



EL CONSEJO DE ÉTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: ANÁLISIS DE SU COMPOSICIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRESIDENCIALISMO DE COALIZACIÓN

João Victor Ribeiro Fernandes¹
Bruno de Castro Rubiatti²

Resumen: El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados es un instituto poco explorado, sin embargo, de enorme importancia para el Legislativo brasileño. Estructurada como una Comisión, es posible analizarla tomando como parámetro los estudios legislativos que buscan comprender el comportamiento parlamentario. ¿Pero este comportamiento fue influenciado por el presidencialismo de coalición? ¿Es posible que el conflicto entre gobierno y oposición sea un factor de desequilibrio, reflejando un sentido político en un procedimiento judicial? Este artículo tiene como objetivo comprender la composición del Consejo de Ética de la Cámara de Diputados y su funcionamiento como Comisión, con el fin de verificar la incidencia del presidencialismo de coalición en el nombramiento de los miembros plenos del Consejo por parte de los líderes de los partidos, y lo que se puede concluir sobre esto. Instituto cada vez más activo en la escena política brasileña.

Palabras clave: Consejo de Ética; Coaliciones; Gobierno; Oposición

1 Introducción

El sistema de Comisiones es fundamental para analizar el sistema legislativo, ya sea por la relación entre el Ejecutivo y los líderes de los partidos en su composición, o por los resultados y sus consecuentes impactos en la política. El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados no es considerado una comisión *sentido estricto* pero la forma de selección de sus miembros sigue el mismo patrón de partido que las comisiones. Además, al ser un órgano consultivo especializado dentro del Legislativo, podemos utilizar el referencial de los análisis sobre las comisiones para la comprensión del referido Consejo. Vale la pena señalar que el Consejo de Ética es conocido por la gran cantidad de procesos archivados, pero históricamente ha recibido poca atención en la literatura de los Estudios Legislativos Brasileños.

En este trabajo se parte del principio que los intereses de los partidos son tenidos en cuenta en el proceso de composición del Consejo: el nombramiento de los miembros por parte de los líderes del partido está sujeto a la influencia de los intereses de la posible coalición de gobierno. De esta forma, la lógica del presidencialismo de coalición también se expresa a través de las comisiones y del Consejo de Ética.

Por tanto, es importante analizar empíricamente si existen y cuáles son las aperturas

¹ Estudiante de maestría en Ciencia Política de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Becario de la Capes. Correo electrónico: joaov.psc2002@gmail.com

² Profesor del Programa de Posgrado en Ciencia Política y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Pará. Doctor en Ciencia Política. Correo electrónico: bcrubiatti@ufpa.br

para la manifestación de los intereses de la coalición en la estructura del Consejo de Ética. En definitiva, es posible que haya reflejos de la agrupación alineada o no con el Gobierno en la activación del Consejo de Ética de la Cámara, órgano que, aunque no tiene potestad para dar por terminado, porque no trata del proceso de formulación de leyes, sino sí de un control interno sobre los miembros de la cámara, puede incluso contribuir a una pérdida de mandato en los casos más extremos.

Este artículo busca analizar el Consejo de Ética desde su estructura y composición, teniendo en cuenta si todos sus miembros pertenecen o no a la coalición de gobierno en el período 2001 a 2018, período que abarca desde la creación del consejo hasta la última legislatura en pleno. A partir de este análisis se podrá identificar si la coalición forma una mayoría en el consejo, obteniendo así mayores posibilidades de ver representados sus intereses a lo largo de las tramitaciones.

2 Comportamiento partidario y el Consejo de Ética en la Cámara de Diputados

Este artículo busca analizar las características observables dentro del Consejo de Ética en la Cámara de Diputados a través de su composición. Para ello, es necesario estudiarlo a la luz de teorías positivas que buscan describir el comportamiento de los parlamentarios, sus objetivos dentro de una comisión o cómo se organizan para hacer modificaciones en el *status quo*.

Gran parte de lo que conocemos como organización legislativa deriva de los modelos formulados en los trabajos de Krehbiel (1991), Mayhew (2004) y Cox y McCubbins (1993). Estos trabajos, que describen la realidad del Congreso de Estados Unidos, nos trajeron las “teorías positivas”: análisis de las instituciones que buscan identificar cómo actúan los parlamentarios y las consecuencias de estas acciones para ellos y sus pares en la comunidad. En este sentido, son formulados tres enfoques: 1) distributivista, 2) informacional y 3) partidista. Evidentemente, porque describen la realidad de un país distinto al nuestro, las teorías no encajan perfectamente en nuestro sistema político. Pero se pueden identificar muchas similitudes. En esta perspectiva, Mayhew (2004), también a la vista del análisis de la realidad del Congreso estadounidense, dilucida que tal comportamiento legislativo está dirigido a la búsqueda individual de reelección por el parlamentario. Después de todo, los parlamentarios son actores políticos racionales y esa racionalidad engloba la preocupación por mantener una carrera política. En consecuencia, el rol del parlamentario pasa por la captación de recursos dirigidos a su localidad, haciendo que el centro del modelo en cuestión pase por la asignación de estos recursos a los distritos y cómo hacerlo (RUBIATTI, 2019).

Para lograr la reelección, Mayhew (2004) aclara que la propia organización del Congreso está montada para viabilizar este proceso de ganancia parlamentaria, y esta factibilidad se logra a través del sistema de comisiones (Rubiatti, 2019). Las comisiones representan las divisiones temáticas y, en nuestra perspectiva, la referida comisión-tema del

presente trabajo presenta características correspondientes a los rasgos destacados por Mayhew como ejercicio de *position taking*, ya que la representación de las disputas político-partidarias dentro de los procesos por incumplimiento del decoro parlamentario evidencia al electorado, que tiene libre acceso a la totalidad de la tramitación procesal, la defensa de los intereses políticos de los parlamentarios y en consecuencia, como se discutirá a continuación, del partido político como un todo. En definitiva, lo importante para este modelo no es solo la captura de un determinado recurso, sino principalmente su uso estratégico para beneficio electoral.

En la perspectiva que aportan Cox y McCubbins (1993) -modelo partidario-, se observa el papel de la organización partidaria en el acceso a los recursos necesarios para la continuidad de la carrera política del parlamentario. En este sentido, la imagen del partido es vista como un bien colectivo para todos sus miembros, lo que hace imprescindible la coordinación de la acción de los parlamentarios, con miras al fortalecimiento del partido. En este enfoque, el papel del líder del partido se vuelve central: es él quien distribuye beneficios y castigos a los parlamentarios del partido, con el objetivo de proteger la imagen del partido frente a acciones individuales que podrían perjudicarla. Para ello, la estructura organizativa del Congreso pondría a disposición de los líderes de los partidos recursos que les darían mayor importancia dentro del proceso legislativo.

En cuanto al Consejo de Ética, por su modelo de composición, la vertiente Partidaria es la que exige más atención. Este nombre proviene del hecho de que ahora el enfoque se concentra en la figura de los partidos políticos. Cox y McCubbins (2007) son los encargados de hacer una comparación entre partidos políticos y cárteles. Hay una serie de problemas que afrontar, pero lo serán de forma eficaz si la organización funciona de forma efectiva. Para Rubiatti (2019), en este enfoque, los partidos políticos son creaciones endógenas que garantizan ganancias internas y externas, generando ganancias tanto a nivel electoral como para la organización del Legislativo. Observamos más atentamente la figura del partido mayoritario, aspecto importante para nuestra investigación, ya que la composición del Consejo de Ética se basa en la regla de proporcionalidad.

Desde la perspectiva del partido, según Cox y McCubbins (1993), las comisiones serían espacios privilegiados para controlar la agenda que llega al pleno. En este sentido, su ocupación se produciría con el fin de privilegiar a los parlamentarios que mostraran una mayor lealtad al partido. En consecuencia, "permanecer en una determinada comisión estaría relacionado con la capacidad del parlamentario de poder detener o aprobar los proyectos, según los intereses de su partido" (Rubiatti, 2019, pág. 16).

En esta interpretación, la Cámara no es el espacio para una acción individualizada de los diputados. Por el contrario, los parlamentarios deben unirse a los partidos si quieren tener acceso a recursos de poder que puedan garantizar el capital político en sus bases electorales. Actuar individualmente en el Legislativo y abandonar la coalición partidaria, ya sea desde la

perspectiva del gobierno o de la oposición, es un riesgo que muchos parlamentarios no se atreven a asumir por las implicaciones que esta decisión puede tener para su futura supervivencia política (FIGUEIREDO y LIMONGI: 1999).

Figueiredo y Limongi (1998) agregaron al análisis del presidencialismo de coalición ciertos temas que diluyeron la normatividad de la discusión. Atestiguaron empíricamente un índice confiable de disciplina partidaria dentro de la Cámara de Diputados, que otorga mayor confiabilidad a las coaliciones. Los altos niveles de disciplina partidaria refuerzan la posibilidad de posibilitar las decisiones del pleno a través de la previsibilidad. Los líderes de los partidos, figuras centrales en el escenario de las coaliciones, tienen mayores perspectivas de que sus nominaciones sean obedecidas frente a un nivel considerable de disciplina partidaria.

A través de la figura de los líderes de partido, titulares de considerable poder en la agenda, Figueiredo y Limongi (2017) entienden que estos son el canal que encuentra la coalición para incidir en el proceso legislativo. Es a través de ellos que la coalición puede colocar sus proyectos como prioritarios, interferir en las demandas de la oposición y hacer uso de enmiendas para alterar las propuestas del Ejecutivo. Otra función importante enunciada por Figueiredo y Limongi (2017) es la de servir de puente, canal de comunicación entre los mayores grupos parlamentarios del Legislativo y del Ejecutivo, haciendo que las negociaciones que involucren la formación de coaliciones sean realizadas en torno a los partidos políticos. Esto hace que la trayectoria del presidencialismo de coalición reconozca la importancia de la figura de los partidos políticos para la estabilidad del régimen.

Así, Figueiredo y Limongi (2006) observaron precisamente la confiabilidad antes mencionada. Según los autores, el poder de agenda que la Constitución otorga al presidente y a los líderes de los partidos dio como resultado un alto grado de cohesión partidaria, ya que era imposible que los parlamentarios individuales influyeran en el proceso legislativo. Por tanto, es a través de esta cohesión que, actuando en conjunto, los parlamentarios pretenden alcanzar sus objetivos dentro del Legislativo. La cohesión, por tanto, influye en el proceso de toma de decisiones y garantiza la estabilidad de la coalición. Una vez más apuntando a la mayor visibilidad del partido político que a la figura del parlamentario aisladamente.

A partir de esta confiabilidad, los parlamentarios de la oposición establecen acciones para vetar asuntos de interés para el Presidente, así como los parlamentarios en la situación establecen acciones para apoyar la tramitación de asuntos de interés para la coalición gobernante. Esto indica que, independientemente de la ideología, la posición de los diputados en la tramitación de los asuntos se basa en la adhesión de su partido a las coaliciones que apoyan al presidente o, por el contrario, en la adhesión del partido a la oposición al gobierno.

Este escenario saca a la luz un factor importante planteado por Mainwaring y Shugart (1997), poco explorado por Abranches (1988), que es la disciplina partidaria. Mainwaring y Shugart (1997) señalan la disciplina partidaria como un componente capaz de garantizar la

estabilidad de la democracia, especialmente en el escenario brasileño que convive con la combinación de factores “explosivos” como la combinación de presidencialismo, multipartidismo y federalismo fuerte.

La disciplina del partido influye directamente, según Mainwaring y Shugart (1997), en la importancia de los líderes partidarios. Después de todo, los acuerdos alineados por ellos pueden fácilmente, en un sistema indisciplinado, perderse dentro del Congreso, mostrando al presidente que el apoyo que él espera para componer su base no es confiable. Como resultado, los presidentes se verían obligados a recurrir a la alternativa señalada y temida por Abranches (1988): recurrir a parlamentarios individuales para sumar sus apoyos. En el peor de los escenarios, la inseguridad que genera la desconfianza del presidente en su base de apoyo ante esta indisciplina, dejaría espacio para que los presidentes recurran a alternativas inconstitucionales y golpistas para que se cumpla su voluntad. Mainwaring y Shugart (1997) entendían a Brasil como un ejemplo de indisciplina partidaria y que los parlamentarios votaban como querían. Tesis que sería contestada empíricamente con el paso del tiempo: trabajos como los de Figueiredo y Limongi (1998; 1999), Santos (2003) Freitas (2016), entre otros, señalan un comportamiento partidista y un grado considerable de disciplina en las votaciones nominales de la Cámara de Diputados.

Habiendo partidos disciplinados o incluso moderadamente disciplinados en el escenario político (MAINWARING; SHUGART, 1997), se refuerza el papel y la importancia de los líderes partidarios, tanto para el Congreso como a los ojos del presidente. Teniendo la confiabilidad en los líderes de los partidos, se reduce el número de personas involucradas en el proceso de negociación y, con los votos partidarios ya conocidos, se garantiza la previsibilidad y confiabilidad antes mencionada.

Rubiatti (2019) señala la presencia destacada de líderes de partido en el análisis de Figueiredo y Limongi (1998), quienes por tener ciertas prerrogativas dentro de la Cámara, ejercieron la coordinación de sus grupos parlamentarios para interferir directamente en el funcionamiento de las coaliciones. Además de los dispositivos que permiten el control de la agenda legislativa, los líderes de los partidos tienen un rol que se destaca: servir de puente entre el Ejecutivo y los miembros del partido, partiendo de ambos sentidos para embellecer en la figura del partido las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Considerando que, a partir de esta construcción, los partidos políticos tendrán una vinculación importante con el Ejecutivo, este rol de los líderes partidarios ejerce una verdadera motivación e incentivo para que los parlamentarios actúen de manera disciplinada. Así, a partir de la distribución de las prerrogativas parlamentarias y la organización de las cámaras legislativas, se puede sostener que el eje central de la actividad legislativa es partidario (RUBIATTI, 2017).

En detrimento de esta vía analítica, es posible entender que la acción conjunta del Jefe del Ejecutivo y el líder del partido es la encargada de dictar el ritmo de la coalición, así como su

propia duración. Utilizando, por supuesto, medios institucionales como el control de la agenda y el proceso decisorio como medio de protección y mantenimiento mutuo, evitan que la acción individual de los parlamentarios desvirtúe el camino deseado por los intereses de la coalición, dando fe de una relación potencialmente cooperativa que, desde el punto de vista original, parecía imposible.

Habiendo hecho estas consideraciones sobre el comportamiento partidista existente en el presidencialismo brasileño, corresponde ahora señalar algunos elementos sobre la organización del Consejo de Ética. Creado en 2002, instituido por la Resolución No. 25 vigente desde el 10 de octubre del año anterior, mediante la publicación del Código de Ética y Decoro Parlamentario, su surgimiento se debe a la necesidad de un órgano cuya actuación se concentre en el juzgamiento de los parlamentarios: hasta 2001, este juzgamiento era realizado por la propia Comisión de Constitución y Justicia (CCJ).

Un órgano especializado en romper el decoro parlamentario que surge en medio de las críticas de la sociedad dirigidas a la clase política, muestra que esta misma clase pretendía reducir el riesgo de daño y desconfianza que el comportamiento "antiético" de sus pares provocaba en la opinión pública. Por tanto, el Consejo de Ética sería un medio para reducir la incertidumbre, a través del cual se evaluaría la conducta del parlamentario para no incurrir en un juzgamiento equivocado, exponiendo aún más a la clase política.

Con una literatura limitada y sin estudios empíricos, el conocimiento de su funcionamiento, composición, indicaciones y procedimientos es consecuencia de los análisis del Código de Ética de la Cámara, el Reglamento Interno de la Cámara y las representaciones que tramitaron en el Consejo y están disponibles para consulta. Destacaremos los puntos principales del proceso, fundamentales para su comprensión.

De acuerdo con el artículo 7 del Código de Ética, el Consejo está integrado por 21 miembros titulares y el mismo número de suplentes. Los mandatos tienen una duración de dos años y finalizan en la asunción de los siguientes miembros o al final de una legislatura. El Directorio cuenta con un presidente y dos vicepresidentes, elegidos por sus propios pares de entre los miembros titulares, sin posibilidad de reelección inmediata. La representación numérica de cada partido o bloque tiene como objetivo cumplir con el principio de proporcionalidad partidaria, por lo que la composición del Consejo incluye a todos los partidos políticos en funcionamiento en la Cámara de Diputados. Al inicio de la legislatura, el líder del partido será el encargado de comunicar al Presidente de la Cámara de Diputados que representarán al partido o bloque en el Consejo.

Una vez nombrado miembro del Consejo, el diputado tiene un mandato de dos años y solo puede ser reemplazado en caso de renuncia, fallecimiento o pérdida del mandato como parlamentario. También existe la posibilidad de pérdida de mandato en el colegiado, en caso de que el parlamentario falte a cinco reuniones consecutivas o a una tercera intercalada, salvo por

causa de fuerza mayor presentada formalmente por escrito al presidente del consejo. El parlamentario miembro también será removido en caso de procedimiento disciplinario en su contra, y permanecerá así hasta la decisión final sobre su caso.

El Presidente del Consejo tiene todas las atribuciones de un Presidente de la Comisión, atribuciones que están previstas en el extenso artículo 41 del Reglamento Interno de la Cámara. A título de ejemplo, pueden convocar y presidir las reuniones de las comisiones, elegir relatores y suplentes, e incluso controlar el ánimo de los debates que se desarrollan en las sesiones, advirtiendo sobre el tono de voz y retirando la palabra a alguien. El Presidente centraliza la dirección de las sesiones, desempeñando un papel que no puede desempeñar ningún otro miembro del Consejo. Por otro lado, la participación del Presidente en las votaciones está restringida a los casos de desempate.

El acusado será notificado por el consejo y podrá presentar su defensa en el plazo de 10 días, mientras que en el ejercicio de la investigación de la denuncia, el consejo dispone de un plazo de 15 días, prorrogables por otros 15, para llevar adelante las diligencias que considere necesarias. Al final de este período, el informe presentará una de las cuatro consecuencias previstas en el Código de Ética: presentación en caso de improcedencia; aplicación de las sanciones previstas en el Código en caso de procedencia; proponer una sanción menos grave a la Mesa y proponer una sanción más grave a la Mesa.

En caso de sanción más grave, es concedido un nuevo plazo para la defensa del representado, así como nuevas diligencias para el esclarecimiento de los hechos. La opinión final aprobada por el Consejo será remitida por el Presidente del Consejo a la Mesa Directiva para que esta proceda a la inclusión en el Orden del Día para su futura consideración por el Pleno de la Cámara.

En los casos de suspensión de prerrogativas y suspensión de mandato, el plazo para juzgamiento es, como máximo, de sesenta días hábiles. Mientras que los supuestos de pérdida de mandato tienen un plazo mayor, de noventa días hábiles. En caso de no conclusión de los trámites, el proceso pasará a sobresalir en la agenda de la Comisión, siendo tramitado con preferencia.

Inicialmente, la representación contra un parlamentario es responsabilidad de los partidos políticos, la Mesa Directiva de la Cámara y, en casos de denuncia más leve, incluso por ciudadanos comunes. Es recibido por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (cuando no sea de su autoría) y esta es la responsable de instituir el procedimiento de evaluación. Al final se pronunciará sobre las pruebas de autoría, siendo o no suficientes para el proseguimiento del proceso, o bien por la ineptitud de la representación, siendo esta una valoración técnica, no meritosa, donde se verifique si la representación cumple con los requisitos formales para su consideración. Si existen indicios y no se constata ineptitud, la Mesa Directiva remite la representación al Consejo de Ética para que se inicie el análisis de la conducta y solo pasan a la

consideración del Consejo los procesos que involucren, a partir de pedidos de suspensión de prerrogativas, penas más graves.

Instaurado el proceso, el Presidente elegirá como relator un diputado entre una lista de tres nombres definidos por sorteo. Este diputado elegido, sin embargo, no puede pertenecer al mismo partido o bloque que el parlamentario representado, ni haber nacido en el mismo estado que el representado, ni ser miembro del partido autor de la representación. En caso de impedimento o renuncia del relator, corresponde al Presidente nombrar un relator suplente.

El §7º del artículo 7 establece que el parlamentario miembro del Consejo contra quien se ha instaurado un proceso con prueba inequívoca de la acusación debe permanecer alejado de la función por el tiempo que dure el proceso. Sin embargo, el Código de Ética no menciona su sustitución, lo que plantea dudas sobre el uso de suplentes: ¿podrán ser accionados suplentes de la misma lista partidaria o bloque (que podrían actuar representando los intereses del parlamentario removido) o el suplente debe ser de un partido o bloque diferente (puede entrar en el proceso impulsado por los intereses del propio partido y así actuar)?

Recibida la representación, el procedimiento del Consejo sigue lo dispuesto en el artículo 13. Al recibirlo, el Pleno del *Consejo* evalúa si la representación es inepta o carece de justa causa. De no ser así, se envía copia de la representación al Diputado acusado para que, en el plazo de 10 días, pueda aportar los elementos de su defensa previstos en el mismo artículo (defensa escrita, testigos, etc.). Si el Consejo entiende que la denuncia es realmente inepta y carece de justa causa, el relator se pronunciará con este contenido en nombre del Consejo, haciendo hincapié en que las disposiciones aquí solo se aplican a las representaciones de los partidos políticos, excluyendo, por tanto, las provocaciones hechas por la Mesa. La declaración de ineptitud o falta de justa causa tiene carácter terminativo, es decir, pone fin al reclamo de la parte que hizo la denuncia, salvo que exista recurso, en los términos del Reglamento Interno, ante el Pleno de la *Cámara*.

Tras la deliberación del Consejo, votación nominal y por mayoría absoluta, el parecer puede ser aprobado, llevando consigo la firma tanto del relator como del Presidente del Consejo, pasando a ocupar el cargo definitivo del Consejo como un todo y no solo del relator que lo emitió. Pero también existe la posibilidad de rechazar el dictamen emitido por el relator. Este rechazo previsto en el inciso V del artículo 14 entiende que, en caso de rechazo del dictamen original emitido por el relator, es obligatorio el nombramiento de un nuevo relator, encargado de elaborar un nuevo dictamen.

El nuevo relator debe, preferentemente, ser uno de los miembros que rechazaron el dictamen original, siendo el nombramiento realizado por el Presidente del Consejo. Cuando el relator emite el dictamen, ya sea el original o el dictamen del voto ganador, se considera concluida la fase de instrucción. Cabe señalar que el dictamen que trata de la aplicación de las penas de suspensión o pérdida del cargo puede concluir la improcedencia del pedido y en

consecuencia generar su archivamiento, pero también puede concluir la procedencia y proponer la resolución.

Cuando la trayectoria del proceso disciplinario es finalmente concluida, es ofrecido un plazo de cinco días hábiles para que el parlamentario acusado pueda interponer recurso, dirigido a la Comisión de Constitución y Justicia. La interposición del recurso tiene efecto suspensivo. Finalmente, el proceso se envía a la Mesa Directiva para su publicación y distribución con el fin de su inclusión en el Orden del Día, de conformidad con el inciso VIII.

3 Metodología

Para el análisis del Consejo de Ética se examinó en primer lugar el Código de Ética de la Cámara, para conocer su funcionamiento y sus estructuras pre y post procesales, obtenido a través de la página web de la Cámara de Diputados, destacándose la composición y tramitación, así como del Reglamento Interno de la Cámara, al que el Código remite algunas descripciones procedimentales. Luego, se llevó a cabo el análisis y recolección de datos referentes a todos los miembros titulares del Consejo, con base en los registros de tramitación disponibles públicamente en el sitio web de la Cámara. Se realizó un análisis del marco temporal de 2001 a 2018, abarcando desde la creación del Consejo de Ética hasta la última Legislatura completa.

Dado que el artículo tiene como objetivo trazar un perfil sociopolítico de los miembros que integran el Consejo de Ética, se buscó en la literatura sobre selección de miembros y composición de las comisiones sin categorías a ser destacadas (SANTOS, 2002; MULLER, 2005; LEMOS, 2008; LEMOS; RANINCHESKI, 2008, ARAÚJO, 2017; BUSANELLO; REHBEIN, 2017; PERLIN, 2019; FERREIRA, 2019, PEREIRA, 2019; SOUZA E SILVA, 2019) a saber: 1) afiliación partidista; 2) participación en coaliciones; 3) representación regional; 4) representación de género; 5) número de mandatos en la Cámara de Diputados; 6) Experiencia previa en cargos electivos y no electivos; 7) escolaridad; 8) profesiones declaradas; 9) duración de permanencia en el Consejo. A partir de estos datos, es posible analizar las características de los miembros seleccionados para el Consejo de Ética, tanto en lo que respecta a la temática partidaria como a la *expertise* (endógena y exógena) y su perfil sociodemográfico.

4 Resultados y discusión

Un primer punto a destacar sobre la composición del consejo de ética es la distribución partidista de sus vacantes de titulares. Esta ocupación del Consejo se caracteriza por una considerable diversidad de partidos, como ha sido la realidad del Legislativo brasileño desde la redemocratización, representando la heterogeneidad partidaria e ideológica de la propia Cámara de Diputados. Así, el Consejo refleja esta diversidad a lo largo de su historia, que es determinante para que los partidos menos representados se sumen a los intermediarios, frente a los partidos que tradicionalmente tienen mayor representación y así coordinar sus objetivos

como base para la representación de sus intereses. La acción aislada de partidos con tan bajo porcentaje de ocupación tiene menos posibilidades de obtener resultados efectivos.

Tabla 1 – Ocupación partidista del Consejo de Ética

Partido	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
PSDB	29,4	17,2	11,5	9,2	9,8
DEM/PFL	17,6	17,2	16,1	6,7	4,9
PMDB	11,8	12,9	13,7	10	10,6
PP/PPB	11,8	11,8	6,9	10,8	8,1
PT	11,8	17,2	14,9	15	10,6
PTB		5,4	6,9	5,8	5,7
PPS		5,4	8	0,8	3,2
PV				7,5	1,6
PDT	5,9	4,3	6,9	8,3	4,9
PL/PR	5,9	1,1	5,7	6,7	9,8
PCdoB		2,2		3,3	
PSB	5,9	5,4	5,7	7,5	4,9
PSC			1,2	5	2,4
PRB					4,9
SD				2,5	6,5
PSD					5,7
PSOL			1,2	0,8	
PEN					1,6
PHS					1,6
PSDC					1,6
PMN			1,2		1,6

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Cámara de Diputados, 2021.

Como puede verse, con el cambio de legislaturas también se produce un cambio en el orden de los partidos con mayor ocupación del Consejo. Si entre 2001-2002 el PSDB fue el partido con mayor número de representantes, este panorama ya comienza a cambiar en la legislatura siguiente, cuando la primera posición pasa a ser dividida entre él, el PFL/DEM y el PT. En las siguientes legislaturas, otros partidos pasan a tener el mayor número de titulares: PFL/DEM (2007-2010), PT (2011-2014) y el PT y el PMDB en (2015-2018). Es importante señalar que tanto los partidos de coalición como los de oposición ocuparon esta posición durante el período analizado.

Otro punto a destacar en la tabla 1 es el número de partidos que consiguen un lugar en el Consejo de Ética: que varía de 8 al inicio del período a 19 en la última legislatura. Este gran número de partidos refuerza la imagen de un Consejo plural, donde distintas fuerzas partidarias obtienen representación, representando así la pluralidad partidaria presente en el propio Pleno.

Es importante resaltar que en el período analizado también se observa un crecimiento en el número de partidos con representación en la Cámara, de 19 en 2003 a 28 en 2015. Cabe señalar que, aun siguiendo la regla de distribución proporcional de lugares en el Consejo, existen posibles diferencias entre esta composición y la composición del pleno, ya sea por razones puramente matemáticas, o bien por la práctica de formar bloques de partidos para la

designación de los miembros. Así, a pesar de tener esta característica plural, no es posible, con base en estos datos, afirmar que exista una correspondencia precisa entre el Consejo y el pleno de la Cámara de Diputados.

Tabla 2 – NEP: Pleno y Consejo de Ética

	1998-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
Consejo de Ética	5,9	7,7	9,2	11,4	13,9
Pleno	7,2	8,4	9,2	10,2	13,3

Fuente: Elaborado a partir de Rubiatti (2015) y datos de la Cámara de Diputados, 2021.

Sin embargo, observar solo el número de partidos no puede llevarnos a una visión poco precisa sobre la dispersión partidaria de esta representación. Por esta razón, la tabla 2 muestra el Número Efectivo de Partidos³ en la Comisión y en el pleno de la Cámara. A partir de ella, se puede notar que existe una fuerte similitud entre los NEPs del pleno y del Consejo, lo que indica que existe una correspondencia considerable entre la fragmentación partidaria de ambos.

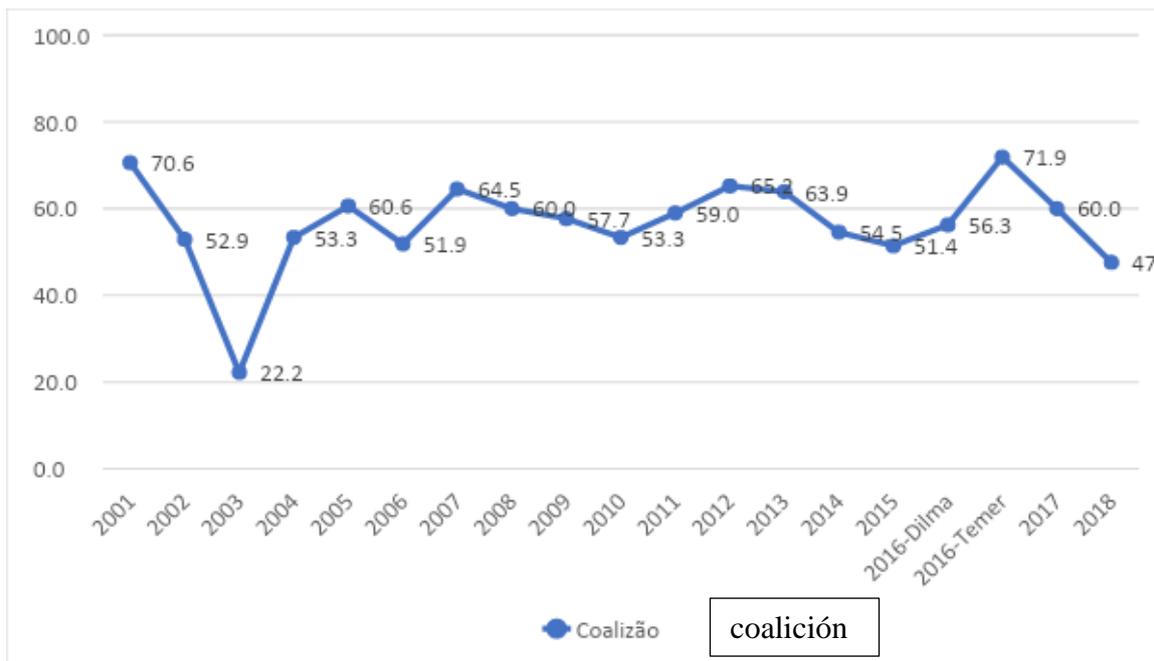
Sin embargo, como señalan Figueiredo y Limongi (2004, pág. 54),

No hay duda de que el sistema partidista brasileño es fragmentado y que la legislación electoral crea incentivos para que los diputados persigan objetivos particulares. Sin embargo, tomados individualmente, los legisladores no tienen acceso a los medios necesarios para influir en la legislación y las políticas públicas. Solo pueden hacer esto como miembros de partidos que se unen en dos grandes grupos: situación y oposición.

Así, se hace necesario analizar la composición del Consejo a partir del Eje gobierno y oposición. Para ello, utilizamos información sobre las diferentes coaliciones del período presentadas por la *Base de datos legislativos del CEBRAP*. El gráfico 1 muestra esta distribución.

³ Formulado por Laakso y Taagepera (1979), el NEP es un índice que permite observar la dispersión de escaños entre partidos. Para Nicolau (2011, pág. 105) este índice permite “medir unidades (partidos) y su peso relativo en una población determinada (electorado o Legislativo)”. El NEP es calculado a partir de la siguiente expresión matemática: $NEP = 1/\sum P_i^2$ donde P_i es la proporción de escaños (o votos) del partido i .

Gráfico 1 – Participación de la coalición en la composición del Consejo de Ética



Fuente: Cámara de Diputados (2001-2018).

En cuanto a la proporción de la coalición gobernante, ésta solo no llegó a formar mayoría en el Consejo en momentos muy concretos del escenario político: en 2003 y 2018. En el primer caso, es el inicio del Gobierno de Lula (PT) y, en ese momento, la propia coalición era en minoría en el pleno: partidos como el PMDB aún no habían formalizado su ingreso a la coalición, pero ya mostraban un comportamiento de apoyo al gobierno. Sin embargo, como no formaban parte oficialmente de la coalición, no fueron incluidos en el gráfico anterior. 2018, por su parte, es el último año del gobierno de Temer (BMD); en este caso, la caída en la participación de la coalición puede estar relacionada con el propio calendario electoral. A esto se suman los escándalos de corrupción, evidenciados por los ya notorios juicios contra el propio Temer, así como el convulso escenario político de unas elecciones que se acercaban, trayendo consigo una polarización tanto para la población en general como para los partidos políticos, que comenzaban a sufrir un realineamiento.

Por otro lado, en 2016, el gobierno de Temer, llevado al poder a través de un proceso de acusación que puede ser atribuido más al poder de articulación del PMDB que a la fundamentación jurídica del proceso, presentó la mayor tasa de prevalencia de la coalición jamás registrada, con un 71,9%.

Tabla 3 – Representación regional del Consejo de Ética

	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total del período	Representación de la región en el pleno
Sureste	35,3	41,9	34,5	25,8	22,8	30,6	34,9
Noreste	29,4	30,1	25,3	33,3	39	32,4	29,4
Sur	11,8	10,8	16,1	16,7	12,2	13,8	15
Norte	11,8	9,7	14,9	22,5	21,1	17,3	12,7
Centro	11,8	7,5	9,2	1,7	4,9	5,9	8
Oeste							

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Cámara de Diputados, 2021.

A lo largo de la trayectoria del Consejo, el 63% de sus miembros fueron parlamentarios de las regiones Sudeste y Nordeste, el 31,1% es la suma de las regiones Sur y Norte y solo el 5,9% de la región Centro-Oeste, cifra cercana a la encontrada en el pleno de la cámara. Dado que el Consejo de Ética es una comisión que no se ocupa de cuestiones presupuestarias, proyectos de ley o cualquier otro factor que pueda generar ganancias o pérdidas a una determinada región, se entiende que tal diferencia se debe únicamente a las proporciones geográficas que inciden en la propia Cámara.

El nombramiento de los líderes del partido está dirigido a un parlamentario que, habiendo demostrado su lealtad partidaria, pueda representar los intereses del partido dentro del Consejo en una eventual oportunidad de influir en la deliberación, a favor o en contra de un denunciado, según la determinación del grupo parlamentario como un todo. Por lo tanto, no hay espacio en esta configuración para la búsqueda de ganancias regionalizadas, ya que el asunto es únicamente jurídico y la nominación se hace a nombre del partido, independientemente de la región.

Tabla 4 – Distribución de género en el Consejo de Ética

	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total del período
Masculino	94,1	88,2	92	97,5	96,7	94,1
Femenino	5,9	11,8	8	2,5	3,3	5,9

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Cámara de Diputados, 2021.

A partir de la Tabla 4, se presenta otra característica observada en la realidad de la Cámara, que es la subrepresentación femenina, especialmente en los cargos clave como Presidente y Vicepresidente de Comisiones. Dado que el Consejo está compuesto por nominaciones de los líderes de los partidos, esa subrepresentación se refleja con una diferencia aún mayor. Si bien no es el tema central de esta investigación, el tema de género se constata una vez más como un componente del Legislativo brasileño, destacando al género como una categoría de análisis de las relaciones sociales y capaz de explicar las desigualdades entre hombres y mujeres (Busanello y Rehbein, 2017).

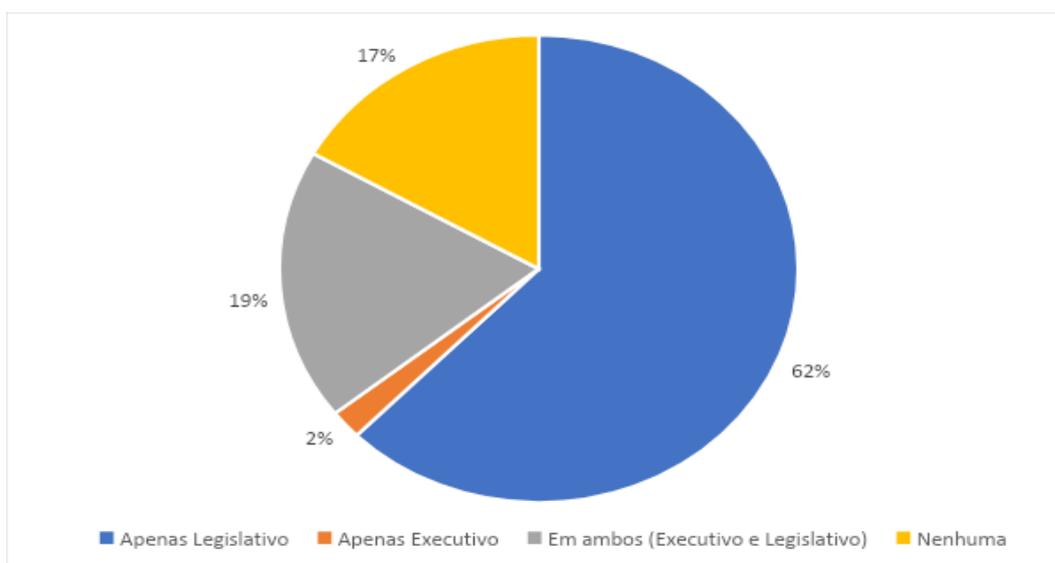
Tabla 5 - Número de Mandatos en la Cámara de Diputados de los Titulares del Consejo de Ética (2001-2018)

	Porcentaje
Primero	40,3
Segundo	25,8
Tercero	13,4
Cuarto	10,3
Quinto	6,3
Más de 5 mandatos	3,9

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Cámara de Diputados, 2021.

El Consejo está compuesto mayoritariamente por parlamentarios recién elegidos, lo que deja espacio para concluir que el Consejo de Ética no prioriza la expertise exclusivamente en la forma más recurrente, que sería la experiencia del parlamentario en la propia cámara legislativa. El criterio para que un parlamentario sume pericia a los procesos que tramitan en el Consejo parece ser más técnico, con parlamentarios que compensan la menor experiencia en la Cámara con educación superior, calificación técnica y conocimientos académicos. Sin embargo, cabe señalar que la propia Cámara de Diputados experimenta una renovación significativa en cada ciclo electoral. Como tal, el número de posibles nominaciones de cámaras disponibles para líderes con un alto número de mandatos puede ser significativamente bajo. Por tanto, hay que tener en cuenta otra información cuando se trata de la expertise de los miembros del Consejo. Uno de estos datos es la experiencia en otros cargos electivos.

Gráfico 2 – Experiencia previa en cargos electivos

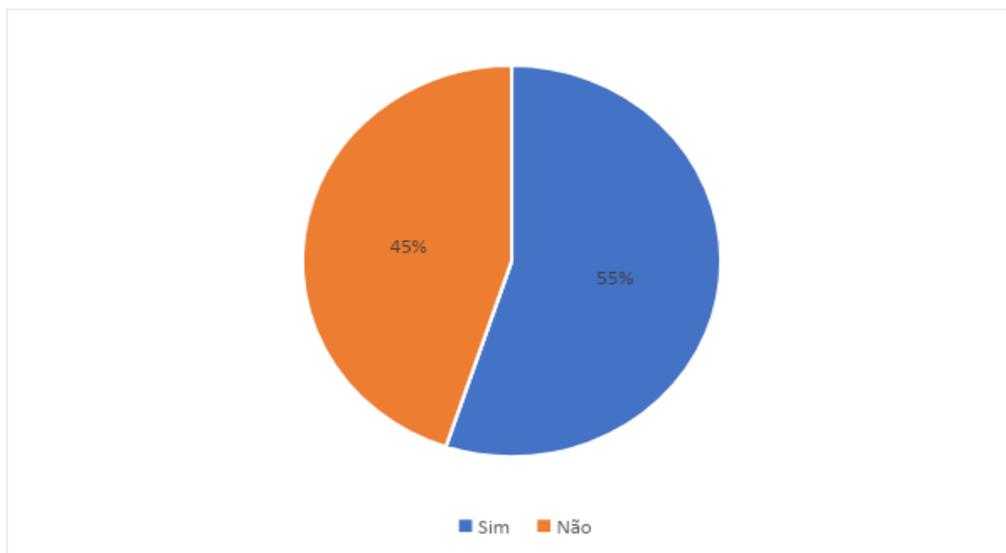


Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Cámara de Diputados, 2021.

Solo legislativo/ Solo ejecutivo/ En ambos (Ejecutivo y Legislativo)/ Ninguna

El Gráfico 2 muestra que el 83% de los parlamentarios miembros del Consejo tienen experiencia previa en cargos electivos, predominantemente en el Legislativo, pero también en el Ejecutivo o incluso en ambos poderes. Independientemente de que los parlamentarios predominantes del consejo sean aquellos con hasta dos mandatos en el cargo, la composición del Consejo apunta a un pequeño índice de miembros sin experiencia en el legislativo o ejecutivo. Por lo tanto, la selección de los miembros del consejo parece tener en cuenta la experiencia política que puede proporcionar previsibilidad de actuación del Consejo.

Gráfico 3 – Experiencia previa en cargos públicos no electivos

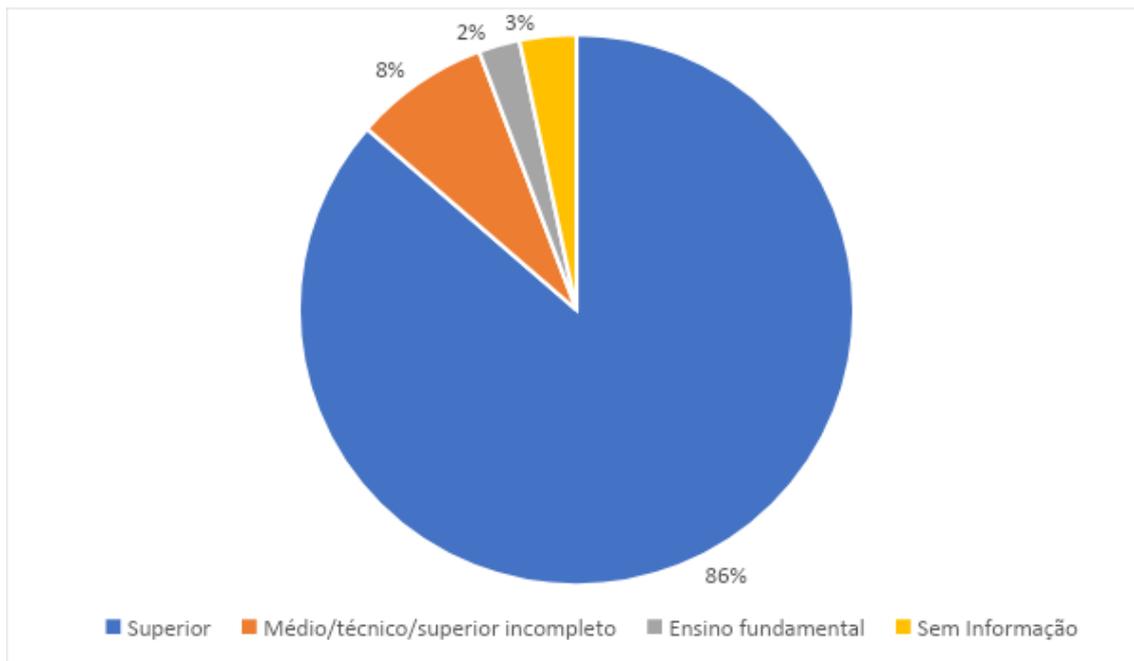


Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Cámara de Diputados, 2021.

Sí/ No

Finalmente, también está el tema de la ocupación de cargos estatales no electivos. Si bien de manera equilibrada, también hay un predominio de parlamentarios con experiencia en cargos no electivos, lo que indica que incluso aquellos parlamentarios que no habían enfrentado una elección anteriormente, tuvieron contacto con la vida pública a través de otros medios, como cargos comisionados. Por lo tanto, los parlamentarios que ya han ocupado cargos no electivos llevan consigo cierta experiencia y contacto con la maquinaria pública. Finalmente, cabe señalar que sólo el 11,6% de los parlamentarios que ocuparon el Consejo en el período no tenían experiencia previa en cargos electivos ni no electivos, estando también en su primer mandato en la Cámara. Así, es posible afirmar que los miembros del Consejo de Ética tienen algún grado de expertise adquirida en su propia trayectoria política, aunque tienen poca experiencia en ocupar un mandato en la propia cámara legislativa.

Gráfico 4 – Nivel de escolaridad de los miembros del Consejo de Ética



Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Cámara de Diputados, 2021.

Superior / Secundario-técnico-superior incompleto/ Enseñanza primaria/ Sin información
--

Cuando se trata del nivel de escolaridad, el 86% del Consejo estaba compuesto por parlamentarios con enseñanza. Así, se resalta el objetivo de los líderes parlamentarios de nombrar miembros que no solo representen los intereses de su grupo parlamentario, sino que técnicamente puedan desempeñar un buen papel durante todo el proceso: una mala actuación técnica de un parlamentario puede perjudicar la valoración de su dictamen en el caso que sea electo relator, abriendo espacio para que otro miembro, que pueda representar intereses distintos, elabore el dictamen que será definitivo cuando sea aceptado por los demás miembros, configurando un doble golpe al partido y a la base de gobierno u oposición que representa.

Tabla 6 – profesiones declaradas de los titulares del Consejo de Ética

Profesión	Porcentaje
Abogado	21,8
Profesor	13,0
Agricultor/agroganadero/ganadero	6,7
Empresario	6,7
Administrador	5,9
Ingeniero	5,4
Servidor público	4,6
Médico	4,6
Comunicador	2,9
Comisario/policía	2,9
Contador	2,5
Economista	2,1
Fiscal/Procurador	2,1
Otros	16,3
Sin información	2,5

Fuente: Cámara de Diputados (2001-2018).

La Tabla 6 muestra que la mayor incidencia dentro del Consejo es de los abogados. Comprensible por la naturaleza jurídica del Consejo, que tiene un rito procesal determinado y muchas veces encuentra, en el cuerpo de las denuncias, piezas de estructura similar a las que se demandan en los tribunales. Así como las fundamentaciones y defensas de los parlamentarios, también realizadas por abogados. La estructura jurídica del Consejo, independientemente del carácter político de sus procedimientos o intenciones a la hora de juzgar, confiere a esta comisión características muy particulares dentro del Legislativo, lo que acaba por alejar de ellas a los parlamentarios sin estudios superiores, o con menor acceso a la información.

Tabla 7 – tiempo de permanencia en el Consejo de Ética

Tiempo	Porcentaje
Hasta 2 años	50,3
De 3 a 4 años	36,1
De 5 a 6 años	8,4
De 7 a 8	0,7
De 9 a 10 años	2,6
De 11 a 12 años	1,9

Fuente: Cámara de Diputados (2001-2018).

El Código de Ética prohíbe la reelección inmediata, lo que explica que la mayoría de los parlamentarios tengan su permanencia restringida al tiempo reglamentario. El porcentaje de parlamentarios que permanecieron más de dos años se debe a la no prohibición estatutaria de un nuevo nombramiento, siempre que no sea inmediatamente después del fin de la legislatura cumplida.

Estos datos corroboran lo mostrado en la Tabla 4, ya que el 86,4% del Consejo de Ética ocupa el cargo por hasta cuatro años. Dado que el Consejo está compuesto mayoritariamente por parlamentarios en el primer y segundo mandatos, la caída en el número de parlamentarios electos que hace más tiempo compone el Consejo sigue también la caída del tiempo de permanencia superior a dos mandatos. Así, la creación de expertise endógena acaba siendo limitada por las mismas reglas que rigen el consejo de ética.

5 Conclusión

Este artículo presenta un análisis de un instituto poco estudiado, pero que presenta en su interior una buena oportunidad para comprender el Legislativo brasileño y el sistema de comisiones, especialmente en lo que respecta a la correspondencia de las teorías positivas con nuestro escenario político. El Consejo de Ética no es considerado oficialmente una comisión, pero los procedimientos del Código que lo rige, así como las características de composición e incidencia probada de la coalición gobernante a lo largo de su existencia apuntan a una preocupación de los parlamentarios que conforman la base del gobierno de obtener una mayoría que pueda actuar representando sus intereses en un proceso que, en casos más graves, puede traer consecuencias tanto para la imagen del parlamentario como incluso a su mandato.

Los datos presentados ayudan a trazar un perfil de los parlamentarios que integran el Consejo de Ética. Tomando como base las referencias en la literatura sobre organización legislativa. Se constató:

- 1) La heterogeneidad y pluralidad presente en la Cámara de Diputados se refleja en el Consejo desde su creación;
- 2) Las coaliciones gobernantes siempre han formado mayoría en el Consejo, salvo en momentos de realineamiento o desmantelamiento de las mismas por el inicio del gobierno de Lula y el final del gobierno de Temer;
- 3) La expertise que busca el Consejo proviene predominantemente de las experiencias previas de los parlamentarios en el Legislativo o Ejecutivo, así como en sus respectivas profesiones, con énfasis en la conveniente profesión de abogado. El desarrollo de la expertise endógena está limitado por las propias reglas del Consejo (prohibición de reelección inmediata de los miembros);
- 4) Las parlamentarias tienen una representación muy baja, lo que indica que los líderes parlamentarios designan preferentemente a hombres para componer la Comisión.

Así, el presente trabajo buscó contribuir a los Estudios Legislativos mediante el análisis de este órgano de la Cámara de Diputados que, a pesar de tener importantes funciones de control interno, recibe poca atención en la literatura. Sin embargo, todavía es necesario

complementar los análisis sobre el Consejo: ¿esta ocupación de la coalición afecta los resultados del consejo? ¿Qué tipo de denuncias e informes son presentados allí? En definitiva, este trabajo abre una agenda de investigación que se dirige a la actuación del propio consejo, permitiendo así el análisis de las funciones de control interno que pueda llegar a ejercer.

Referências

- ARAÚJO, P.M. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v.19, n.32, p. 29-41, 2017.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vicepresidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá? **E-Legis**. Brasília, v. 10, n. 23, p. 106-132, 2017.
- COX, G. e MCCUBBINS, M. Party Loyalty and Committee Assignment. In: COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. (Org.) **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187, 1993.
- FERREIRA, W.R.S. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. **Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. João Pessoa, n. 23, p. 113 - 138, jul./dez. 2019.
- FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein, The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, vol. 12, nº 1, p. 121-134, 1979.
- LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.) **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008.
- LEMOS, L.B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva. **Plenarium**. Brasília, v. 1, n.1, p. 41-56, 2004.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. A crise atual e o debate institucional. **NOVOS ESTUD. CEBRAP**. São Paulo, v. 36, n.3, pp.79-97, 2017.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MULLER, G. 2005. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados**, v. 48, n.1, 2005.

- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª edição, 2011
- PEREIRA, F.S. Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018). **Caos** – Revista Eletrônica de Ciências Sociais. João Pessoa, n. 23, p. 113 - 138, jul./dez., 2019.
- PEREIRA, C; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.
- PERLIN, G.D.B. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. In: PERLIN, G, SANTOS, M.L. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- RUBIATTI, B. C. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V.R.; MENEZES, M. **Política e Instituições no Brasil**. Teresina: Ed. UFPI, 2005.
- RUBIATTI, B. C. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (Orgs.). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, 2017.
- RUBIATTI, B. de C. Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. **Caos** – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, João Pessoa, n. 23, p 12-35, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>. Acesso em: 16 de Abril de 2021
- SANTOS, F, 2002. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados** vol. 45 n° 2, 2002.

Documentos Jurídicos

- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Disponível em: 4_Regulamento do Conselho de Ética2.PDF (camara.leg.br) Acesso em: 18/04/2021
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17 de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em RICD atualizado até RCD 12-2019 A (camara.leg.br) Acesso em: 18/04/2021