

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA DE DERECHO**



**Eficacia de la revocatoria de las autoridades municipales y regionales y su  
implicancia en la gobernanza en el Perú**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**AUTOR**

**Alodia Priscilla Ramirez Lara**

**ASESOR**

**Yuri Diaz Jaime**

<https://orcid.org/0000-0003-3583-0189>

**Chiclayo, 2023**

**Eficacia de la revocatoria de las autoridades municipales y  
regionales y su implicancia en la gobernanza en el Perú**

PRESENTADA POR

**Alodia Priscilla Ramirez Lara**

A la Facultad de Derecho de la  
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo  
para optar el título de

**ABOGADO**

APROBADA POR

Ricardo Vicente Silva Peralta

PRESIDENTE

Carlos Wigberto Hernandez Montenegro

SECRETARIO

Yuri Diaz Jaime

VOCAL

## **Dedicatoria**

Dedico este artículo de investigación a Dios, por ser siempre mi guía y darme las señales necesarias para jamás rendirme.

A mi ángel, la cual me ha dejado un gran legado y espero llegar a ser tan fuerte como ella.

A mis amados padres, que han estado, están y estarán siempre conmigo en las buenas y malas; gracias por tanta fortaleza y amor.

A mis abuelitos, por quererme tanto y tenerme presente en sus oraciones.

Y a mi amigo de cuatro patas Betoven, gracias por ser el mejor compañero de amanecidas.

## **Agradecimientos**

A Dios por brindarme sabiduría y fortaleza.

A mis padres por guiarme siempre con ideas correctas, las cuales sirvieron para poder redactar la presente investigación.

A mi asesor, el magister Yuri Díaz Jaime, gracias por cada consejo, y por todo el tiempo que me ha brindado para poder guiarme en la redacción de la presente investigación.

Y a mis queridas amigas: Fernanda Cárdenas, Nicolle Soto y Tatiana Ramos, por siempre estar presente y ayudarme a no rendirme, dándome siempre los ánimos necesarios.

---

## Eficacia de la revocatoria de las autoridades municipales y regionales y su implicancia en la gobernanza en el Perú

---

### INFORME DE ORIGINALIDAD

---



### FUENTES PRIMARIAS

---

1	<a href="http://www.zora.uzh.ch">www.zora.uzh.ch</a> Fuente de Internet	3%
2	<a href="http://tesis.usat.edu.pe">tesis.usat.edu.pe</a> Fuente de Internet	3%
3	<a href="http://revistas.uned.es">revistas.uned.es</a> Fuente de Internet	2%
4	<a href="http://ezproxybib.pucp.edu.pe">ezproxybib.pucp.edu.pe</a> Fuente de Internet	1%
5	<a href="http://es.scribd.com">es.scribd.com</a> Fuente de Internet	1%
6	<a href="http://tesis.pucp.edu.pe">tesis.pucp.edu.pe</a> Fuente de Internet	1%
7	Submitted to Universidad Sergio Arboleda Trabajo del estudiante	1%
8	<a href="http://kellogg.nd.edu">kellogg.nd.edu</a> Fuente de Internet	<1%
9	<a href="http://repositorio.uasf.edu.pe">repositorio.uasf.edu.pe</a> Fuente de Internet	

<1 %

---

10 [dspace.ucuenca.edu.ec](https://dspace.ucuenca.edu.ec)  
Fuente de Internet

<1 %

---

11 [www.ciencialatina.org](http://www.ciencialatina.org)  
Fuente de Internet

<1 %

---

12 [core.ac.uk](http://core.ac.uk)  
Fuente de Internet

<1 %

---

13 [repositorioinstitucional.uabc.mx](http://repositorioinstitucional.uabc.mx)  
Fuente de Internet

<1 %

---

14 [revistas.unal.edu.co](http://revistas.unal.edu.co)  
Fuente de Internet

<1 %

---

15 Submitted to University of the Andes  
Trabajo del estudiante

<1 %

---

16 [dspace.uazuay.edu.ec](https://dspace.uazuay.edu.ec)  
Fuente de Internet

<1 %

---

17 Submitted to Queen Mary and Westfield  
College  
Trabajo del estudiante

<1 %

---

18 Submitted to Universidad Militar Nueva  
Granada  
Trabajo del estudiante

<1 %

---

19 Submitted to Instituto Madrilen0 de  
Formacion  
Trabajo del estudiante

<1 %

---

20	Submitted to Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo Trabajo del estudiante	<1 %
21	repositorio.unsa.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
22	revistasolar.org Fuente de Internet	<1 %
23	biblos.unilibrecucuta.edu.co Fuente de Internet	<1 %
24	costosperu.com Fuente de Internet	<1 %
25	inicom.org.pe Fuente de Internet	<1 %
26	repositoriuba.sisbi.uba.ar Fuente de Internet	<1 %
27	ucronias.unpaz.edu.ar Fuente de Internet	<1 %
28	Submitted to Universidad Internacional de la Rioja Trabajo del estudiante	<1 %
29	investigacion.politicas.unam.mx Fuente de Internet	<1 %
30	moam.info Fuente de Internet	<1 %

## Índice

<b>Resumen.....</b>	<b>8</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>Revisión de literatura .....</b>	<b>12</b>
<b>I.1. Antecedentes .....</b>	<b>12</b>
<b>I.2. Bases teóricas conceptuales .....</b>	<b>14</b>
I.2.1. Teoría de las Ciencias Políticas .....	14
I.2.2. Teoría de la elección social .....	15
I.2.3. Constitución Política del Perú 1993 .....	16
I.2.4. Democracia.....	16
I.2.5. Revocatoria.....	17
I.2.6. Garantías institucionales .....	18
I.2.7. Aplicabilidad de la Revocación.....	19
I.2.8. Ley N° 26300: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos	20
1.2.9. Gobernanza .....	21
1.2.10. Niveles de Gobierno .....	22
<b>Materiales y métodos.....</b>	<b>24</b>
<b>Resultados y discusión .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1. Eficacia del proceso de revocatoria en el Derecho comparado .....</b>	<b>26</b>
3.1.1. Colombia .....	26
3.1.2. Venezuela .....	27
3.1.3 Suiza .....	28
<b>3.2. Eficacia del proceso de revocatoria en el Perú.....</b>	<b>30</b>
3.2.1. Caso emblemático: Ex alcaldesa de Lima, Susana Villarán.....	30
3.2.2. Propuesta de modificatoria al artículo 21° de la Ley N° 26300, la cual busca mejorar la gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones electorales en el Perú.....	32
<b>Conclusiones .....</b>	<b>36</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>37</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>38</b>

## Resumen

La revocatoria se implementó en el Perú a partir de la Constitución Política del Perú del año 1993, de la mano de otros mecanismos los cuales incluían la participación ciudadana; esta figura surge debido al desprestigio de los partidos políticos y la poca eficiencia en la gobernanza de las autoridades. Las instituciones electorales permiten que el ciudadano tenga la opción de retirar el mandato a una autoridad antes de que concluya su periodo de gobierno.

Esta figura está respaldada por la Ley N° 26300, la cual durante el pasar de los años ha tenido diversas modificatorias, las cuales no han dado mejoría alguna.

En la presente investigación se pretende analizar la eficacia de la revocatoria, optando porque solo tenga un fin positivo, el cual sea mejorar la calidad de gobierno de las instituciones en el Perú y además evaluar la necesidad de implementar otros mecanismos los cuales se rijan por el mismo fin.

**Palabras clave:** Revocatoria- gobernanza- instituciones electorales.

### **Abstract**

The revocation was implemented in Peru from the 1993 Political Constitution of Peru, hand in hand with other mechanisms which included citizen participation; This figure arises due to the loss of prestige of the political parties and the lack of efficiency in the governance of the authorities. This institution of direct democracy allows the citizen to have the option of withdrawing the mandate from an authority before the end of his term of government.

This figure is supported by Law No. 26300, which over the years has had various amendments, which have not given any improvement.

This research aims to analyze the effectiveness of the revocation, opting that it only have a positive purpose, which is to improve the quality of governance of the institutions in Peru and also evaluate the need to implement other mechanisms which are governed by the same end.

**Keywords:** Revocation – governance – electoral institutions

## Introducción

Considerando que la política y el gobierno en los últimos tiempos no han tenido los resultados esperados para poder crecer y pensar en algún momento en dejar de ser un país pobre, ya que estas dos figuras tienen mucho que ver para el desarrollo de un país, lamentablemente las autoridades electas no logran acercar a la ciudadanía a través de una buena gestión gubernamental que les permita cumplir con sus planes de gobierno, hechos que generan descontento en la población quienes confían en sus autoridades a través del voto, todo esto debido a la precariedad de las instituciones políticas que participan en las elecciones conformado por partidos débiles que carecen de propuestas y alternativas de desarrollo para la ciudadanía, es allí cuando el pueblo se da cuenta de que la autoridad por la que votaron en algún momento no cumple con lo prometido, observándose un descontento y rechazo en la población.

El Perú se caracteriza por ser uno de los países, que más procesos de revocatorias de autoridades ha tenido y muchos se han dado no porque los ciudadanos pidan una revocatoria sino a solicitud de otros grupos políticos, los cuales ven a la revocatoria como un instrumento para dar fin al periodo de gobierno de una autoridad, con la finalidad de convocar a nuevas elecciones con el propósito de alcanzar el sillón municipal, ya que no lograron en las elecciones municipales ordinarias; esto deja de ser una democracia para convertirse en una “disputa para obtener el poder”.

A pesar de ello, se debe entender a la figura de la revocatoria como el límite que se impugna a las autoridades para que estos no puedan exceder de las facultades de las cuales poseen al entrar en un mandato; nuestra normativa ampara a esta figura a través de la Ley 26300, la cual al pasar los años ha tenido diversas modificatorias, que aún siguen teniendo vacíos en sus artículos y por ello hacen que la revocatoria no tenga eficacia en el proceso y posterior a este. Por ello se ha formulado la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo repercute la revocatoria de las autoridades en la gobernanza en el Perú?

De igual forma, se ha planteado como objetivo general: Determinar cómo repercute la revocatoria de las autoridades en la gobernanza en el Perú y como objetivos específicos, se han propuesto los siguientes: Analizar la eficacia de la revocatoria a las autoridades peruanas y argumentar la propuesta de modificatoria del artículo 21° de la Ley N° 26300, que permita mejorar la gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones electorales en el Perú.

La hipótesis de la presente investigación es la siguiente: Si, la figura de la revocatoria en los últimos años no ha generado la eficacia que se esperaba en el control de la gestión de las autoridades locales, entonces es conveniente analizar la eficacia de la revocatoria y argumentar la necesidad de implementar otro mecanismo alternativo, el cual mejore la gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones en el Perú.

La importancia de esta investigación, desde el punto de vista jurídico, es que se autorice realizar un análisis a la normativa que avale la revocatoria y los sucesos que han tenido de protagonista a este mecanismo que fue implementado por muchos años por los gobernantes regionales y municipales, los cuales no han tenido efectos que favorezcan a la buena gobernanza en las diversas regiones del Perú.

## Revisión de literatura

### I.1. Antecedentes

Según Alva, A. (2018) en su tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno: “*“Pueblo chico, infierno grande”. La Consulta Popular de Revocatoria a alcaldes distritales antes y después de la reforma de Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*” presentada ante la Pontificia Universidad Católica del Perú, menciona que:

Las situaciones de pobreza, donde las oportunidades de progresar no parecen cumplirse debido a la segmentación política, la existencia de autoridades sin experiencia ni visión política, generan ambientes propicios para la creación de conflictos por el control político y económico. En otras palabras, “pueblo chico, infierno grande (...) los que promueven la revocatoria de las autoridades son principalmente opositores políticos a la gestión municipal, quienes no se vieron favorecidos en las urnas. Por lo mencionado, se define a dicho grupo como distritos donde el determinante de activación de CPR es la política perversa. Con base en las aparentes condiciones de competitividad política que se extienden más allá de las elecciones ordinarias en la CPR, se argumenta que los actores políticos compiten por el control del poder político (o de la subversión de la alcaldía) y económico. Esta posición se ve reforzada por el hecho de que no hay signos de mala gestión municipal, ya que tienen una alta ejecución presupuestaria e ingresos tributarios.

De igual manera, Altez, M. (2020) en su tesis para obtener el grado de Magíster en Ciencia Política: “*¿Qué salvó de la revocatoria a una alcaldesa?: un análisis de la campaña por el no durante el proceso de revocatoria a la exalcaldesa Susana Villarán*” presentada ante la Pontificia Universidad Católica del Perú, menciona que:

¿Son legítimas las revocatorias? ¿Por qué los peruanos elegimos autoridades a las que luego queremos remover? ¿Por qué salimos a las calles, marchamos, recogemos firmas, y si es necesario, iniciamos un proceso de revocatoria? La primera conclusión es que las opiniones y decisiones que tomamos como votantes es cuando nos enfrentamos a referendos como el revocatorio se ven influenciadas por diversos factores, incluido el marketing político, en el que esta tesis se enfoca. Y acompañando a estos, siempre estarán la racionalidad y el componente emocional.

Pero los procesos de revocatorias también se producen por otras razones. Están, por ejemplo, el diseño institucional con el que contamos; el tener organizaciones políticas precarias deseosas de llegar al poder; y por las garantías que ofrece un marco legal y regulador que funciona de una determinada manera. Es decir, una segunda conclusión es que por más marchas en las calles que llevemos a cabo, no son necesariamente los ciudadanos, sino organizaciones políticas, partidos o líderes políticos los principales promotores.

Por otro lado Tipula, F. (2018) en su tesis para obtener el grado de Magíster en Derecho: ***“Ejercicio del Derecho del ciudadano a la revocatoria de los congresistas de la República”*** presentada ante la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, menciona que:

La Constitución Política del Perú en el artículo 2° inciso 17 y el artículo 31°, Se establece la institución jurídica y democrática de la revocación de mandato para autoridades elegidas libremente, la cual está desarrollada en la Ley N° 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta ley solo se aplica a las Autoridades Regionales y Municipales elegidas por voto popular, y no está prevista en la Constitución Política la revocatoria de la representación de congresistas de la República.

Para fortalecer la democracia participativa en el Perú, es necesario reformar la Constitución Política y establecer la revocatoria del mandato parlamentario como parte del ejercicio del derecho a voto de la ciudadanía. Esta medida promoverá la transparencia democrática y consolidará un sistema político más participativo en lugar del simple sistema representativo que existe actualmente en nuestro país

Según Calderón, C. (2019) en sus tesis para obtener el grado de Magíster en Derecho Procesal Constitucional: ***“La Revocación de mandato del titular del poder ejecutivo federal como mecanismo de participación ciudadana”*** presentada ante la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, menciona que:

La revocatoria de mandato, se originó en un contexto, en el que se busca legitimar el poder público, donde el individuo ya no se ve representado por sus autoridades. Durante los últimos años, la corrupción y la desigualdad han generado situaciones como falta de confianza y pobreza, en este contexto, la destitución del gobierno es la mejor opción. Por otro lado, la revocatoria de mandato como se llama en Ecuador,

Bolivia y Venezuela se ha instaurado debido a un reclamo social, en el que los ciudadanos se manifestaron de diversas formas para que en su constitución se implementara un mecanismo que les permita destituir de manera directa a los malos funcionarios. Sin embargo, en algunas ocasiones como en el caso de Venezuela, la revocación de mandato ha sido usada para la permanencia del presidente electo por más tiempo, lo que nos lleva a pensar que, si en México pretendemos incorporar tal mecanismo, éste no debe ser establecido como en alguno de los citados países.

## **I.2. Bases teóricas conceptuales**

### **I.2.1. Teoría de las Ciencias Políticas**

Según Landa (1994)

En el Perú, como en cualquier otro país, el pueblo se organiza para participar en la vida pública, constituyendo para eso partidos políticos, que son los instrumentos fundamentales, pero no únicos, para el acceso al poder de los ciudadanos. Más aún, en los últimos años la crisis de legitimidad de estas agrupaciones políticas ha dado lugar al surgimiento de liderazgos personales, usualmente sin respaldo institucional, que en la práctica vienen reemplazando a los partidos políticos en las tareas de la orientación y conducción de la vida política y social peruana.

La independencia política, en tal circunstancia, se ha convertido en una conducta electoral relevante, con connotaciones pragmáticas y calificadas por otros de «oportunistas», por cuanto la actitud reflexiva y crítica que caracteriza al independiente en relación a los partidos políticos y a su obra, no tiene necesariamente el correlato de compromiso permanente con los asuntos públicos, o se utiliza la noción de independencia como una forma de soslayar frente a la opinión pública un perfil político tradicional. P. 174.

### **I.2.2. Teoría de la elección social**

Según Przeworski (2009)

El enfoque de la elección racional no impide ciertamente el examen de que la formación de las preferencias, aun cuando dentro de la economía neoclásica las preferencias sean consideradas como. Por consiguiente, la creencia de que las preferencias se forman históricamente no es contradictoria con la creencia de que las personas actúan racionalmente de acuerdo con las preferencias que tienen. Además, no hay razón para pensar que los procesos que llevan a la formación de las preferencias no pueden implicar unas acciones racionales, un «juego» aun cuando no sea el mismo juego. P. 132.

Siguiendo en la misma línea de Przeworski (2009):

Las consecuencias de las acciones de uno son imprevisibles y a veces funestas. Supongamos, por ejemplo, que las probabilidades condicionales de que un gobierno siga la política por la que abogó durante la campaña electoral sean nulas: si todos los votantes tuvieran que guiarse por esto, no sería posible una votación racional. Si la ha entendido correctamente, la versión de Pizzorno de este argumento es la siguiente: dado que las fuentes de la satisfacción individual están socialmente determinadas, los individuos no pueden dedicarse racionalmente a la persecución de unos objetivos a largo plazo, dado que para cuando alcanzaran tales objetivos podrían no obtener ya satisfacción de ellos.

Esta es pues una versión social de la observación de Friedrich Wilhelm Nietzsche de que la satisfacción de los deseos no es nunca tan intensa como el dolor causado por la privación, fenómeno que los economistas descartan, calificándolo de «pesar».

### **I.2.3. Constitución Política del Perú 1993**

#### **A) Artículo 2, inciso 17**

De igual forma, en este apartado nos hablan acerca de la relación de los ciudadanos con la vida política: *“A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.”*

#### **B) Artículo 31**

El presente artículo nos indica que: *“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.”*

### **I.2.4. Democracia**

Según Altman (2013): El concepto y la práctica de la democracia nacieron en la Grecia Clásica, sin embargo, en la actualidad, la definición clásica ha tenido que cambiar y adecuarse a la realidad del Estado-nación, dado que los Estados son más extensos demográficamente, la democracia requiere utilizar mecanismos representativos para sostenerse, en tal sentido se recurre al mecanismo de elecciones universales para que la sociedad esté representada. No obstante, dicho mecanismo no evita que se generen conflictos sociales producto de la heterogeneidad social. Debido a esto, la idea de "poliarquía" surge, ya que implica que la participación esté disponible para todos los ciudadanos a través de derechos y responsabilidades. Esto significa que los ciudadanos pueden participar en el debate público, lo que hace que

la poliarquía se resume en la ampliación de la "participación" y la "contestación" de la ciudadanía. P. 617

La Contraloría General de la República (2014) indica que:

En el Perú, la democracia directa se rige por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la cual volvió a estar en vigor en 2011 luego de la conclusión del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori. Esta ley establece dos formas de mecanismos de democracia directa. En primer lugar, el mecanismo de participación ciudadana, que incluye la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa legislativa y el referéndum. Por otro lado, los ciudadanos cuentan con mecanismos de control como la revocatoria y remoción de autoridades, y la exigencia de rendición de cuentas. P. 302.

## **I.2.5. Revocatoria**

### **1.2.5.1. Definición de revocatoria**

Serrafero & Eberhardt (2017):

La revocatoria de mandato es un instrumento de participación y supervisión ciudadana que se ha implementado en América Latina, principalmente durante la tercera ola de democratización y las reformas políticas y constitucionales de la década de 1990. Forma parte del conjunto de innovaciones incorporadas por iniciativa respecto de la política y de sus representantes, más conocido como “crisis de liderazgo en respuesta al descontento y apatía ciudadana representativa”. Además, se cree que esta herramienta produciría modificaciones en el sistema presidencial. P. 510.

Según Zovatto (2008):

La revocatoria de mandato es un mecanismo de control ciudadano cuyo principal escenario se encuentra entre los países presidencialistas del continente americano. Ha sido insertada en varias Constituciones y leyes, tanto a nivel nacional como subnacional. El también llamado recall constituye una herramienta novedosa que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación y confianza. Otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el

mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular.

Rodríguez (2014):

Es la facultad que tiene un determinado número de ciudadanos, miembros del cuerpo electoral, para remover a la autoridad antes de que concluya el período para el que fue elegida. Cabe apuntar que de acuerdo a nuestra legislación vigente, se distingue revocación de remoción de autoridades, pues la primera opera en contra de autoridades elegidas por voto popular, mientras que la segunda se aplica únicamente a funcionarios públicos. No obstante, en un sentido amplio, toda revocación implica una remoción del cargo. Debemos reiterar que la revocatoria es un mecanismo de participación política directa como lo son: la remoción de autoridades, el referéndum, la iniciativa legislativa y la rendición de cuentas, todos ellos reconocidos en nuestra Constitución.

#### **I.2.6. Garantías institucionales**

Según Cidoncha (2009):

Es conocido que la «garantía institucional» es una categoría acuñada en los años veinte por la doctrina alemana, con la que se persigue la protección frente al legislador de determinadas instituciones que se recogen in nuce en la Constitución. La garantía institucional vendría a ser aquella protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción, sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra. Éste es su significado típico, que en un principio se circunscribe a instituciones públicas, pero que después se proyecta sobre instituciones privadas e incluso sobre determinadas manifestaciones sociales. P. 150

De la misma forma Welp (2013):

Esta hipótesis sostiene que un funcionamiento independiente del proceso electoral podría tener considerable influencia al analizar por qué algunos países sudamericanos convocan más referendos revocatorios que otros. Por el contrario, en casos en que los organismos electorales están controlados por intereses políticos, hay mayores probabilidades de que se establezcan requisitos ad hoc para evitarlos, se hostilice a los revocadores o que ellos mismos se desalienten y opten por otros canales de protesta. Cuanto mayor es la independencia de los

organismos electorales del gobierno y en la medida en que no hay ninguna injerencia de estos, es que se tendrá un mayor o menor número de activaciones de revocatorias. p. 10.

### **I.2.7. Aplicabilidad de la Revocación**

Welp & Serdült (2014) mencionan que:

En el año 1994, al poco tiempo de aprobada la nueva Constitución, se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, en donde se incorporan los mecanismos de participación (iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales) y de control ciudadano (Revocatoria de Autoridades, Remoción de Autoridades, Demanda de Rendición de Cuentas). El gobierno subnacional peruano está compuesto por gobiernos regionales y locales, eligiéndose los municipios a través del voto directo desde 1968 y los gobiernos regionales desde el 2002. Sin embargo, vale la pena precisar que mientras el alcalde y el presidente regional son las autoridades responsables de la gestión de gobierno, los concejales o regidores del municipio y los consejeros regionales tienen sólo funciones normativas y fiscalizadoras. Esta diferencia será importante en el momento de invocar responsabilidades para la revocatoria. Igualmente es importante advertir que desde 1998, el periodo de gobierno local se incrementó de tres a cuatro años, bajo la idea que los resultados de una gestión local son más visibles, a partir de los cuatro años. Esto se replicó también a nivel regional, desde el 2002.

Según D'Donnell (1992):

Como mecanismo disuasivo, y en una perspectiva de corrección de algunos problemas o deficiencias del sistema presidencial, la revocatoria podría actuar sobre el comportamiento del presidente por expectativa, esto es, que el mecanismo estaría presente en el universo conceptual del mandatario y también de la población como posible consecuencia frente a determinadas acciones del presidente. Ante las situaciones y consecuencias de mal gobierno o de exceso y abuso de las facultades extraordinarias y acciones unilaterales del presidente, no sólo estaría a disposición el mecanismo de juicio político, sino también la revocatoria de mandato. Si lo usual ha sido que el presidente triunfador en las

elecciones se considerara tenía un cheque en blanco otorgado por la población o que la exigencia de responsabilidad política era poco menos que imposible, la revocatoria introduciría una diferencia en ese aspecto.

De igual forma, Pérez (2007):

En segundo lugar, y como dispositivo resolutivo, la revocatoria podría actuar para encauzar crisis políticas e institucionales, a través del voto ciudadano. Podría destrabar situaciones de inmovilidad ocasionadas por el gobierno dividido y el conflicto entre el gobierno y la oposición. El mecanismo también estaría a disposición frente a la típica situación de erosión de la legitimidad presidencial que hace que el presidente ingrese en el terreno de la debilidad que pone en riesgo al sistema. Piénsese en una situación donde el presidente goza de la protección del “escudo parlamentario” y, sin embargo, existen graves convulsiones sociales, crisis económica, protestas callejeras y riesgos de ruptura. Como se ha señalado, las severas crisis institucionales cuentan ahora con otro dispositivo más para reconducir y equilibrar el sistema institucional. Por cierto, los alcances del uso y la propia efectividad de esta herramienta tendrán que ver con el diseño institucional específico de la revocatoria, al igual que con la situación política concreta a la que se aplica.

### **I.2.8. Ley N° 26300: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos**

#### **A. Artículo 21**

“Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. La revocación de mandato se aplica a una autoridad específica y solo puede solicitarse una vez durante su mandato, la consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, excepto los jueces de paz que están sujetos por ley específica. La solicitud se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), debe estar fundamentada y no requiere prueba. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) resuelve las solicitudes presentadas en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, en caso de ser denegada procede recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el cual resuelve dicho recurso en un plazo no mayor de quince (15) días calendario. No procede recurso alguno contra dicha resolución. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a consulta popular

para las solicitudes que han sido admitidas. Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria.

La adquisición de kits electorales para promover la revocación se podrá efectuar a partir de junio del segundo periodo de mandato de las autoridades a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 20 de la presente Ley. Los promotores y los organismos electorales deben hacer públicos los fundamentos a través de los medios de comunicación desde que la solicitud de revocatoria sea admitida hasta que se realice la consulta.” p. 6

#### **B) Artículo 22**

*“La consulta se lleva adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida.” p. 7*

#### **C) Artículo 23**

*“Para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos. Para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral.” p. 7*

### **1.2.9. Gobernanza**

#### **A) Definición de gobernanza**

Según Whittingham (2010):

Uno de los conceptos más utilizados inicialmente, afirmaban que, gobernanza es el arte de manejar sociedad y organizaciones; esta definición ha sido criticada por ser una expresión de formas de gobernanza muy jerárquicas y de control y para muchos, es una definición que no se adecua a los nuevos patrones que emergen de los esfuerzos de democratización y descentralización, ni al paradigma de democracia deseado. Lo que la literatura nos presenta es una diversidad de combinaciones de estos elementos, lo cual a su vez define un espectro de significados sobre gobernanza que van desde una definición centrada en el Estado; hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema. Con una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes.

Desde la perspectiva centrada en el estado, gobernanza es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica este papel al estado en forma preferencial. P. 220.

## **B) Características de la gobernanza**

De acuerdo con Ferrusca, Calderón, Campos & Jiménez (2018) citando a Uvalle (2012):

El esquema de la gobernanza contemporánea debe responder a valores democráticos como la libertad, igualdad, participación, transparencia, rendición de cuentas, y se caracteriza de acuerdo a:

- a. La autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado.
- b. La apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores.
- c. La participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos.
- d. El aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales.
- e. El incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas.
- f. El aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes.

### **1.2.10. Niveles de Gobierno**

La Constitución Peruana actual define al Estado Peruano como social y democrático de Derecho y entre sus deberes están: “Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y

equilibrado de la Nación. Esto se afirma a través de diversas resoluciones, las cuales hacen un énfasis en la persona humana y su dignidad como base fundamental; por ello, para un mejor orden es que se implementan los niveles de gobierno. Durante el pasar de la historia hubieran reformas las cuales planteaban implicar un gobierno nacional con nuevos centros de ejercicio del poder político y administrativo (gobiernos regionales y locales) los cuales tienen como objetivo ir superando el enfoque centralista y así poder disminuir con los diversos problemas de desarrollo urbano, rural y mejorar los servicios públicos y poder superar los niveles de pobreza a través de actividades económicas y sobre todo desconcentrar el poder político y económico.

#### **1.2.10.1. Gobierno nacional**

##### **A) Concepto de Gobierno nacional**

Según la Constitución Política del Perú, es el pilar principal del estado, se define como el organismo que asume responsabilidades del poder ejecutivo, centraliza el poder político para llevar las riendas de una sociedad, está conformado por el Presidente, Primer Ministro y una cierta cantidad de Ministros y otros funcionarios públicos.

El accionar del gobierno se cimenta en la distribución funcional del poder, creando organismos a los que se les establece funciones; es el centro donde se constituye el poder político, tomando decisiones del poder estatal.

#### **1.2.10.2. Gobierno Regional**

##### **A) Concepto de Gobierno Regional**

El Perú cuenta con 24 Departamentos o circunscripciones político administrativas, gobernados por 26 gobiernos regionales (Lima cuenta con dos Gobiernos Regionales: Lima Metropolitana y Lima Provincias.) El Gobierno Regional es ejercido por el Gobernador Regional, de acuerdo a las competencias, atribuciones y funciones que le asigna la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Estos a su vez, cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

### 1.2.10.3. Gobierno Local.

#### A) Concepto de gobierno local

Son entidades básicas de la organización del estado, reconocidas por la Constitución Política del Perú, se conforman mediante sufragio universal por un periodo de 4 años mediante la participación vecinal, está constituida por el Alcalde y sus Regidores.

**Autonomía política.** - Como parte de la autonomía Local, pueden establecer normas con naturaleza de Ley material, como son las Ordenanzas, son las que van a tomar la decisión, que cosa se va hacer. Entonces las Municipalidades, están constitucionalmente facultadas para la toma de decisiones con el objetivo de lograr el desarrollo Local.

**Autonomía administrativa.** - se refleja en la posibilidad de emitir reglamentos, actos administrativos; en la organización Interna. En la contratación y Ejecución de las decisiones; estas son varias formas de cómo se manifiesta la autonomía administrativa.

**Autonomía económica.** - se da en dos aspectos; en la posibilidad de producir sus propios recursos y, en segundo lugar, en disponer de los recursos que poseen. Sobre el primero, uno de los medios más importantes es la Tributación Municipal en ejercicio de la potestad Tributaria y decidir sobre su presupuesto.” P. 1

### **Materiales y métodos**

En esta investigación se usó el método analítico, la cual incluye elementos o dimensiones específicas, por lo tanto, se considerará el análisis de la información obtenida de las diversas fuentes bibliográficas o documentales, con el fin de identificar las relaciones y diferencias entre diferentes teorías, por consiguiente, concluir con propuestas teóricas argumentadas.

Según Campos, (2009) afirma que: las investigaciones bibliográfico-documentales se centran en el análisis y recopilación de datos, lo que las convierte en estudios bibliográficos de carácter analítico. Por eso, es imprescindible agregar a la metodología una explicación detallada de los procesos lógicos y analíticos que se emplearán para alcanzar los objetivos. (p. 44).

En esta investigación, se seguirá el método analítico para examinar las propuestas teóricas de acuerdo con los objetivos que se persiguen.

Además, en esta investigación se ha empleado el análisis documental, considerando diversos documentos, al respecto Bernal (2010) afirma que el análisis documental “es una técnica basada en fichas bibliográficas que tienen como propósito analizar el material impreso” (p. 194)

Esto significa que el análisis se centra en un documento que proporciona información válida para respaldar las afirmaciones relacionadas con los objetivos de la investigación. Entonces, es necesario que el análisis documental es un proceso intelectual que implica extraer conceptos claves de un documento para representarlo y facilitar el acceso a los originales, además puede servir para su difusión y elaboración de nuevos documentos.

La técnica de fichas textuales y bibliográficas será utilizada para sistematizar el fundamento teórico de la investigación. Según Malca and Vidaurre (2010), estos documentos permiten al investigador organizar selectivamente la información relacionada con su tema, siguiendo ciertas normas.” (p. 94)

- **Fichas textuales.** Hay varios tipos de fichas como las de resumen, de contenido, de parafraseo, y análisis que se destacan. En esta investigación se da prioridad a las fichas textuales ya que por su naturaleza son las más adecuadas para el propósito de la investigación. Estas fichas según Malca & Vidaurre (2010), “se transcribe fiel y literalmente las partes más significativas del contenido de las fuentes escritas. Es el testimonio directo del autor y ahí reside su valor” (p. 96) por lo tanto, este instrumento es útil para transcribir ideas y conceptos de mayor relevancia en los textos utilizados en esta investigación.

- **Fichas bibliográficas.** En este trabajo se utiliza la ficha bibliográfica para registrar los datos del libro, artículo o tesis. Las fichas bibliográficas son fichas pequeñas en las que se anotan los datos de un libro o artículo, se elaboran para todos los libros que eventualmente pueden ser relevantes para nuestra investigación.

Por lo tanto, para registrar los datos bibliográficos, conceptos, ideas principales, comentarios o resúmenes sobre un tema específico, se utiliza la ficha. Esta ficha puede ser física o digitalizada y en ella se plasmará la identificación de cada una de las fuentes referenciadas en el trabajo.

Dado el propósito de esta investigación, se ha tenido en cuenta los siguientes procedimientos en su redacción:

- Observación, descripción y redacción de la realidad problemática de la que se desea investigar.
- Planteamiento y análisis del problema.
- Planteamiento de los objetivos; general y específicos según el planteamiento del problema.
- Recopilación y selección de documentos afines al trabajo de investigación, especialmente del autor para el cual seguimos como referente principal.
- Lectura analítica aplicando la técnica del fichaje.
- Redacción del informe final.

## **Resultados y discusión**

### **3.1.Eficacia del proceso de revocatoria en el Derecho comparado**

#### **3.1.1. Colombia**

Colombia fue el primer país de toda América Latina el cual implementó la revocatoria de mandato en su constitución de 1991, en la cual se promovía la democracia y eso se da por los diversos problemas que existían en la democracia colombiana; este mecanismo parte de la idea del gobierno nacional y de los actores políticos, lastimosamente la revocatoria no logró un gran papel.

Según Franco-Cuervo (2014):

En toda Colombia, desde la promulgación de las dos leyes reglamentarias de la revocatoria de mandato en 1994 y su modificatoria de 2002, hasta el año 2012, se produjeron unos 134 intentos de revocatoria, pero de los cuales ninguno prosperó. El panorama puso de manifiesto la ineficacia de un mecanismo que en tantos años de existencia no pudo concretar revocatoria alguna. Sin embargo, tal fracaso no es debido a la falta de causa suficiente para sustentar las salidas anticipadas de los gobernantes ya que, se concretaron numerosas destituciones a través de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, estos sean por corrupción y

malas prácticas, desconocimiento o mala asesoría en el manejo de las normas, y/o participación indebida en política. P. 469.

Por otro lado, Eberhardt (2018) explica que:

La revocatoria de mandato en el marco normativo de Colombia viene a satisfacer una doble función de suma importancia para la salud democrática e institucional del país.

La primera, cuando se habla de participación ciudadana, habilitando el control directo por parte de la población hacia sus gobernantes, la que en adelante podría destituir a quien, a su juicio, hubiera incumplido con sus deberes o defraudado sus expectativas. Dicha función podría ejercerse actualmente en ese país durante la mitad del mandato.

En segundo lugar, atribuir la mencionada cualidad de funcionar como un mecanismo de cese anticipado de los gobernantes, que evitaría la permanencia en el cargo de mandatarios que hubieren perdido en alto grado el sustento popular y que se estuvieran sosteniendo a base del uso de la fuerza, del abuso de autoridad, o con una notable debilidad política, con implicancias negativas para la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

### **3.1.2. Venezuela**

Todo comenzó desde que Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales en diciembre de 1998, el cual hizo posible la realización de la propuesta electoral; en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 se aprobó el proyecto de Constitución y allí se implementó la figura de revocatoria del mandato de todos los cargos de elección popular.

La democracia directa en el contexto venezolano se distingue de dos corrientes: Por un lado la corriente moderada, la cual incluía los instrumentos de la democracia directa, entre ellos la revocatoria de mandato, la cual es una vía que enriquecerá y profundizará la democracia representativa, de alguna manera facilita y complementaría los mecanismos de participación popular. Por otra parte, existió una corriente muy radical la cual entendía a la democracia directa en contraria a la democracia representativa, y el grupo de esta corriente veía la incorporación de

estos instrumentos de la democracia directa como una fórmula eficaz para que se pueda desplazar a la democracia representativa.

Kornblith (2014) indica que:

En cada oportunidad en que los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno, tropezaron con severos impedimentos para su activación. En cambio, su desarrollo fue facilitado cuando se trató de procesos cuya iniciativa correspondió y favoreció al oficialismo. Después del referéndum revocatorio del 15 de agosto de 2004 tuvieron lugar dos consultas refrendarias de alcance nacional, vinculadas con la reforma de la Constitución de 1999. En la primera ocasión, el 4 de diciembre de 2007, se sometió a la consideración del electorado una ambiciosa propuesta de reforma de la Constitución. La iniciativa surgió del presidente Chávez quien presentó a la Asamblea Nacional en agosto de 2007 una propuesta integral de reforma constitucional de 33 artículos. Luego de ser ampliada y modificada por la Asamblea Nacional.

### **3.1.3 Suiza**

En Suiza, no hay procedimiento de revocación, pero existe otro mecanismo el cual propone una iniciativa cuyo objetivo es la modificación total de la Constitución y si este llega a tener una acogida, se podría poner en marcha nuevas elecciones y eliminar no solo al parlamento sino al gobierno. Esta idea fue intentada por los Frontistas junto a otros movimientos nacionalistas de derecha en 1935. Sin embargo, el intento fue claramente rechazado por un 76% de votos en contra.

De manera contraria a las revocatorias que existen en otros países, el procedimiento en Suiza no permite revocar a miembros individuales del parlamento o del gobierno, sino que apuntan a un órgano colectivo, como un “todo o nada”.

Es así cómo es que la revocatoria alcanza a todos los miembros, estos deben renunciar y se organiza una nueva elección. Al cuerpo electo posteriormente se le permite gobernar por el resto del período hasta que se celebren las elecciones regulares. De esta manera, la revocatoria en Suiza tiene más una función de voto de no confianza del pueblo que el propósito de castigar a políticos individualmente.

Según Welp & Serdült (2014) califican las etapas de la revocatoria de Suiza en cantones:

- **Cantón de Berna:**

En 1846, el cantón de Berna se convirtió en el pionero al introducir la posibilidad de destituir al parlamento o al ejecutivo. Originalmente, debían ser recolectadas 8 000 firmas en un plazo de un mes y los ciudadanos debían firmar en persona en la municipalidad. Actualmente se requieren de 30 000 firmas (2013: 4% del electorado) y no existe un plazo límite para recolectar firmas<sup>12</sup>. Berna conservó la revocatoria en la Constitución de 1993.
- **Cantón de Solothurn:**

La revocación del ejecutivo y legislativo en el cantón de Solothurn ha sido posible desde 1869, con un requisito de 6,000 firmas (equivalente al 3.4% del electorado en 2013). Estas disposiciones se mantuvieron con la nueva Constitución de 1986.
- **Cantón de Thurgau:**

A pesar de que ningún procedimiento de revocatoria ha sido iniciado en el cantón de Thurgau desde su introducción en 1869, la revocatoria ha sobrevivido a la revisión total de la Constitución, en 1987. De acuerdo a los procedimientos de la revisión constitucional, la revocatoria debía conservarse porque simboliza el hecho de que aun los más altos cuerpos políticos e instituciones están subordinados al pueblo.
- **Cantón de Ticino:**

La revocatoria existe en el cantón de Ticino desde 1892, como un procedimiento de revocatoria al gobierno. Desde 1970, se necesitan 15.000 firmas para activar la revocatoria (2013: 7% del electorado). Las firmas deben ser recopiladas en un plazo de 60 días. No se puede activar una revocatoria un año después de una elección regular ni un año antes de la próxima.
- **Cantón de Uri:**

En el Cantón de Uri se introdujo la revocatoria en 1818, que desde entonces también puede activarse a nivel municipal (desde 1979 por el 10% de los votantes registrados). La constitución cantonal establece que cualquier institución estatal electa popularmente puede revocarse.

### 3.2. Eficacia del proceso de revocatoria en el Perú.

#### 3.2.1. Caso emblemático: Ex alcaldesa de Lima, Susana Villarán

Según Morris (2003):

La opinión pública es la “más importante de las leyes”, Rousseau señala un factor “desconocido por nuestros teóricos de la política, pero del que depende el éxito de todos los demás”, en la misma lógica, Maquiavelo argumentaba la importancia de tomar en cuenta el “amor” y el “miedo” de los ciudadanos. En tiempos más actuales, la ciencia política ha comprendido que la construcción de mayorías es la verdadera fuente del poder político y que esa tarea se realiza rutinariamente, constituyéndose un fenómeno que Noguera ha llamado la “campana permanente” y que Morris llama “la necesidad de una mayoría diaria” p. 2

Es entonces el caso de la ex alcaldesa de Lima, Susana Villarán, el cual ha sido uno de los claros ejemplos de que en el Perú detrás del mecanismo de la revocatoria existen diversas campañas las cuales pueden ser: por los medios de comunicación o por diversos partidos políticos los cuales utilizan a la revocatoria para poder destituir al gobernante del momento. Desde su primer día de gestión, Susana Villarán no tuvo la tranquilidad necesaria para poder cumplir con su labor como autoridad, el hostigamiento se viralizó a través de mensajes repetitivos, agendas que quedaban al descubierto y muchas palabras las cuales contenían agresividad.

El equipo de trabajo de Susana hacía todo el esfuerzo por demostrar racional y numéricamente que ella realizaba más obras en menos tiempo y mostrar una imagen impecable, sin corrupciones todo esto era una lucha frente a las famosas propagandas en contra, que se realizaban con el título de “Susana no hace nada.” Es allí donde surge la pregunta de que, si en verdad se utiliza a la revocatoria para fines democráticos o es que simplemente los partidarios políticos, lo usarían para poder llegar al poder, a través de propagandas y marketing negativo.

Maquet (2015) establece que, muchas veces, los políticos señalan que ellos “no gobiernan para las encuestas”. Pero, más allá de la grandilocuencia, La realidad es que una de las principales responsabilidades de un político es hacer que su

programa, su plan de acción y su propuesta política ganen apoyo social mayoritario y se vuelvan viables. No es posible ponerse al margen de dicha disputa. Esto es aún más cierto si ese programa implica apostar por transformaciones -que van a tener enormes resistencias- y no simplemente flotar sobre el statu quo.

En la misma línea Maquet (2015) añade que, la situación excede el tema de colocar o no el nombre de la alcaldesa en las obras: una proliferación de placas puede resultar absolutamente inútil para conectarse con la opinión y el sentimiento popular, como sin duda lo demuestran innumerables alcaldes en el interior del país que no gozan de mayor aceptación. En muchos lugares del mundo, por otro lado, está prohibido que la publicidad estatal utilice el nombre propio de las autoridades: pero eso no significa, obviamente, que no se produzca esta disputa por el favor de la opinión pública.

Noguera señala una paradoja que podría dar referencia al caso de Susana Villarán “Si (el político) no hace un esfuerzo importante por plantearse ese objetivo de largo plazo, y por plantearse explícitamente, el día a día se lo va a devorar, va a terminar siendo un simple administrador. Diversas ocasiones alguien que lo único que trata de hacer es administrar, termina administrando mal, por ello la inversa también es comprobable: Quien solo intenta cambios estructurales, sin atender la administración de los temas cotidianos, normalmente termina perdiendo su base de sustentación política, por ello se necesita una visión estratégica para administrar.

Ahora, después de haber analizado el caso de Susana Villarán, podríamos diferenciar que existen dos tipos de realidades, la primera la cual es la objetiva, esta está formada por hechos y tenemos una realidad política “imaginada” en la cual mucho de los hechos que se evidencian en los medios de comunicación son contruidos por las diversas alianzas que harían junto a los opositores partidarios, por otro el gobernante (en este caso Villarán en su posición de alcaldesa de Lima) junto a su equipo de trabajo quisieron demostrar con obras que realmente sí había un buen gobierno.

### 3.2.2. Propuesta de modificatoria al artículo 21° de la Ley N° 26300, la cual busca mejorar la gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones electorales en el Perú

Para poder argumentar la necesidad de un mecanismo alternativo el cual mejore y fortalezca a las instituciones electorales en el Perú, en primer lugar, se debe explicar algunos de los cambios en los cuales la revocatoria se vio protagonista entre los periodos del 2011 al 2018.

En cada proceso de revocatoria existe un promotor quien era la persona que se encarga de obtener los kits para recolectar las firmas de revocatoria, de esta manera es quien tiene que rendir cuentas de los ingresos y egresos en la campaña para revocar a las autoridades municipales, es importante mencionar que hay más promotores de revocatoria en los distritos donde la competitividad política es alta, de manera que se demuestra que existe una lucha por el control del gobierno municipal, donde los actores políticos se involucran directamente en dichas disputas.

	Competitividad política baja	Competitividad política alta
Gestión municipal buena	Alta Insatisfacción	Política Perversa
Gestión municipal mala	Crítico-participativos	Crítico-participativos + Política perversa

**Fuente:** Alva (2018). “Pueblo chico, infierno grande”. La Consulta Popular de Revocatoria a alcaldes Distritales antes y después de la reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Teniendo en cuenta el presente cuadro, se puede observar tanto que en una gestión municipal buena como mala, existe una política perversa y estos mismos son los que canalizan el descontento de la ciudadanía y empiezan los ataques hacia los gobernantes y su gestión, esto hace que se genere una inestabilidad política, cuando la idea principal de una revocatoria es que se encuentre una mejoría tanto en lo político como en las gestiones que el gobierno pueda realizar; entonces qué

garantiza que el próximo gobernante (el cual entraría después de revocar al gobernante actual) sea más eficaz si detrás de la naturaleza de dicha revocatoria no fue realmente objetiva sino contenida de una política perversa.

Ahora bien, es evidente que el mecanismo democrático de la revocatoria durante los últimos años en la política peruana, no ha seguido su principal objetivo el cual busca mejorar la gobernanza y las gestiones de los gobiernos y que no haya quebrantamiento en las instituciones, es por ello que se le da la opción demócrata a la población para poder revocar a una autoridad y que en su reemplazo ingrese el teniente alcalde/sa, pero como hemos visto la revocatoria es utilizada por los partidarios políticos en su gran mayoría , así como los medios de comunicación para sus propios beneficios políticos.

Frente a esta problemática jurídica-institucional, se cree conveniente modificar el artículo 21° de la Ley N° 26300 “Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, asimismo se recomienda seguir el modelo que se aplica en Suiza, el cual ha tenido éxito en los diversos gobiernos, ya que ha sido utilizado como una medida de último recurso.

El artículo 21 de la Ley en mención, tipifica lo siguiente:

*“Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas.*

*La revocación de autoridad se refiere a un funcionario específico, solo se puede solicitar una vez durante su mandato y la consulta se llevará a cabo el segundo domingo de junio del tercer año de su mandato. Esto aplica para todas las autoridades, excepto para los jueces de paz que tienen un procedimiento especial establecido por ley.*

*La solicitud se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), debe estar fundamentada y no requiere ser probada. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) resuelve las solicitudes presentadas en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, en caso de ser denegada procede recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el cual resuelve dicho recurso en un plazo no mayor de quince (15) días calendario. No procede recurso*

*alguno contra dicha resolución. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a consulta popular para las solicitudes que han sido admitidas.*

*No se puede invocar las causales de vacancia o suspensión, ni los delitos, para justificar los pedidos de revocatoria.*

*A partir de junio del segundo año de mandato, las autoridades a las que se hace referencia en los incisos a) y b) del artículo 20 de esta ley podrán adquirir kits electorales para promover la revocatoria.*

*Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.”*

La propuesta de modificatoria sería:

En el segundo párrafo indica que *“La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular”*, lo que se propone en la presente investigación y respaldándose en la hipótesis ya ejecutada en el derecho comparado, lo ideal sería que la revocatoria no solo recaiga en una autoridad en particular, sino a toda su plancha electoral, ya que muchas veces se han visto confabulaciones entre los políticos opositores al gobernante actual y algunos de los regidores que van en la plancha de este, todo esto debido a la ambición política; ahora con esta modificatoria se estima que las solicitudes de revocatoria lleguen a ser más objetivas y con un fundamento que tenga validez.

Asimismo, en el tercer párrafo menciona que *“La solicitud se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), debe estar fundamentada y no requiere ser probada.”* Se entiende que la revocatoria es una figura jurídica y además da apertura a una investigación a la autoridad que presuntamente ha cometido una falta, entonces como toda investigación en el derecho no solo basta con fundamentar, es necesario que la fundamentación debe tener pruebas que lo respalden, así se evitaría recaer en una revocatoria subjetiva y que esta pierda totalmente su eficacia, por ende, la solicitud que se presenta debe ser fundamentada y probada.

Por lo tanto, la finalidad es que la revocatoria sea el último mecanismo a ejecutar y se utilicen otras opciones de democracia directa que sean accesibles también para

la ciudadanía, lo que se pretende con esta propuesta de cambio en alguno de los ítems del artículo 21, es que se deje de ver a la revocatoria como un mecanismo que los políticos usen para una política pública y no para la autoridad política en sí misma y esto hace que la revocatoria tienda a volverse obsoleta en el orden legal, por ende con esta propuesta se evitaría que la revocatoria sea como un arma política en manos de fuerzas políticamente antagónicas.

## Conclusiones

- Queda entendido a través de la revisión de la literatura que la revocatoria hasta el día de hoy ha repercutido de manera negativa en el Perú, porque ha existido una política perversa, la cual mayormente la conforman partidos políticos diferentes al del gobernante, así como los medios de comunicación, que como sabemos son los que influyen en demasía en la población a través de las noticias que se ven a diario; esto hace que la gente rechacen las gestiones de los gobernantes y se empiece con una disputa de revocatoria, nada objetiva como realmente debería ser.
- Después de analizar la eficacia de la revocatoria en el Perú, a través del caso emblemático: ex Alcaldesa - Susana Villarán, se concluye que la revocatoria no ha sido eficaz en el Perú, no solo debido a lo que se explica en el primer punto de las presentes conclusiones, sino también que la ciudadanía carece de cultura democrática y política, por ende desconoce la naturaleza, alcance e importancia que tiene la figura de la revocatoria de las autoridades, que tiene un respaldo constitucional y que impacta en el consolidado de nuestra democracia.
- Lo que se pretende en este presente análisis, es que la revocatoria pase a ser el último mecanismo a ejecutar por parte de los políticos y se utilicen otras opciones de democracia directa que sean accesibles para la ciudadanía y esta tenga un rol primordial en la toma de decisiones para un gobierno mejor, el fin de la propuesta de cambio en alguno de los ítems del artículo 21 de la Ley N° 26300, es que se deje de ver a la revocatoria como un mecanismo que los políticos usen para una política pública y no para la autoridad en sí misma y también evitar que la revocatoria tienda a volverse obsoleta en el orden legal.

**Recomendaciones**

A la sociedad peruana, que en estos tiempos donde existe información al alcance de la mayoría de personas, ya sea: internet, periódicos, televisión y/o radio; comprometerse a tener una cultura política en la cual hagan prevalecer sus derechos y responsabilidades ciudadanas, entre las cuales, los votos que se realicen sean a conciencia y no dejarse llevar por los intereses políticos de varios partidos, que a las finales llegan a perjudicar a nuestros gobiernos y esto genera conflictos y retraso en las gestiones que son necesarias para el desarrollo de nuestra sociedad.

## Referencias

- Alva (2018). “*Pueblo chico, infierno grande*”. *La Consulta Popular de Revocatoria a alcaldes Distritales antes y después de la reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*. Lima, Perú. Tesis PUCP. Obtenido de: <http://tesis.pucp.edu.pe>
- Altez (2020). “*¿Qué salvó de la revocatoria a una alcaldesa?: Un análisis de la campaña por el no durante el proceso de revocatoria a la exalcaldesa Susana Villarán*”. Lima, Perú. Tesis PUCP. Obtenido de: <http://tesis.pucp.edu.pe>
- Altman, D. (2013). *Bringing direct democracy back in: Toward a threedimensional measure of democracy*. *Democratization*, 20(4), 615–641.
- Tipula (2018). *Ejercicio del Derecho del ciudadano a la revocatoria de los congresistas de la República*. Juliaca, Perú. Tesis UANCV. Obtenido de: <http://revistas.unap.edu.pe>
- Dahl, R. A. (1992). *La Democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós. <https://doi.org/10.2307/40184018>
- Calderón (2019). *La Revocación de mandado del titular del poder ejecutivo federal como mecanismo de participación ciudadana*. México. Tesis UMSNH. Obtenido de: <http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx>
- Przeworski, A. (2009). *Elección racional en la Ciencia Política*. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol 2.
- Landa, C. (1994). *Derecho electoral: Aspectos jurídicos y técnicos*. PUCP. Lima, Perú. Obtenido de: <http://revistas.pucp.edu.pe>
- La Contraloría General de la República. (2014).
- Serrafiero, M. & Eberhardt, L. (2017). *Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina*. Madrid.
- Zovatto, D. (2008). *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires.

- Pérez, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, New York. Cambridge University Press.
  - O'Donnell, G. (1992). *¿La democracia delegativa?* Cuadernos del CLAEH.
  - Rodríguez, R. (2014). *La revocatoria en el Perú: Apuntes constitucionales y políticos*. Obtenido de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CAAEOEDE67262D9205257C5B005DBA84/\\$FILE/Conociendo Formato Catalogacion Junio2009.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CAAEOEDE67262D9205257C5B005DBA84/$FILE/Conociendo Formato Catalogacion Junio2009.pdf)
  - Velásquez, J. Villalobos, J. Samaniego, M. (2020). *Jaque mate: Revocatoria, vacancia y suspensión*. Lima, Perú. Obtenido de: [https://inicam.org.pe/publicaciones/jaque-mate\\_revocatoria-vacancia-y-suspension-pdf/](https://inicam.org.pe/publicaciones/jaque-mate_revocatoria-vacancia-y-suspension-pdf/)
  - Welp & Serdült (2014). *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. República del Ecuador. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/267209310\\_La\\_dosis\\_hace\\_el\\_veneno\\_Analisis\\_de\\_la\\_revocatoria\\_del\\_mandato\\_en\\_America\\_Latina\\_Estados\\_Unidos\\_y\\_Suiza](https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza)
- Cidoncha, A (2009). *Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: Balance jurisprudencial*. Universidad Autónoma de Madrid. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es>
- Welp, Y., & Rey, J (2014). *Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá*. Democracias, 2.
  - Whittingham, M. 2010. *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?*, 2. Obtenido de: <https://revistas.utadeo.edu.co>
  - Rosas, F. Calderón, J. Campos, H & Jiménez, P (2018). *Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano*. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. Obtenido de: <https://revistaeggp.uchile.cl>
  - Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas. Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Obtenido de: <http://historico.juridicas.unam.mx>

- Cordero, E. (2007). *Las garantías institucionales en el derecho alemán y su proyección en el derecho de propiedad*. UCN. Obtenido de: <https://www.redalyc.org>
- Jiménez, W. (2001). *Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios*. *Pensamiento Jurídico*. Obtenido de: [https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/40014/pdf\\_490](https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/40014/pdf_490)
- Cárdenas, E. (2013). *Revocatoria de mandato: ¿Ataque a la democracia representativa?* Reflexión política. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11028415008.pdf>
- Rivera, J. (2006). *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales*. Obtenido de: <http://ride.tse.go.cr/handle/123456789/4141>
- Welp, Y. (2013). *¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada*. Elecciones. Obtenido de: [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/98433/1/Welp\\_Elecciones\\_ONPE\\_2013.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/98433/1/Welp_Elecciones_ONPE_2013.pdf)
- Kornblith, M. (2009). *La revocatoria de mandato: lecciones a partir de la experiencia Venezolana*. Helen Kellogg Institute for International Studies. Obtenido de: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/358\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/358_0.pdf)
- Prats, J. O. (2003). *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. Revista instituciones y desarrollo.
- Alcántara, M. (1994). *De la gobernabilidad*. Obtenido de: <https://gredos.usal.es/handle/10366/72197>

- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Ginebra, SZ. Obtenido de:  
<https://dlwqtxts1xzle7.cloudfront.net/>
- Miró-Quesada, F. (2013). La revocación: el caso peruano. En *Pensamiento Constitucional*, 18, pp. 89-104.
- Nohlen, D. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Obtenido de:  
<https://www.recercat.cat/>
- Flisfisch, Á. (1989). *Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión*. *Revista Mexicana de Sociología*. Obtenido de: <https://www.jstor.org/stable/3540748?seq=1>
- Franco-Cuervo. (2014). *Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)*. Consejo Nacional Electoral. Instituto de la Democracia.
- Eberhardt, M. (2018). *La revocatoria de mandato en Colombia: Diseño institucional y resultados de su aplicación*. UNED. *Revista de Derecho Político*. Obtenido de:  
<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/23210/18613>
- Kornblith, M. (2014). *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: Definición y puesta en práctica*. Universidad Autónoma de México. Obtenido de:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3717/6.pdf>
- Ley N° 26300 (1994). *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*.
- Jurado Nacional de elecciones. (2009). *Compendio de Legislación Electoral*, Biblioteca Nacional, Perú.
- Montoya, Ulises. (2012) *Revocatoria, Vacancia y Suspensión de Autoridades Regionales y Municipales*.