRIZ BURGA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Análisis de las deficiencias estructurales y procedimentales en el proceso de revocatoria de autoridades en el Perú: Impacto sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas”, del autor(a) BRAYAN JHONNSON ROJAS VIVANCO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de diciembre del 2024

JHONNY ZAS FRIZ BURGA	
DNI: <u>06176688</u>	
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7540-6211	
Firma:	

RESUMEN

El uso de mecanismos de democracia directa en sistemas representativos, como el peruano, ha generado controversia, ya que estos mecanismos suelen contradecir el modelo político representativo tradicional. No obstante, en un contexto de crisis del sistema representativo, mecanismos como la revocatoria de autoridades cobran relevancia, pues permiten garantizar la vigencia de la voluntad popular, dado que el poder delegado proviene de los ciudadanos. Sin embargo, el modelo de democracia con mecanismos mixtos de participación (directa y representativa) ha sufrido modificaciones legislativas que han limitado la participación, lo que ha generado dudas sobre la efectividad y transparencia de estos procesos.

Este contexto plantea la necesidad de cuestionar la idoneidad del marco normativo que regula el proceso de revocatoria de autoridades. La investigación tiene como objetivo analizar si la normativa vigente favorece el ejercicio efectivo de la participación política. Se estructura en tres partes: primero, se examinará la legislación constitucional y legal sobre el procedimiento de verificación de firmas, evaluando su idoneidad en relación con el fortalecimiento democrático. En segundo lugar, se analizarán las deficiencias estructurales y procedimentales de la normativa, tales como las barreras de acceso y la falta de transparencia. Finalmente, se investigará el caso de las revocatorias en la Municipalidad de Lima Metropolitana, destacando los conflictos surgidos y la falta de activismo por parte de los órganos electorales para implementar reformas necesarias.

Palabras clave

Revocatoria, democracia directa, deficiencia normativa, derecho electoral

ABSTRACT

The use of direct democracy mechanisms in representative systems, such as the Peruvian one, has generated controversy, since these mechanisms usually contradict the traditional representative political model. However, in a context of crisis of the representative system, mechanisms such as the recall of authorities become relevant, since they allow the validity of the popular will to be guaranteed, given that the delegated power comes from the citizens. However, the democracy model with mixed participation mechanisms (direct and representative) has suffered legislative modifications that have limited participation, which has raised doubts about the effectiveness and transparency of these processes.

This context raises the need to question the suitability of the regulatory framework that regulates the process of revoking authorities. The objective of the research is to analyze whether current regulations favor the effective exercise of political participation. It is structured in three parts: first, the constitutional and legal legislation on the signature verification procedure will be examined, evaluating its suitability in relation to democratic strengthening. Secondly, the structural and procedural deficiencies of the regulations will be analyzed, such as access barriers and lack of transparency. Finally, the case of the revocations in the Municipality of Metropolitan Lima will be investigated, highlighting the conflicts that arose and the lack of activism on the part of the electoral bodies to implement necessary reforms.

Keywords

Recall, direct democracy, regulatory deficiency, electoral law

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CONTENIDO DEL ARTICULO	6
CONCLUSIONES	22
BIBLIOGRAFIA	24



INTRODUCCIÓN

La democracia como sistema político vigente tiene cuatro elementos conceptuales dentro de su definición. Es aquel régimen político que, mediante el razonamiento público y las instituciones de gobierno electas y reguladas por el control ciudadano y las leyes, busca la libertad y la justicia. Este concepto plantea que lo fundamental de la democracia es el sustento ético de la sociedad: libertad y justicia, y que éste tiene dos grandes momentos: su formulación mediante el razonamiento público y su garantía y operatividad mediante las instituciones de gobierno (Miranda, 2017).

Sin embargo, el desarrollo de los mecanismos de democracia directa requiere de procedimientos que la administración pública debe determinar para el lograr una efectiva satisfacción del ejercicio de la democracia.

La utilización de los mecanismos de democracia directa, en un sistema representativo como el peruano, siempre ha sido motivo de debate, principalmente por que constituyen instituciones abiertamente opuestas al modelo político, lo que desnaturaliza de forma evidente.

En un contexto de crisis del modelo de democracia representativa, los mecanismos de democracia directa cobran relevancia con la finalidad de garantizar la vigencia de la voluntad popular, ya que, en cualquier caso, el poder delegado nace de los ciudadanos. En este contexto, la revocatoria de autoridades constituye uno de los mecanismos más efectivos ya que se fundamenta en la voluntad popular.

Para hacer efectivo este mecanismo de control ciudadano, la administración pública (a través de RENIEC y ONPE) y la administración de justicia electoral (JNE) tienen a su cargo diversos procedimientos y procesos que van desde la solicitud de revocatoria hasta la materialización de la consulta popular, según corresponda. Sin embargo, este mecanismo ha enfrentado diversos retos como la definición de las entidades competentes, el ínfimo presupuesto asignado, la

implementación de nuevas tecnologías, los plazos necesarios, los requisitos, entre otros.

En dicho sentido, el paradigma de la democracia en nuestros días se encuentra en profundo declive ya que el modelo de democracia con mecanismos mixtos de participación ciudadana (directa y representativa) han sufrido modificaciones legislativas con el afán de limitar la participación; por lo que no constituyen para la población garantía de que los mecanismos se encuentren debidamente delimitados en las normativas correspondientes.

Sobre lo anteriormente expuesto, resulta conveniente cuestionarse la idoneidad del marco normativo respecto del proceso de revocatoria de autoridades. Por tanto, la presente investigación tiene como objetivo la revisión, a través de un enfoque general, si la normativa vigente contribuye al ejercicio efectivo de la participación política.

El contenido de la presente investigación se encuentra distribuido en tres partes: la primera parte: la primera abordará el análisis de la legislación constitucional y legal sobre el procedimiento de verificación de firmas de adherentes. Con ese fin, se identificarán las funciones presentes en la Ley Orgánica de Elecciones y las leyes orgánicas que forman parte del bloque de constitucionalidad. De esta forma, se realizará un breve análisis de la legislación con el fin de esclarecer su idoneidad en la atención equilibrada de aquellos aspectos que puedan no permitir el fortalecimiento del ejercicio de la democracia.

La segunda parte del presente artículo analizará las deficiencias estructurales y procedimentales de la normativa de revocatoria de autoridades que incluyen las barreras de acceso a los procedimientos administrativos involucrados, requisitos técnicos que dificultan el acceso y falta de transparencia.

Finalmente, en la tercera parte se pretende desarrollar e investigar las deficiencias de la normativa en el caso de las revocatorias en la Municipalidad de Lima Metropolitana. Para ello, se explicará a detalle la descripción del caso, se analizarán los conflictos originados alrededor del caso mencionado y, por

último, se desarrollará una crítica vinculada al poco o nulo activismo por parte de los órganos electorales para una necesaria reforma.

I. Marco teórico y normativo relacionado al mecanismo de democracia directa: revocatoria de autoridades

En el presente acápite se analizará el proceso de revocatoria de autoridades que incluye diversos procedimientos administrativos a cargo de las entidades que forman parte del sistema electoral peruano, así como procesos jurisdiccionales ante el JNE y el Poder Judicial. Para lo cual se iniciará identificando el fundamento de la vigencia de los mecanismos de democracia directa, y en específico, de la revocatoria de autoridades. Luego de ello, se identificará cómo el ordenamiento jurídico peruano ha plasmado este mecanismo. Al respecto, el artículo 2.17 y 31 de la Constitución Peruana establecen a la revocación como uno de los mecanismos que forman parte del derecho fundamental de participación en el devenir político de nuestro Estado. Asimismo, la norma fundamental indica que el ejercicio de la revocatoria de autoridades se realiza conforme a ley, estableciendo una reserva de ley.

Ahora bien, se ha establecido respecto de los derechos de control y participación de los ciudadanos, una reserva de ley, entendida como una garantía establecida por una norma destinada a preservar que las definiciones respecto a dichas materias trascendentes únicamente puedan ser reguladas mediante una ley (Cazor y Guiloff, 2011, p. 478). En dicho sentido, el mecanismo de revocatoria ha sido desarrollado en la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, de manera principal más no uniforme, ya que la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones y la Ley Orgánica de Elecciones establecen, también, disposiciones sustantivas y formales respecto de dicho mecanismo, cuyo análisis se evidenciará en el presente acápite.

Podemos entender por revocatoria como un mecanismo o herramienta jurídica y política que otorga la facultad a los ciudadanos de destituir del ejercicio de sus funciones a una autoridad de gobierno o funcionario público, que previamente

fue elegido por el voto ciudadano, antes de la culminación del plazo de ejercicio (Ramírez, 2016, p. 124).

En dicho sentido, la importancia de la revocatoria radica en la intervención directa de los ciudadanos insatisfechos con el manejo de sus autoridades elegidas constituyendo un instrumento eminentemente democrático y participativo, estableciendo una responsabilidad sobre las autoridades.

1.1. Fundamento e importancia de la revocatoria de autoridades en el sistema democrático peruano

El Estado peruano tiene una democracia representativa como regla general establecida en la Constitución Política del Estado, este sistema político y constitucional rige, con ciertos matices procedimentales, en la mayoría de los países en el mundo actual. La denominada “democracia representativa” se delimita como aquella forma de gobierno en el cual la voluntad del pueblo soberano es delegada a sus representantes. (Valle, 2002, p. 6). Es decir, el pueblo trasfiere la potestad de sus decisiones sobre la regulación y administración del Estado a un grupo de representantes en los diferentes niveles de gobierno y a través de los órganos ejecutivos y legislativos.

En contraposición a este modelo, Juan Jacobo Rousseau argumentaba que la teoría de la democracia directa era definida como el sistema político donde las decisiones del Estado estaban a cargo de todos y cada uno de los ciudadanos que la integraban. Es evidente que, un modelo de democracia directa es impracticable debido a que la dinámica del estado prestador de servicios requiere una atención célere y técnica, en muchos de los casos.

Frente a esta dicotomía, las democracias representativas, como es el caso de la peruana, han implementado diversos mecanismos de democracia directa en aspectos trascendentales del desarrollo político de las naciones. La vía de acceso y fundamento de la democracia sigue siendo la “democracia directa”, que se traduce en el sufragio libre, igualitario y universal para las elecciones de los gobernantes y representantes. En dicho sentido, la Carta Democrática

Interamericana (CDI), herramienta de Derecho Internacional en materia de democracia representativa consensuada entre los países americanos, establece en su artículo 3 como elemento esencial de la democracia representativa “la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en el sufragio universal y secreto”.

Es evidente que el ejercicio del poder delegado por el pueblo requiere de una periodicidad, es decir un mandato determinado en el tiempo, con la finalidad de no desvirtuar el concepto de democracia y convertirse en su antítesis, la autocracia. Al respecto, el jurista Michelangelo Bovero pregonaba la existencia de condiciones para la existencia de la democracia, siendo la primera de ellas el rol activo de los ciudadanos de elegir de manera constante, ello significa que el juego democrático debe ser un juego repetitivo que posibilite la alternancia en el poder. (2020, p. 24). La periodicidad y alternancia en el poder se encuentra reconocida en los artículos 90 (para el presidente y vicepresidente), 112 (para los congresistas), 191 (autoridades regionales) y 194 (autoridades locales) de la Constitución política, donde además del periodo de mandato, se establece la prohibición de reelección inmediata de las autoridades electas.

Este elemento esencial de la democracia aunado al derecho de los ciudadanos de participar activamente en los asuntos públicos (desarrollado en el Capítulo III del Carta Magna) mediante diversos mecanismos de democracia directa, constituyen el fundamento del derecho de revocatoria de autoridades. La vigencia de la revocatoria como un derecho ciudadano, así como los demás mecanismos de democracia directa, no buscan reemplazar el sistema actual, sino que constituir un complemento necesario para el fortalecimiento de la democracia representativa ante el abuso de poder por parte de las autoridades electas. El derecho de los ciudadanos de expresarse de manera directa para destituir a las autoridades elegidas requiere un desarrollo normativo, presupuestal y de gestión pública eficiente que lo haga eficaz.

La importancia del fortalecimiento de la revocatoria se hace imperioso en estos últimos tiempos, debido a la crisis de la democracia en el Perú. Una reciente investigación de The Economist sobre la situación política de Perú, que ha

calificado a nuestro país como un "régimen híbrido" en lugar de una "democracia", refleja un cambio importante en la percepción internacional sobre la calidad y estabilidad del sistema político peruano. Esta clasificación de "régimen híbrido" se basa en el análisis del Democracy Index 2023, publicado por The Economist Intelligence Unit (EIU), el cual clasifica los países del mundo en distintas categorías según su grado de democracia.

El término "régimen híbrido" se vincula a un sistema político que combina elementos de democracia y autoritarismo. Estos regímenes suelen tener elecciones regulares y ciertos derechos civiles y políticos garantizados en sus constituciones, sin embargo, en la realidad, presentan fallos en la calidad democrática.

Es decir, si bien existen libertades y participación electoral, los gobiernos en estos regímenes de manera usual enfrentan problemas de gobernabilidad, conflictos políticos internos, erosión de las instituciones democráticas, y un aumento de la polarización y el clientelismo. Estos fenómenos pueden socavar la democracia en la práctica, a pesar de que formalmente todavía se celebran elecciones y se tienen órganos de gobierno representativos.

Según la investigación referida, el "régimen híbrido" indica que el sistema político peruano se encuentra en una zona de riesgo, en la que podría haber un retroceso hacia formas más autoritarias de gobierno, especialmente si continúan los conflictos y las crisis de gobernabilidad. La clasificación también nos demuestra que existe una preocupación sobre cómo las instituciones democráticas en Perú están siendo erosionadas, lo que puede llevar a un debilitamiento de los derechos civiles y la libertad política si no existen medidas para revertir esta tendencia.

En el mismo sentido, el hecho de no existir un balance de poderes entre el poder ejecutivo y legislativo ha decantado en un régimen de gobierno parlamentario que incluso viene socavando al poder judicial y los organismos constitucionales autónomos, modificando sus leyes orgánicas a conveniencia del parlamento. Los estudios de opinión respecto de la aceptación del último régimen de gobierno

ejecutivo y parlamentario muestran las cifras más reducidas de la historia de la República (Durand, 2024).

Debemos hacer énfasis que, en la actualidad, la revocatoria de las autoridades electas se encuentra vigente en distintos países de América del Sur y en muy pocos países en el resto del mundo, en los cuales su utilización ha sido limitada en todos ellos, con la excepción de nuestro país. No resulta sorprendente que si la revocatoria de autoridades se demanda con mayor frecuencia en Perú se debe a la casi unánime insatisfacción con la democracia en estos últimos años, asimismo debido a que los gobiernos locales y regionales son ineficientes, tal como lo percibe la población mediante los estudios de opinión, por lo que el ciudadano está más dispuesto a participar mediante la activación de mecanismos de democracia directa, en específico, de la revocatoria.

En dicho contexto, se hace necesario el fortalecimiento de los derechos civiles y libertad política para volver a encausar nuestro sistema político en una democracia regular, para lo cual es indispensable que los mecanismos de democracia directa tengan un rol protagónico, apuntando a reformar y simplificar sus procedimientos administrativos para que logre su efectividad, siendo el mecanismo más representativo la revocatoria de autoridades.

1.2. La normativa legal y reglamentaria sobre el proceso de revocatoria de autoridades

Habiendo identificado los fundamentos e importancia de la revocatoria en el sistema democrático actual, corresponde desarrollar cómo se ha consignado dicho mecanismo en la normativa legal y reglamentaria en nuestro país. La revocatoria de autoridades es un mecanismo de participación ciudadana directa mediante el cual se otorga a los ciudadanos electores la potestad de culminar el ejercicio del poder de una autoridad elegida por voto popular, antes de la terminación del período de mandato que la norma constitucional o la legislación le confieren (García Toma, 2008, p. 557).

Al respecto, la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos define a la revocatoria de autoridades como el derecho de control de los ciudadanos (artículo 3°) que se concretiza a través de un proceso electoral donde los ciudadanos manifiestan su voluntad de destituir o no a las autoridades de los gobiernos regionales, provinciales o distritales. Es decir, el presidente, vicepresidentes y legisladores son autoridades electas que no son pasibles de ser revocados.

La consulta popular o electoral de revocatoria constituye el hito central y definitorio que define la destitución de la autoridad, por lo que para llegar a esta definición se siguen diversos procedimientos administrativos y jurisdiccionales en donde participan cada uno de los integrantes del sistema electoral peruano, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Una vez aprobado el calendario de plazos para los procedimientos administrativos para la revocatoria de autoridades, a través de una Resolución del JNE, el primer procedimiento administrativo es seguido ante la ONPE y se trata de la adquisición de los formatos para la recolección de firmas (kit electoral) que se encuentra a cargo del ciudadano promotor de la revocatoria de la autoridad regional o local, para lo cual se presenta una solicitud que debe posteriormente aprobada conforme al TUPA de dicha entidad.

Una vez aprobada y declara procedente la solicitud de kit electoral mediante Resolución de Subgerencial de la ONPE, se inicia el siguiente procedimiento administrativo: la verificación de firmas necesarias, es decir, el 25% de los electores de la circunscripción electoral de los adherentes. La entidad competente para realizar el procedimiento materia de análisis es RENIEC, según lo establecido por el artículo 6° de la Ley N° 26300 y la Ley Orgánica de la entidad.

En cumplimiento de su potestad reglamentaria como organismo constitucional autónomo y a fin de efectivizar la función de comprobación grafotecnia, RENIEC

ha concretizado dicho procedimiento administrativo a través del “Reglamento para la Verificación de Firmas de Listas de Adherentes” (RE-211-GRE/001).

De acuerdo con dicho Reglamento, existen dos etapas en la verificación de los lotes de firmas, una etapa de verificación de la veracidad de datos, denominada “comprobación automática” y, concluida esta, la etapa de comprobación de la validez de firmas, denominada “comprobación semiautomática”.

Respecto a la conclusión del procedimiento de verificación de firmas, conforme lo estipula el artículo 7.29. del Reglamento existen dos supuestos: (i) cuando culminado con la verificación del primer lote de firmas no se haya alcanzado el número de firmas requerido y (ii) cuando durante el procedimiento de verificación del primer lote de firmas se hubiera alcanzado el número requerido por la legislación. En ambos casos se emitirá el acta de resultados con un reporte, a partir de lo cual el promotor tiene derecho a la presentación de lotes adicionales de firmas por 30 días, en caso no se hubiese alcanzado el número de firmas requeridas.

Luego de realizada la verificación y alcanzado las firmas requeridas por la Ley, el promotor, con las constancias emitidas por RENIEC, deberá presentar la solicitud de revocatoria ante la ONPE, para la verificación del cumplimiento de requisitos formales. Finalmente, conforme a lo indicado por el artículo 21° de la Ley N° 26300, la ONPE admite las solicitudes de revocatoria y remite el expediente al Jurado Nacional de Elecciones a fin de que el Pleno convoque a la consulta popular de revocatoria respecto de la solicitud admitida.

Aprobado el proceso electoral de consulta popular, la realización y gestión de dicho proceso está a cargo de la ONPE y la fiscalización a cargo de los órganos administrativos del JNE o del Jurado Electoral Especial (JEE) que el Pleno del JNE decida crear por las necesidades específicas que el proceso electoral de consulta popular lo requiera. Conforme lo establece la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la consulta popular constituye un proceso electoral por lo que se aplican las garantías, normas y procedimientos requeridos en todo proceso electoral.

El actual modelo de revocatoria de autoridades, establecido en la Ley N° 26300, define de manera imperativa que revocada la autoridad (al alcanzar la mitad más uno de votos válidos y habiendo asistido al menos el cincuenta por ciento de los electores hábiles del padrón electoral) el JNE acredita a los reemplazantes y que en ningún caso puede haber nuevas elecciones. Esta última regla se encuentra vigente desde el 7 de abril del año 2015 que entró en vigor las modificaciones a la Ley N° 26300 y ha constituido una disposición necesaria frente a la inutilidad de la convocatoria a nuevas elecciones cuando existen autoridades accesitarias que postularon en las mismas listas y que pueden completar el periodo.

1.3. El rol de las instituciones responsables de la revocatoria de autoridades

La Constitución Política del Perú en el artículo 177° especifica los organismos que constituyen el sistema electoral peruano: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), los cuales mantiene relaciones de coordinación.

El sistema electoral en el diseño constitucional peruano se refiere a los órganos administrativos y jurisdiccionales que tienen competencia en materia electoral, es decir al sistema político electoral, por lo que podría generarse una confusión con el concepto de sistema electoral referente al conjunto de reglas que determina como se aplica el resultado en la representación de las instituciones (ejecutivas y parlamentarias en cada nivel de gobierno), que se refieren específicamente a los sistemas de practica electoral (sistemas de mayoría o pluralidad y la representación proporcional) (González y Carmona, 2012, p. 31).

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) constituye un tribunal supremo electoral toda vez que la Carta Magna le otorga jurisdicción, es decir, la atribución de administrar justicia en materia electoral, aplicando los principios generales del derecho y las leyes sobre la materia (conforme al artículo 181° de la Constitución). Asimismo, la Ley Orgánica de Elecciones en su artículo 34°

establece que el JNE resolverá en instancia definitiva las impugnaciones de las resoluciones expedidas por ONPE y RENIEC, sobre “asuntos electorales” y consultas populares. Por tanto, podemos concluir que al atribuirse función jurisdiccional al JNE, estamos ante el ejercicio de una jurisdicción especial, que implica una excepción al principio de jurisdicción exclusiva del poder judicial (Guzmán, 2012, p. 109).

Es así como, dentro del proceso de revocatoria el JNE tiene a su cargo funciones administrativas, jurisdiccionales e, incluso, contenciosas administrativas. Es decir, puede llegar a ser la última instancia de resolución de controversias e impugnaciones en cada etapa o procedimiento administrativo que conforma el mecanismo de la revocatoria, desde su convocatoria hasta su culminación.

Por otro lado, la ONPE, organismo constitucional autónomo, no sólo tiene a su cargo la ejecución y gestión administrativa de las consultas populares de revocatoria (artículo 182° de la Constitución Política), sino también es responsable de la verificación de los requisitos para la entrega del kit electoral y la admisión de la solicitud final a ser trasladada al JNE para su convocatoria, actuando como órgano administrativo de soporte para el pronunciamiento de convocatoria a consulta popular por el tribunal electoral.

Por último, el RENIEC, quien también ha sido catalogado por la Constitución como un órgano constitucionalmente autónomo, cumple una función esencial para el mecanismo de revocatoria de autoridades: depurar y mantener actualizado el padrón electoral; y realizar la verificación técnica de las firmas de adherentes para el accionar del derecho de revocatoria. Como órgano especializado en la materia de grafotecnia, RENIEC coadyuva con el sistema electoral a fin de realizar la verificación de firmas para lo cual establece directivas y lineamientos internos a fin de ordenar y garantizar el correcto servicio al usuario.

II. Deficiencias estructurales y procedimentales del proceso de revocatoria de autoridades

En el contexto actual, la representación política se encuentra en una grave crisis de legitimidad en los diferentes poderes estatales (tanto ejecutivo y legislativo) y en los diferentes gobiernos subnacionales, por lo que los mecanismos de democracia directa constituyen un factor clave en la vigencia de la democracia, buscando ser el contrapeso necesario para establecer límites al poder público.

Resulta evidente que la revocatoria de autoridades constituye un importante instrumento para garantizar el derecho de los ciudadanos de quitar la confianza a sus autoridades electas frente a la crisis del sistema democrático en nuestro país. En dicho sentido, la normativa sustantiva como material sobre la revocatoria debe asegurar su perfeccionamiento en sus diferentes fases sobre la base de un análisis que busque garantizar, por un lado, la vigencia de la democracia representativa, a través de elecciones periódicas, y el ejercicio de la participación política directa.

Con este objeto, en esta segunda sección del presente artículo académico se tocarán dos aspectos medulares sobre la regulación de la revocatoria y sus procedimientos: las deficiencias estructurales y procedimentales. En el primer aspecto se analizará la etapa más relevante (condición de la consulta popular), el procedimiento de verificación de adherentes y se pondrá énfasis en cómo durante años se viene manteniendo un único sistema de recojo de firmas y unas directivas o lineamientos que no aseguran su efectividad. De otro lado, el segundo aspecto tiene como fundamento principal el frágil diseño institucional que da como consecuencia una distribución inadecuada de competencias entre los órganos del sistema electoral peruano.

2.1 Deficiencias estructurales en el proceso de revocatoria de autoridades

Uno de los procedimientos administrativos trascendentales e indispensables en el ejercicio del derecho de revocatoria que define la convocatoria a la consulta popular, es el procedimiento de verificación de firmas de adherentes. Esta etapa constituye un procedimiento esencial para el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas directas y representación.

Tanto el mecanismo que se establece para el recojo de firmas y el procedimiento para la verificación de firmas tienen deficiencias que requieren una urgente modificación o reforma. En la actualidad, el procedimiento de verificación establecido por el “Reglamento de Verificación de Firmas”, aprobado por RENIEC, incluye las siguientes dos etapas de verificación:

- a) Verificación de Identidad: RENIEC compara las firmas presentadas con los registros de identificación de los ciudadanos en su base de datos. Esto incluye comprobar que las firmas correspondan a ciudadanos que están registrados y que son elegibles para participar en el proceso.
- b) Validación de Firmas: Se lleva a cabo un muestreo o verificación de un porcentaje específico de las firmas presentadas. RENIEC valida la autenticidad de las firmas y su correspondencia con los datos de los electores.

Estos dos momentos de la verificación de firmas deben desarrollarse de manera tal que se realice de manera oportuna y en el plazo más breve posible. Por tanto, la administración pública debe implementar mecanismos de verificación y validación automatizadas con el uso de la tecnología que reduciría significativamente el plazo de revisión que tiene a cargo RENIEC. Esta propuesta tiene fundamento en lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1412, que establece que el principio de gobierno digital, el cual comprende el conjunto de políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que deben utilizar todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus atribuciones (procedimientos administrativos) que implica la gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales con valor público para los ciudadanos.

Respecto a la experiencia comparada, dos países son reconocidos por tener normativas específicas y eficientes en cuanto a la recolección y verificación de firmas son Nueva Zelanda y Australia. Las firmas son recolectadas y verificadas por la Oficina Electoral, y el proceso de validación se realiza mediante un sistema automatizado y manual, que permite auditar las firmas fácilmente. Adicionalmente, el sistema neozelandés es sumamente transparente, con

acceso público a los resultados de la verificación de firmas y se utiliza un sistema electrónico de firma digital en los casos en que las firmas se recopilan de manera electrónica, aumentando la confiabilidad y la rapidez del proceso.

2.2 Deficiencias procedimentales en el proceso de revocatoria de autoridades

Una primera cuestión se refiere al desajuste entre lo teórico y lo práctico en el diseño institucional de las competencias respecto a la revocatoria. Desde el establecimiento, por la Constitución Política de 1993, del nuevo sistema electoral conformado por el JNE, ONPE y RENIEC se ha identificado una desconexión entre lo normado y la práctica administrativa. En el caso del mecanismo de revocatoria de autoridades, la distribución de competencias ha sido contraproducente para el logro de la finalidad que se buscaba.

Existen hasta cuatro procedimientos administrativos: inicialmente el procedimiento de adquisición del kit electoral por parte del promotor de la revocatoria a cargo de la ONPE. Posteriormente, el procedimiento administrativo de verificación de listas y firmas de los adherentes a cargo de RENIEC. Una vez realizada la verificación y alcanzado las firmas requeridas por ley, el promotor debe apersonarse con la solicitud definitiva de revocatoria ante la ONPE con la finalidad de que esta entidad realice la verificación del cumplimiento de requisitos formales. Finalmente, ONPE remite el expediente al JNE a fin de que, con su opinión favorable, emita resolución del Pleno que convoque a consulta popular de revocatoria respecto de la autoridad en cuestión.

Como primer aspecto, es evidente que existe una inadecuada distribución de competencias que da como resultado un diseño organizativo e institucional sobre la revocatoria que genera perjuicio en los ciudadanos que buscan ejercer de manera plena el derecho a revocar a sus autoridades. La revocatoria es un derecho que se ejerce en la oportunidad establecida por ley (una sola vez en el período de mandato de la autoridad a cuestionar, conforme al artículo 21° de la Ley N° 26300) por lo que la dilación en los plazos no atribuibles al solicitante

revocador sino a la autoridad genera una afectación, convirtiéndolo prácticamente en imposible de lograr.

La deficiencia anterior se refleja en que, en setiembre de 2023, ha existido entre la ONPE y RENIEC un desacuerdo respecto al órgano competente para la verificación de la autenticidad de firmas del padrón de afiliados de las organizaciones políticas, el cual tuvo que ser resuelto por el JNE mediante un Acuerdo de Pleno. La Jefatura de RENIEC argumentaba que la labor de verificación de autenticidad de firmas que venía realizando los últimos años se intensificó y se presentaron nuevas exigencias para la gestión, así como requerir un uso adicional de recursos. Lo anterior puso en evidencia, diversos problemas que enfrentan los órganos del sistema electoral, ya que, si bien RENIEC tiene una función específica y técnica, como es la de verificación de firmas, esta no debería constituir una función administrativa en materia electoral, sino un servicio eminentemente técnico, cuyos cuestionamientos no deberían ser dilucidados por el JNE sino por poder judicial o el Tribunal Constitucional (en caso de conflicto de competencias).

III. Impacto de las deficiencias en la participación ciudadana y la rendición de cuentas

Este acápite se enfoca en cómo las deficiencias estructurales y procedimentales afectan la participación efectiva de los ciudadanos en la política local y nacional. Adicionalmente, se debe analizar cómo la revocatoria, tal como está concebida actualmente, no logra cumplir su objetivo de asegurar la rendición de cuentas de las autoridades electas y, en cambio, puede socavar la confianza pública en el sistema político.

La revocatoria de autoridades en el Perú se encuentra circunscrita a las autoridades en el ámbito municipal y regional, constituyendo el mecanismo más representativo de la democracia directa. En ese sentido, uno de los municipios más importantes, sino el más relevante, ha sido pasible de diversas iniciativas de control de los ciudadanos en los últimos años (desde su establecimiento en la Constitución Política de 1993) la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuya

máxima autoridad ha sido sometida a diversas solicitudes de adquisición de kit electorales de revocatoria, mecanismo de rendición de cuentas e, incluso, consulta popular de revocatoria.

3.1 Análisis crítico: Caso revocatoria a Alcaldesa de Lima Susana Villarán

Después del gobierno nacional, la Municipalidad Metropolitana de Lima constituye el gobierno local representativo más importante en nuestro país ya que ejerce su competencia en la capital de la República y maneja un presupuesto, para el año 2024, de más ante más de 1,218 millones de soles.

En el año 2014, se inició el procedimiento de revocatoria a la entonces Alcaldesa de Lima, Susana Villarán, la cual tuvo relevancia debido al contexto histórico y particular al ser el primer proceso de revocatoria llevada a cabo contra la máxima autoridad local en la ciudad capital. A inicios del año 2012, un grupo de ciudadanos decidió promover la consulta popular de revocatoria de la alcaldesa y los 39 regidores del Concejo Metropolitano de la Municipalidad de Lima, la misma que se llevó a cabo el 17 de marzo de 2013. Según los resultados, la entonces alcaldesa de Lima, Susana Villarán de la Puente, fue ratificada en su cargo con el 51.2% de los votos válidos, mientras que 19 regidores metropolitanos fueron revocados de su cargo. Esto último devino en la realización de elecciones complementarias para el cargo de los regidores revocados. Posteriormente, este proceso de revocatoria constituyó un punto de quiebre para el cambio en la regulación de la Ley de Participación y Control Ciudadanos.

Previo a la consulta popular, los promotores de la revocatoria tuvieron que cumplir con el procedimiento exigido por las leyes electorales en la ONPE y RENIEC, con la finalidad de que el Jurado Nacional de Elecciones convoque a la consulta popular. Como requisito para hacer efectiva la consulta popular de revocatoria en Lima, se requería previamente que los promotores de la revocatoria completen únicamente 400,000 firmas de adherentes, de entre un poco más de 6,490 millones de ciudadanos registrados en el padrón electoral de Lima.

En el año 2024, ONPE recibió ocho (8) solicitudes de kit electoral para la recolección de firmas para la revocatoria del alcalde de Lima, Rafael López Aliaga. Sin embargo, el cambio en la Ley N° 26300 hizo casi imposible conseguir el 25% de firmas de electores de todo Lima Metropolitana. Esto aunado a que aún se mantiene vigente el mecanismo de recolección manual de firmas lo que hizo prácticamente imposible la recolección de casi 1'900,000 firmas necesarias para la admisión de la solicitud para la convocatoria a la consulta popular.

3.2 Propuestas para la mejora de efectividad y legitimidad de la revocatoria de autoridades

Conforme a lo expuesto en el presente artículo académico, se puede advertir la necesidad de reformas en el modelo de organización del sistema electoral y su regulación para efectivizar los derechos de participación política. Un primer avance se efectuó de manera posterior a la consulta popular de revocatoria de autoridades de Lima Metropolitana, en el año 2015, modificándose la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, específicamente en dos aspectos: (i) eliminando la convocatoria a nuevas elecciones de las autoridades revocadas, las cuales serían reemplazadas por sus accesitarios y (ii) eliminando el mínimo de firmas de adherentes, estableciendo un único porcentaje de 25% de electores hábiles de la circunscripción correspondiente. Sin embargo, existen temas pendientes a modificar respecto del sistema electoral:

En primer término, el ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades tiene una problemática vigente toda vez que sigue existiendo fraccionamiento de las competencias en los procedimientos administrativos, tal como lo explicamos en el marco teórico previamente, existen hasta cuatro procedimientos: un primer procedimiento constituye la compra, por parte del promotor de la revocatoria, del kit electoral para dicho procedimiento en la ONPE. Posteriormente, el procedimiento de verificación de firmas de los adherentes que lo realiza RENIEC. Una vez realizada la verificación y alcanzado las firmas requeridas por ley, el promotor deberá presentar la solicitud definitiva de revocatoria ante la ONPE,

para la verificación del cumplimiento de requisitos formales. Finalmente, ONPE remite el expediente al JNE a fin de que convoque a consulta popular de revocatoria respecto de la solicitud admitida.

Al respecto, es necesario formular mecanismos de simplificación administrativa enfocado en el ciudadano interesado en ejercer sus derechos políticos de control de las autoridades. Como muy bien refiere la profesora Verónica Rojas (2004), la legislación debe evitar la fragmentación o segmentación inadecuada de las competencias en varias entidades públicas, respecto de una materia especializada que podría corresponder una sola entidad ya que esto produce una multiplicación de procedimientos administrativos. Esta separación perjudica al administrado toda vez que lo obliga a recurrir a varios organismos buscando el mismo objetivo en cada uno de ellos.

Para establecer las competencias y simplificar las funciones, es necesario reformular el sistema electoral pues las funciones en dicha materia se encuentran repartidas en tres administraciones públicas (RENIEC, ONPE y la función administrativa del JNE) con un órgano jurisdiccional de revisión (función jurisdiccional del JNE). Por lo que se propone un solo órgano de administración electoral que conjugue las funciones que actualmente ejerce la ONPE, las específicas funciones electorales de RENIEC y las funciones administrativas del JNE. Mientras que como órgano netamente jurisdiccional y manteniendo su autonomía, un Tribunal Electoral.

Aunado a lo anterior, es evidente que la legislación electoral contiene una serie de deficiencias y contradicciones, así como una variedad de leyes que regulan funciones y procedimientos de las entidades del sistema electoral. Se hace imprescindible la necesidad de una legislación unificada. En el año 2011, el entonces presidente del JNE, Hugo Sivina, impulsó un proyecto de Código Electoral, sin embargo, hasta la fecha no ha sido ni debatido ni aprobado por el pleno del Congreso.

Dicha legislación electoral debe contener normas sustantivas respecto de los procesos electorales, normas procesales en materia de jurisdicción electoral

(Código Procesal Electoral) y los reglamentos correspondientes al órgano administrativo electoral.

Respecto al amparo electoral, la Constitución Política establece en el artículo 181° que las resoluciones del JNE son dictadas en instancia final, definitiva, no son revisables y contra ellas no procede recurso alguno; sin embargo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. 5854-2005-PA/TC) dentro de un Estado Constitucional no pueden existir órganos exentos de control constitucional, estableciendo que la vía pertinente para cuestionar las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones es la vía del amparo, dado que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución Política otorga una garantía constitucional para exigir la tutela de los derechos fundamentales. La misma también se sustenta en diversas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el caso “Susana Higuchi Miyagawa vs. Perú” y el caso “Yatama vs. Nicaragua”, donde establece que el Consejo Electoral, así como los demás poderes del Estado, debe estar sometido a controles judiciales

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

En definitiva, se hace necesario el fortalecimiento de los derechos civiles y libertad política para volver a encausar nuestro sistema político en una democracia regular, para lo cual es indispensable que los mecanismos de democracia directa como la revocatoria de autoridades tengan un rol protagónico, apuntando a reformar y simplificar sus procedimientos administrativos para que logre su efectividad.

En el mismo sentido, el procedimiento administrativo de verificación de firmas de adherentes debe constituir un procedimiento que garantice que la preclusividad, característica de los procesos electorales y/o de consulta popular, no menoscabe el derecho fundamental de los ciudadanos, para lo cual se debe garantizar un

nuevo diseño institucional de los organismos electorales a cargo de dicho procedimiento, así como una necesaria reforma que facilite la recolección de firmas ciudadanas y la verificación de firmas a través del uso de la firma digital y tecnologías de la información tal y como lo viene haciendo la experiencia comparada.

Finalmente, se debe resaltar que la importancia del mecanismo de revocatoria de autoridades radica en la intervención directa de los ciudadanos insatisfechos con el manejo de sus autoridades elegidas constituyendo un instrumento eminentemente democrático y participativo, estableciendo una responsabilidad sobre las autoridades, mas aún en el contexto actual donde las instituciones de nuestro país están catalogadas como un régimen de democracia híbrida, constituyendo una crisis de representación y legitimidad.



BIBLIOGRAFÍA

Cazor Aliste, K. y Guiloff Titun, M. (2011). La reserva de ley y la necesidad de redefinir su función en el Estado constitucional chileno. En J. Couso Salas (Ed.), *Anuario de derecho público - 2011* (pp. 478-501). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. <https://bit.ly/3vXhNfa>

García De Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández (2013) Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, pp. 587-641.

García Toma, Victor (2008) Los Mecanismos de participación política directa. En Los derechos fundamentales del Perú, Lima: Juristas Editores. Pp. 544-575.

Huapaya, Ramón (2019). El proceso contencioso-administrativo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Martin Tirado, Richard (2009) Del régimen jurídico de los actos administrativos. Sobre la Ley de Procedimiento Administrativo General. Lima: UPC, pp. 127-171.

Maraví Sumar, M. (2000). La simplificación administrativa: un asunto complejo. THEMIS Revista De Derecho, (40), 289-299. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10303>

Morón Urbina, Juan Carlos (2003). El Nuevo Régimen de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General - Segunda Parte. Lima: Ara Editores, pp. 131-172.

Nárdiz, A. R. (2016). Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España. *Revista De Derecho UNED*, (18), 119-150. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/acerca-de-la-revocatoria-mandato-y-su-hipotetica/docview/1830020112/se-2>

Orbegoso Silva, M. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *IUS ET VERITAS*, (60), 198-209. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>

Rafael Gustavo Miranda Delgado (2017) La democracia: cuatro elementos para un concepto. Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas. Vol. 19. Mendoza: Civitas, pp. 1-15.

Rojas, Verónica (2004). "La distribución de competencias administrativas entre los organismos electorales del Perú". En: Salcedo Cuadros, Carlo Magno (compilador). La

Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales. Lima: CIE de la ONPE, pp. 123–132.

Tuesta, Fernando (2003). "Organismos electorales: ¿el problema es el número?". En El Comercio. 11 de junio de 2003.

Welp, Y. . (2013). ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada. Revista Elecciones, 12(13), 53–77.
<https://doi.org/10.53557/Elecciones.2013.v12n13.02>

González, V. R., & Carmona, A. L. (2012). Sistemas electorales basados en la representación proporcional. eXtoikos, (6), 29-39.

Guzmán Napurí, C. (2012). Las actuaciones impugnables en el Proceso Contencioso Administrativo peruano. Revista De Derecho Administrativo, (11), 109-119. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13549>

Valle, R. H. (2002). De la democracia representativa a la democracia participativa. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, (6), 199-220.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1975578.pdf>

