



## CONFLICTO DE INTERESES EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO: ANÁLISIS DEL CONSEJO DE ÉTICA Y DECORO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

Felipe Borba<sup>1</sup>  
Michael Enrique Martinez Vargas<sup>2</sup>

**Resumen:** Los consejos de ética parlamentaria son criticados por estar integrados por parlamentarios que se encargan de juzgar a otros parlamentarios, situación que puede generar conflicto de intereses. Este artículo tiene como objetivo analizar la ocurrencia o no de estos conflictos a partir del Estudio de Caso del Consejo de Ética y Decoro Parlamentario de la Cámara de Diputados de Brasil, mapeando las acciones de los partidos políticos y de los diputados que lo integran a través de métodos de estadística descriptiva y elaboración de una base de datos inédita. Los resultados mostraron que hay una tendencia a proteger aliados y atacar adversarios políticos, lo que sugiere la concurrencia de intereses personales con el interés público, lo que puede caracterizar un conflicto de intereses, abriendo el camino para la discusión de nuevos modelos alternativos de consejos.

**Palabras clave:** Comportamiento político; Consejos de Ética; Ética Parlamentaria; Poder Legislativo; Estudio de caso.

### 1. Introducción

Adecuar la conducta de los parlamentarios a los preceptos éticos es un desafío común para todos los parlamentos. Entre los esfuerzos por promover conductas dignas de ejercer el mandato político, se destacan dos instrumentos: los códigos y los consejos de ética. Mientras que los primeros informan principios generales y normas que deben observarse, los segundos son responsables de procesar y juzgar a los parlamentarios que hayan violado el código de conducta.

Los consejos o comités de ética parlamentaria, por regla general, siguen un modelo en el que los parlamentarios juzgan a sus propios pares, es decir, son órganos cuyos miembros son también parlamentarios, quienes son los encargados de juzgar a los demás parlamentarios. Este modelo es objeto de varias críticas, que incluyen acusaciones de corporativismo, parcialidad en las decisiones y la posibilidad de generar conflicto de intereses. Las críticas ponen en duda la capacidad de un parlamentario de abstraerse cuando le corresponde investigar y juzgar a un colega que forma parte del mismo partido o de la misma coalición de gobierno. Solo recientemente han surgido modelos alternativos de consejos parlamentarios de ética, como en

---

<sup>1</sup> Doctorado en Ciencias Políticas (IESP/UERJ), coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro (PPGCP/UNIRIO) e Investigador Joven Científico Joven de la Faperj y PQ-2 del CNPq. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8396-7548>. Correo electrónico: felipe.borba10@gmail.com.

<sup>2</sup> Máster en Ciencias Políticas por la Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro (UNIRIO) y abogado. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3321-1827>. Correo electrónico: contatomartinezvargas@gmail.com.

Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que innovaron al asignar a los no miembros del parlamento la fase de investigación sobre las denuncias de mala conducta de diputados (MASKELL; PETERSEN, 2008).; CHÊNE, 2016; LEONA, 2017).

A pesar de la obiedad de estas críticas, no se encontraron investigaciones encaminadas a probar o no la ocurrencia de un conflicto de intereses en las decisiones de estos órganos. Algunos estudios han abordado cuestiones sobre los consejos, como el poder coercitivo del Consejo de Ética de la Cámara de Diputados (CARVALHEIRO, 2007), los consejos como instrumento de control (ARAGÃO, 2005) y estudios para la renovación de la ética en el parlamento colombiano (HERNÁNDEZ, 2003), pero no se presenta ninguno que haya abordado la cuestión del conflicto de intereses.

Este trabajo pretende llenar esta laguna analizando el tema del conflicto de intereses en el seno del Consejo de Ética y Decoro Parlamentario de la Cámara de Diputados (CEDP). Para ello, analiza la actuación de partidos y diputados en el CEDP en los 167 procesos disciplinarios que se desarrollaron en el CEDP entre 2001 y 2019. El objetivo es abordar dos cuestiones específicas: saber quién representa frente a qué partidos y cómo votan los parlamentarios en el momento de decidir sobre la condena o absolución de sus colegas de parlamento. En ambas situaciones, buscamos comprender la dinámica de funcionamiento del CEDP, ante la ocurrencia de conflictos de intereses motivados por la afiliación partidaria de los involucrados, la condición de pertenecer o no a la misma coalición de gobierno (principalmente ser miembro de la coalición de gobierno u opositora) e identidad ideológica.

El artículo se estructura en tres partes más. En la siguiente sección se analizan los diferentes modelos de organización de los consejos de ética. En esta sección, describimos el funcionamiento del consejo de ética brasileño a la luz de la experiencia internacional que viene innovando al delegar en miembros externos la tarea de investigar las malas conductas. A continuación, presentamos los resultados del presente estudio sobre el comportamiento parlamentario en las 167 acciones que tramitaron en el consejo del CEDP. Después del análisis de los resultados y divulgación de las conclusiones, se espera que este artículo llene la laguna sobre el tema, contribuyendo a la investigación del conflicto de intereses en el ámbito político, abriendo camino para nuevos trabajos sobre el tema y acercando la discusión a Brasil.

## **2. Los diferentes modelos de Consejo de Ética**

Los consejos de ética parlamentarios son órganos relevantes en la estructura del Poder Legislativo, además de cumplir un papel fundamental en una democracia representativa. Por un lado, son instrumentos para garantizar la ética en el ejercicio del mandato parlamentario, sancionando conductas abusivas y contribuyendo para la buena imagen de la propia institución ante la opinión pública. Por otro lado, los consejos son los encargados de iniciar el proceso que puede conducir a la pérdida del mandato de un parlamentario, medida excepcional reservada

para casos muy específicos en las democracias representativas. Los códigos y los consejos de ética funcionan de manera complementaria, ya que el mero establecimiento de reglas en un código no sería suficiente para garantizar su cumplimiento, requiriendo un sistema de inspección, investigación y sanción de las posibles violaciones (ALCÂNTARA SÁEZ *et al*, 2013).

El modelo de órgano fiscalizador de la conducta parlamentaria más común tiene como principal característica estar integrado por los propios parlamentarios, es decir, sus miembros son congresistas que procesan y juzgan a sus propios pares. Este modelo es conocido como *de autorregulación*, en el que el órgano que fiscaliza y juzga a sus miembros forma parte de la estructura misma del Poder Legislativo y está integrado exclusivamente por parlamentarios. Este modelo en el que los parlamentarios juzgan a sí mismos en caso de violación ética es objeto de varias críticas, que incluyen cuestiones de parcialidad en sus decisiones y la posibilidad de generar conflicto de intereses. El núcleo de la crítica es que los parlamentarios tendrían incentivos internos para no condenar a sus colegas de parlamento, especialmente si son del mismo partido, bloque ideológico o coalición parlamentaria (POWER, 2007; THOMPSON, 2007).

Debido a estas críticas y limitaciones, los consejos de ética parlamentaria fueron objeto de cambios que culminaron en la revisión de su estructura y composición, originando modelos alternativos al de *autorregulación*. Entre ellos, existen al menos otros dos formatos de órgano fiscalizador de la conducta parlamentaria: *de regulación externa* y *de correulación*. Brevemente, el de *regulación externa* es el modelo en el que corresponde a un órgano con cierta independencia del Poder Legislativo supervisar la conducta de los parlamentarios, remitiendo sus conclusiones al comité o comisión encargada de las medidas oportunas en caso de violaciones éticas. Están integrados por miembros que no son parlamentarios. Es el modelo adoptado en EUA, cuya fase de investigación está a cargo de la *Office of Congressional Ethics*, órgano con cierta independencia del Poder Legislativo y cuyos miembros no son parlamentarios, sino abogados y especialistas en legislación sobre ética e investigación.

Por su parte, el modelo *co-regulation* se caracteriza por la existencia de una persona no parlamentaria responsable del proceso investigador inicial, que puede ser un comisario, como por ejemplo el Reino Unido (CHÊNE, 2016), donde cabe al *Parliamentary Commissioner for Standards Office* (en la Cámara de los Comunes) recibir reclamos sobre la conducta de un parlamentario, proceder a las investigaciones y, siendo el caso, enviar sus conclusiones al comité responsable (*Committee on Standards*). Una atribución similar desempeña el *Déontologue de l'Assemblée Nationale* en el Parlamento francés, que también supervisa la conducta de los parlamentarios y remite sus consideraciones al Presidente de la Asamblea Nacional en los casos en que sea necesario (DAVID-BARRETT, 2012).

Estas innovaciones en los consejos de ética parlamentarios se concentraron, como puede

verse, en su composición, trayendo elementos de fuera del poder legislativo para integrar estos órganos. Se trata de cambios relativamente recientes y limitados a los parlamentos ubicados en los países que integran la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (LEONE, 2017).

**Tabla 1 – Modelos de órganos fiscalizados en la OSCE y en América Latina**

<b>País</b>	<b>Modelos de órganos fiscalizadores</b>	<b>Año de implementación</b>
<b>Alemania</b>	<i>Autorregulación</i>	1972
<b>Argentina</b>	No hay.	-
<b>Bélgica</b>	No hay.	-
<b>Bolivia</b>	<i>Autorregulación</i>	2010
<b>Bosnia y Herzegovina</b>	<i>Autorregulación</i>	2008
<b>Brasil</b>	<i>Autorregulación</i>	2001
<b>Bulgaria</b>	<i>Autorregulación</i>	2014
<b>Canadá</b>	<i>Autorregulación</i>	2005
<b>Chile</b>	<i>Autorregulación</i>	1998
<b>Colombia</b>	<i>Autorregulación</i>	1992
<b>Costa Rica</b>	No hay.	-
<b>El Salvador</b>	<i>Autorregulación</i>	2019
<b>Ecuador</b>	No hay.	-
<b>Eslovenia</b>	No hay.	-
<b>EUA</b>	<i>Regulación externa</i>	2008
<b>Estonia</b>	<i>Autorregulación</i>	2004
<b>Finlandia</b>	<i>Autorregulación</i>	2015
<b>Francia</b>	<i>Corregulación</i>	2011
<b>Guatemala</b>	<i>Autorregulación</i>	*
<b>Holanda</b>	No hay.	-
<b>Honduras</b>	<i>Autorregulación</i>	*
<b>Irlanda</b>	<i>Autorregulación</i>	2002
<b>Islandia</b>	<i>Autorregulación</i>	2016
<b>Italia</b>	<i>Autorregulación</i>	2016
<b>Letonia</b>	<i>Autorregulación</i>	2006
<b>Lituania</b>	<i>Autorregulación</i>	2006
<b>Luxemburgo</b>	<i>Autorregulación</i>	2014
<b>Malta</b>	<i>Autorregulación</i>	1995
<b>México</b>	<i>Autorregulación</i>	2016
<b>Montenegro</b>	<i>Autorregulación</i>	2014
<b>Nicaragua</b>	<i>Autorregulación</i>	*
<b>Noruega</b>	No hay.	-
<b>Panamá</b>	<i>Autorregulación</i>	*
<b>Paraguay</b>	No hay.	-
<b>Parlamento Europeo</b>	<i>Autorregulación</i>	2012
<b>Perú</b>	<i>Autorregulación</i>	2005
<b>Polonia</b>	<i>Autorregulación</i>	1998
<b>Reino Unido</b>	<i>Corregulación</i>	1995/1996
<b>República Dominicana</b>	<i>Autorregulación</i>	2017
<b>Suecia</b>	<i>Autorregulación</i>	2016
<b>Uruguay</b>	No hay.	-
<b>Venezuela</b>	No hay.	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara-Sáez (2013) y Leone (2017) y actualizado a partir de investigación propia, 2021. \* Información no disponible

Los datos de la tabla 1 anterior muestran que los parlamentos que cuentan con consejos de ética adoptan, en su amplia mayoría, el modelo *de autorregulación*. EUA, Francia y el Reino

Unido son los únicos que se apartan del modelo imperante, incorporando elementos externos a sus legislativos. El modelo de autorregulación es el que prevalece en Brasil, donde todas las etapas de la tramitación de los procesos de violación de la ética y el decoro parlamentarios continúan en manos de los propios parlamentarios. La siguiente sección describe la estructura interna y la dinámica de trabajo del CEDP de la Cámara de Diputados.

### **3. El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados y el Conflicto de Intereses**

En Brasil existen consejos de ética en todas las esferas del Poder Legislativo. Así, existen consejos de ética en el Senado, en la Cámara de Diputados, en las Asambleas Legislativas de los estados y del Distrito Federal y en las Cámaras Municipales. A nivel federal, la Cámara de Diputados creó en 2001 el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario (CEDP), organismo que integra el Poder Legislativo y está integrado por diputados que juzgan a sus compañeros en el legislativo, siguiendo el modelo adoptado en casi todos los parlamentos internacionales, siendo, por lo tanto, objeto de las mismas críticas y desconfianza informadas anteriormente.

Siguiendo la tendencia de la mayoría de los parlamentos internacionales, el CEDP forma parte de la estructura del Poder Legislativo y todos sus miembros son diputados. Es responsable de investigar y procesar a los diputados por posibles violaciones al Código de Ética y Decoro Parlamentario. Establecido a partir de la Resolución n. 25, de 2001, el CEDP tiene la atribución de investigar, sancionar o proponer penas a los diputados mediante el proceso disciplinario previsto en el Código de Ética y Decoro Parlamentario, además de cumplir la función de órgano consultivo en materia político-disciplinaria.<sup>3</sup>

El CEDP está integrada por veintiún diputados que son designados al inicio de cada sesión legislativa por los partidos o bloques parlamentarios, respetada la proporcionalidad de la misma forma que se distribuyen los lugares en las Comisiones Permanentes de la Cámara por un mandato de dos años.<sup>4</sup> Al tratarse de un órgano integrado por diputados que juzgan a otros diputados, también se cuestiona si en el ámbito del CEDP existe posibilidad de conflicto de intereses. Para analizar mejor esta cuestión, el concepto de conflicto de intereses se examinará con más detalle en los párrafos siguientes.

El modelo de *autorregulación* se justifica, en parte, por proteger a los parlamentarios de presiones de otras instituciones del Estado por sus opiniones y acciones, ya que asegura que solo los parlamentarios puedan juzgar a sí mismos (DAVID-BARRETT, 2012). Sin embargo, se cuestiona si existe la posibilidad de conflicto de intereses entre la actividad política parlamentaria y la función de investigador/juez. Según Thompson (2007), el día a día de un parlamentario requiere el diálogo y la búsqueda constante de acuerdos y apoyos políticos entre

---

<sup>3</sup> Artículo 6 de la Resolución 02, de 2011.

<sup>4</sup> Artículo 21-E, del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

los parlamentarios, ya sea con el fin de aprobar proyectos de ley o incluso para la formación de coaliciones o bancadas temáticas. Como advierte el autor:

[...] miembros del Congreso dependen unos de otros para hacer su trabajo. Han trabajado juntos en el pasado y deben trabajar juntos en el futuro. Las obligaciones, los lazos de lealtad y las cortesías que son necesarias, e incluso admirables, en estas circunstancias dificultan juzgar objetivamente a los colegas o actuar sobre los juicios, incluso cuando realizados con objetividad. (THOMPSON, 2007, p. 2).

De hecho, la actividad política parlamentaria se caracteriza por la búsqueda de apoyo político entre diputados, senadores y partidos para aprobar leyes, conformar alianzas y coaliciones. Consideremos, por hipótesis, un diputado que llega a juzgar en un consejo de ética a un miembro de su propio partido o incluso que pertenece a la misma coalición parlamentaria. Un diputado no deja de ser político cuando pasa a formar parte de un consejo o comité de ética, por lo que el ejercicio concomitante de legislador y juez puede provocar tensiones y conflictos entre estas funciones. Finalmente, un miembro de un consejo de ética puede ser criticado por la opinión pública por ser indulgente con sus pares o por ser demasiado duro en sus juicios por parte de sus colegas (MASKELL; PETERSEN, 2008).

Todas estas críticas y sospechas que orbitan los consejos de ética cuyos miembros son también parlamentarios carecen, hasta el momento, de investigaciones dedicadas a verificar la existencia o no de conflicto de intereses en estos órganos. La siguiente sección intenta ofrecer posibles respuestas a este problema.

#### **4. Comportamiento Parlamentario en el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario**

Para evaluar la existencia o no de conflictos de intereses en el ámbito del CEDP, abordaremos el comportamiento de los partidos y de los diputados que actúan en el CEDP. Ambos son actores con un fuerte desempeño ante el órgano. Los partidos políticos tienen legitimidad para representar contra un diputado, iniciando un proceso disciplinario, mientras que los diputados integrantes del CEDP participan directamente en los procesos, además de decidir sobre la condena, absolución o archivamiento de las representaciones. Para responder a la pregunta sobre la ocurrencia de conflicto de intereses, se mapeó la actuación de estos actores, es decir, quiénes son blanco de los partidos cuando recurren al CEDP y cómo votan los diputados en los procesos disciplinarios.

Se recogieron datos de votos individuales de cada diputado en procesos disciplinarios desde la creación del CEDP, es decir, del año 2001 al año 2019<sup>5</sup>. Esta base de datos inédita permitió mapear el comportamiento político de diputados y partidos, cómo votan cuando se presentan las situaciones propuestas y si los adversarios políticos son el blanco preferente de

---

<sup>5</sup> La opción de no incluir los procesos de 2020 y 2021 se justifica porque muchos procesos no fueron concluidos, lo que imposibilitaría analizar sus decisiones finales.

denuncia y qué sucede realmente frente al juicio de los aliados.

La primera constatación a ser hecha es que el número de condenas es bajo. De los 167 procesos que tramitaron en el CEDP de la Cámara de Diputados, en solo 22 (13,2%) los parlamentarios aprobaron dictamen por la pérdida del mandato de sus pares y en otras cinco ocasiones (3,0%) los parlamentarios votaron a favor de penas menores, como la aplicación de la censura verbal, la suspensión del mandato o la aplicación de la pena de censura escrita (Tabla 2). El dictamen en el sentido del archivamiento de la representación es la decisión más común, alcanzando el 32,3% de los casos. Llama la atención el elevado número de casos en los que se cerró el proceso por el término de la legislatura (23,4%). Tales números sugieren inicialmente que, dentro del CEDP, no hay un comportamiento punitivo de sus pares.

**Tabla 2** – Resultados de los juicios en el CEDP (2001-2019)

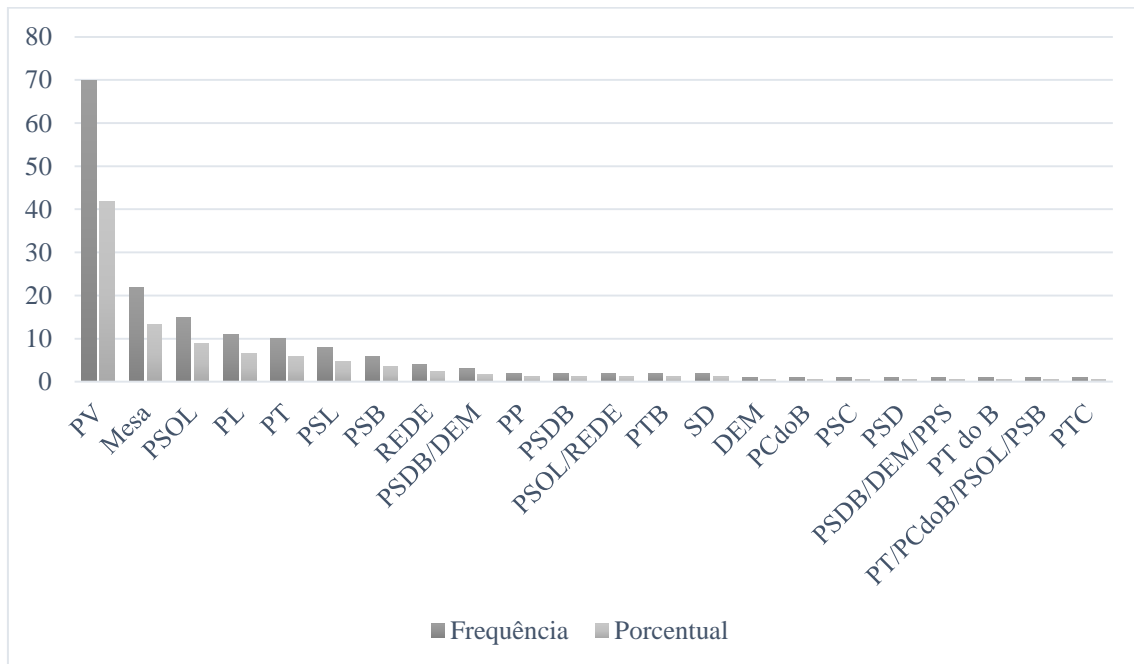
Resultado	Frecuencia	%
Concurso de causas	2	1,2
Aprobación de dictamen de aplicación de censura verbal	1	0,6
Aprobación del dictamen de denegación de la representación	9	5,4
Aprobación del dictamen de ineptitud de la representación	7	4,2
Aprobación de dictamen de pérdida de mandato	22	13,2
Aprobación de dictamen de suspensión de mandato	2	1,2
Aprobación de dictamen para el archivamiento del proceso por ausencia de justa causa	2	1,2
Aprobación de dictamen de archivamiento de la representación	54	32,3
Aprobación de dictamen recomendando la aplicación de la sanción de censura escrita	2	1,2
Archivamiento por representación anterior	1	0,6
Archivamiento de la representación por renuncia al mandato	2	1,2
Archivamiento por término de la Legislatura	39	23,4
Archivamiento por asunto pendiente de deliberación perjudicada por haber perdido la oportunidad	22	13,2
Requerimiento del partido autor de la representación para poner fin a la tramitación de la propuesta	2	1,2
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados (2001-2019).

Los partidos políticos son los principales protagonistas en la activación del CEDP: de las 167 representaciones, 145 fueron presentadas por partidos (86%) y las restantes 22 representaciones fueron presentadas por la Mesa de la Cámara de Diputados (14%). Es relevante analizar el comportamiento de los partidos ante el CEDP, ya que los partidos son actores políticos con intereses y objetivos propios, y su actuación en el CEDP puede esclarecer si las acusaciones de violación del decoro son utilizadas como arma política, como advierte Thompson (1995), pero sobre todo abre el camino para verificar si las cuestiones de conflicto de intereses planteadas en la presente investigación se aplican, en cierta forma, a los partidos. Los gráficos 1 y 2 a continuación muestran los partidos que más requieren y los que más son

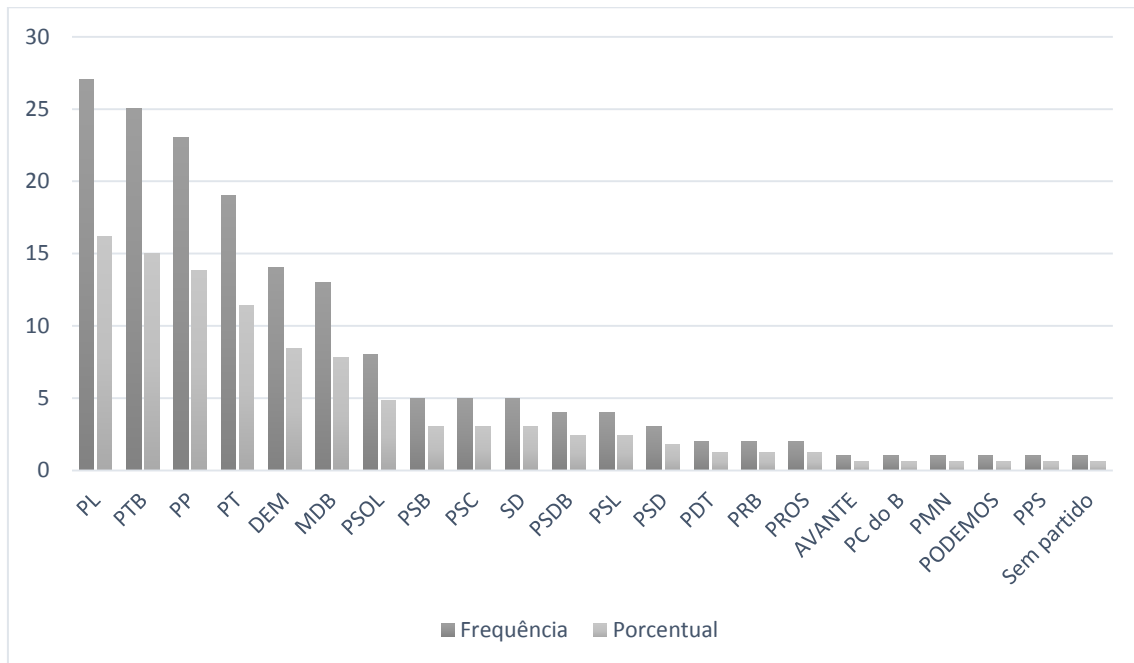
requeridos en el CEDP de la Cámara de Diputados.

**Gráfico 1 – Autores de las Representaciones en el CEDP (2001-2019)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados (2001-2019).

**Gráfico 2 - Blancos de las Representaciones en el CEDP (2001-2019)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados, 2021.



Los gráficos anteriores revelan, en primer lugar, qué partidos recurrieron más al consejo de ética y cuáles fueron los más requeridos. En total, 18 partidos representaron contra 22 partidos (en algunas situaciones, hubo una asociación entre dos o más partes como autores de la representación). El PV, PSOL, PL, PT y, por acciones más recientes, el PSL aparecen como los partidos más activos. El elevado número de representaciones por el PV parece corresponder a un año atípico (2006), cuando el partido presentó 70 representaciones en serie, relacionadas con el “escándalo de las sanguijuelas”. Otro factor digno de mención fue la salida del PV de la coalición de gobierno que apoyaba al presidente Lula (PT) en su primer mandato. El PV formó parte de la coalición de gobierno hasta el primer semestre de 2005 (FIGUEIREDO, 2007) y, en 2006, representó contra diputados del PL y PP, partidos que continuaron integrando la coalición de gobierno. Este dato es importante porque permite verificar el comportamiento de los partidos en el CEDP en relación a las coaliciones parlamentarias, tema que será tratado más adelante.<sup>6</sup>

En segundo lugar, el Gráfico 2 muestra la frecuencia de parlamentarios que sufrieron representaciones por afiliación partidaria. En números absolutos, PTB (25 representaciones), PP (23), PL (27) y PT (19) fueron los más requeridos en el CEDP, también destacado el DEM (14) y MDB (13). Parte de estos resultados pueden ser explicados por la participación de partidos como el PP, PTB y PT en los escándalos de corrupción del “mensalão” y de las “mafias de las sanguijuelas”, ya mencionados anteriormente. Otra posible explicación es la diferencia en el número de diputados que componen los grupos parlamentarios de cada partido, es decir, el MDB y PT, por ejemplo, en el período analizado, representaban dos grandes grupos parlamentarios en comparación con partidos como el PC do B y Podemos, lo que podría reflejarse en el resultado de los números absolutos de representaciones.

Cuando analizamos quién representa contra quién, el primer hecho que merece ser destacado es que, por regla general, un partido no representa contra el diputado de su propio partido. Este es un dato relevante, pues informa que por más grave que sea la denuncia contra un diputado, su partido desiste de investigarlo, lo que sugiere que los intereses políticos y no el interés público pueden guiar a los partidos en estas situaciones. La única excepción a esta regla es el PSL, que en 2019 presentó representación contra la diputada Carla Zambelli (PSL-SP).

Para analizar más de cerca la hipótesis de conflicto de intereses en el ámbito del CEDP de la Cámara de Diputados, agruparemos las representaciones en dos estructuras de análisis. En un primer momento, analizaremos las representaciones dentro de los bloques ideológicos que normalmente guían la conducta de los parlamentarios. En este análisis queremos saber si los partidos considerados de izquierda, centro y/o derecha representan contra parlamentarios del mismo eje ideológico o si privilegian a parlamentarios del eje ideológico opuesto. En el segundo momento, analizaremos el conflicto al interior de las coaliciones parlamentarias. Aquí, el

---

<sup>6</sup>A lo largo de los años, los partidos han cambiado de nombre. En este artículo, siempre usaremos la abreviatura del nombre más reciente para simplificar. De esta forma, los casos del antiguo PR fueron acoplados con los casos del PL, PFL con DEM, PMDB con MDB y así sucesivamente.

objetivo es evaluar si los partidos que componen la base de gobierno representan a parlamentarios de la oposición (y viceversa) o si el conflicto se desarrolla dentro del mismo bloque parlamentario.

Antes de proceder con el análisis de las situaciones mencionadas anteriormente, es necesario buscar una clasificación ideológica de los partidos políticos, tema que no encuentra consenso en la ciencia política brasileña y es objeto de varios estudios que utilizan los más variados métodos. Algunos artículos utilizan *encuestas* con los parlamentarios (POWER; ZUCCO, 2009), mientras que otros recurren al análisis de los programas de los partidos (MADEIRA; TAROUCO, 2009). Otros, en cambio, utilizan el análisis del desempeño parlamentario (Dias *et al*, 2012), de *encuestas de expertos* (MADEIRA; TAROUCO, 2015) o incluso la combinación de resultados de diferentes métodos (MACIEL *et al*, 2018). Ante estos diferentes enfoques teóricos y metodológicos y los diferentes resultados obtenidos en las encuestas mencionadas y, considerando que la clasificación ideológica de los partidos también está influenciada por el paso del tiempo (POWER; ZUCCO, 2019), los partidos fueron clasificados simplícidamente de la siguiente manera: PCdoB, PCB, PDT, PT, PSB, PSOL y REDE (Izquierda), MDB, PV y SD (Centro) y Avante, DEM, Novo, PSL, PL, PRB, PSC, PSD, PSDB, PTB, PTC, PT do B, Podemos y Progressistas (Derecha).

La Tabla 3 a continuación presenta los datos relacionados con las representaciones hechas de acuerdo con la ideología de los partidos. Es posible observar que los partidos de izquierda representaron más contra diputados de derecha (64%), seguidos de los de centro (28,2%), con pocos casos de representaciones contra diputados de partidos de izquierda (7,7%). Si bien estos resultados deben analizarse junto con otras posibles variables, como el número de diputados que integraron efectivamente los partidos de izquierda, centro y derecha durante el período, es posible inferir que los partidos de izquierda tienen preferencia por representar contra diputados de partidos de derecha y centro, evitando representar los de partidos del mismo campo ideológico. El uso de la representación ante el CEDP por parte de los partidos de izquierda puede, por lo tanto, servir a los intereses particulares de los partidos de izquierda y no precisamente al interés de investigar alguna infracción ética.

**Tabla 3** – Conflicto ideológico en el CEDP

Ideología del autor de la representación	Ideología del Representado			Total
	Izquierda	Centro	Derecha	
Izquierda	7,7%	28,2%	64,1%	100,0%
Centro	8,3%	8,3%	83,3%	100,0%
Derecha	52,9%	8,8%	38,2%	100,0%
Mesa	36,4%	9,1%	54,5%	100,0%
Total	21,0%	13,2%	65,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados (2001-2019).

Por el contrario, los de la derecha presentan resultados más equilibrados en comparación con los de izquierda. Si bien representaron en la mayoría de las ocasiones contra diputados de partidos de izquierda (52,9%), también actuaron contra diputados de partidos de derecha en un número considerable (38,2%). Aun así, se verifica cierta preferencia por actuar contra diputados de izquierda y evitar a los de derecha. En cuanto a los partidos de centro, si bien es destacable el fuerte volumen de representaciones contra diputados de derecha (83,3%), este resultado debe observarse con reservas, debido a la atípica actividad por parte del PV en el año 2006 por el llamado “escándalo de las sanguijuelas”, año que presentó setenta representaciones en un único año.

Los conflictos políticos dentro del parlamento no se limitan a cuestiones de naturaleza ideológica. Debido al modelo institucional brasileño, que combina el presidencialismo con la representación proporcional de lista abierta, sabemos que los presidentes electos no tienen mayoría parlamentaria y, como resultado, necesitan construir coaliciones con otros partidos que pueden o no ser homogéneos desde un punto de vista ideológico (LIMONGI y FIGUEIREDO, 2017). Así, un conflicto típico que surge en el juego parlamentario es el choque entre partidos de gobierno y de oposición. Para analizar el conflicto bajo esta perspectiva, se utiliza la lista de coaliciones de gobierno presentada por Figueiredo (2007), cuyos datos se combinarán con la lista de representaciones realizadas por los partidos ante el CEDP<sup>7</sup>.

El resultado demuestra que 103 de las 167 (62%) representaciones se dieron entre partidos de coalición de gobierno y partidos de oposición, es decir, en la mayoría de los casos el CEDP fue requerido por partidos de coalición oficialista contra partidos de oposición o por partidos de oposición contra partidos de gobierno. Estos resultados indican que los partidos políticos en el ámbito del CEDP tienen preferencia para representar contra diputados vinculados a partidos que son adversarios desde la perspectiva de “base de gobierno”. *versus* oposición”, es decir, es posible inferir que los principales objetivos de los partidos que integran la coalición de gobierno son los diputados que forman parte de los partidos de oposición.

Sin embargo, existe una marcada diferencia de comportamiento entre estos dos bloques de actores (Cuadro 4). Se advierte que el conflicto interno dentro del grupo de gobierno es mayor que el conflicto interno dentro del bloque opositor. Entre los partidos que forman parte de la base aliada del gobierno, el 46% de las representaciones presentadas se pueden caracterizar como “fuego amigo”, es decir, involucraron a partidos que supuestamente eran aliados. Por otro lado, la oposición se comporta más “fiel” entre sí, privilegiando en el 75% de los casos representar contra miembros del gobierno. Finalmente, la Mesa Directiva de la Cámara prioriza a los parlamentarios oficialistas en casi el 70% de las veces, comportamiento que merece ser mejor entendido, ya que la presidencia de la Cámara tiende a ser históricamente

---

<sup>7</sup>La profesora Argelina Figueiredo amablemente cedió la lista actualizada de todas las coaliciones de gobierno, complementando así la información proporcionada en Figueiredo (2007).

un representante aliado del poder ejecutivo, con excepciones obvias, como cuando Eduardo Cunha (PMDB) era opositor declarado de la expresidenta Dilma Rousseff (PT).

**Tabla 4** – Conflicto entre coalición de gobierno y coalición opositora en el CEDP

Autor de la Representación	Representado		Total
	Gobierno	Oposición	
Gobierno	46,2%	53,8%	100,00%
Oposición	74,8%	25,2%	100,00%
Mesa Directiva	63,6%	36,4%	100,00%
Total	68,9%	31,1%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados (2001-2019).

Los datos arriba presentados evidencian que las representaciones en los consejos de ética muchas veces pueden tener en cuenta criterios distintos al interés público, esto es la investigación y sanción de diputados por violaciones éticas, sino intereses políticos particulares y coyunturales. La robustez de las cifras (62% de los casos) puede indicar que el comportamiento político de los partidos en el CEDP está guiado por cuestiones distintas al interés público, interés por el cual los agentes públicos deben guiarse en el ejercicio de sus funciones.

### 5. Diputados integrantes del CEDP: cómo votan

La presentación de representaciones contra parlamentarios es el primer paso en el proceso de cancelación de un mandato parlamentario. El conflicto de intereses puede volver a manifestarse en el seno del Consejo de Ética al momento de consideración de los procesos. Básicamente, los parlamentarios pueden archivar los procesos, absolver o aprobar algún tipo de sanción que va desde la censura verbal hasta la aceptación total con recomendación de pérdida de mandato. Esta sección tiene como objetivo analizar los votos de los parlamentarios exclusivamente en las 22 situaciones en las que se aprobó el dictamen de pérdida de mandato (ver Tabla 2 anterior). De este total, seis fueron aprobados por unanimidad y 16 por mayoría absoluta de votos. Lamentablemente pudimos elevar el voto individual en solo 15 procesos, de los cuales tres fueron aprobados por unanimidad y 12 por mayoría absoluta.

La primera situación a analizar es la que se presenta cuando un diputado miembro del CEDP se enfrenta al juicio de un colega de su propio partido. Tales situaciones, sin embargo, son raras en la práctica. De los 232 votos catalogados en el estudio, en solo 17 los parlamentarios necesitaron posicionarse en contra o a favor de parlamentarios del mismo partido. De este total, solo cuatro votaron a favor de la destitución: César Colnago (PSDB-ES) e Izalci (PSDB-DF) votaron a favor de la destitución de Carlos Alberto Leréia (PSDB-MA) y

Gustavo Fruet (PMDB- PR) y Alberto Filho (PMDB-MA) votaron en contra de André Luiz (PMDB-RJ) y Eduardo Cunha (PMDB-RJ), respectivamente.

En algunas otras situaciones, el único voto disidente de la condena proviene precisamente del miembro del CEDP que pertenecía al mismo partido que el diputado representado, como en el caso de la Rep. 48/2005 en la que el CEDP decidió por diez votos contra uno a favor del dictamen que sugirió la pérdida del mandato del diputado Josias Gomes (PT-AC), con el único voto de absolución dictado por la diputada Neyde Aparecida (PT-GO). El PT es, en este caso, un partido disciplinado cuando se trata de proteger a los miembros de su partido. De los seis votos emitidos por diputados del PT en procesos contra diputados del PT, todos fueron a favor de archivar la representación.

La segunda situación que potencialmente genera un conflicto de intereses se presenta cuando un diputado miembro del CEDP se enfrenta al juicio de un diputado cuyo partido se encuentra ideológicamente en la misma posición que el partido de su juzgador. Los resultados encontrados no sugieren que existan fuertes conflictos de intereses. Los políticos de derecha votaron para condenar a los políticos de derecha el 79 % de las veces y votaron para condenar a políticos de izquierda el 72 % de las veces. Los políticos de izquierda fueron más rigurosos. Estos votaron a favor de la destitución de los políticos de derecha en el 87% de los casos y contra políticos también de izquierda el porcentaje cayó al 71%. Sin embargo, en ambas situaciones, se advierte que la gran mayoría, sea de izquierda o de derecha, votó a favor del dictamen de pérdida del mandato.

**Tabla 6** – Patrón de votación entre coalición gobernante y *de* oposición

Ideología del miembro del CEDP	Ideología del Representado	Votación		Total
		Procedente	Improcedente	
Centro	Centro	50,0%	50,0%	100,0%
	Derecha	84,2%	15,8%	100,0%
	Izquierda	93,8%	6,3%	100,0%
	Total	84,6%	15,4%	100,0%
Derecha	Centro	64,7%	35,3%	100,0%
	Derecha	79,1%	20,9%	100,0%
	Izquierda	71,8%	28,2%	100,0%
	Total	74,8%	25,2%	100,0%
Izquierda	Centro	100,0%	0,0%	100,0%
	Derecha	86,5%	13,5%	100,0%
	Izquierda	70,8%	29,2%	100,0%
	Total	82,9%	17,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados (2001-2019).

Finalmente, la tercera situación potencialmente fuente de conflictos de intereses se da cuando un diputado del CEDP se enfrenta al juicio de un diputado miembro de la misma coalición parlamentaria. Una vez más, el conflicto de intereses tiene el potencial de manifestarse

en un momento en que los diputados de la base gobernante deben juzgar a los diputados que también son de la base gubernamental y los opositores deben juzgar a los opositores.

Es posible observar que el conflicto dentro de la coalición gobernante es intenso. En situaciones en las que los oficialistas se enfrentaron a un colega de coalición, en el 74% de las veces los votos fueron a favor de la destitución y solo en el 26% los votos fueron a favor de la absolucón. Aunque el porcentaje de votos a favor de la condena de opositores es aún mayor (81%), las cifras encontradas ponen en entredicho la idea de que el vínculo de pertenencia a la base de apoyo del poder ejecutivo sirve como escudo para exonerar a los políticos que responden a procesos en el Consejo de Ética (Tabla 6).

**Tabla 6** – Patrón de votación entre coalición gobernante y *de* oposición

Miembro del CEDP	Representado	Votación		Total
		Procedente	Improcedente	
Gobierno	Gobierno	71,4%	28,6%	100,0%
	Oposición	80,6%	19,4%	100,0%
	Total	73,6%	26,4%	100,0%
Oposición	Gobierno	90,9%	9,1%	100,0%
	Oposición	69,2%	30,8%	100,0%
	Total	85,4%	14,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados (2001-2019).

Cuando miramos hacia atrás al posible conflicto de intereses entre parlamentarios que no forman parte de la coalición de gobierno, vemos un panorama un poco diferente. Los diputados de oposición votan la condena de miembros de la base oficialista el 91% de las veces, pero este porcentaje cae al 70% cuando los parlamentarios de oposición juzgan a colegas que también son de la oposición.

## 6. Conclusiones

Este artículo tuvo como objetivo verificar la existencia de conflicto de intereses en el ámbito del CEDP, pero también traer el tema a Brasil, invitando al debate sobre nuestros propios modelos de órganos fiscalizadores de la ética parlamentaria. Los resultados apuntan a diferentes situaciones cuando el foco de apreciación evoluciona desde la presentación de representaciones hasta el proceso de votación.

En el análisis de las 167 representaciones realizadas contra parlamentarios en el CEDP entre 2001 y 2019, se observó que había una tendencia a preservar aliados y atacar adversarios políticos. En primer lugar, se constató que los diputados no suelen representar contra compañeros del propio partido. Esta situación se verificó sólo una vez, cuando el PSL representó contra la diputada Carla Zambelli (PSL-SP). En segundo lugar, las representaciones

siguen un patrón de conflicto entre grupos ideológicos o bloques parlamentarios. Los partidos de izquierda tienden a representar más contra partidos de derecha y los partidos de derecha contra partidos de izquierda. Del mismo modo, la mayoría de las representaciones siguen la línea de conflicto entre gobierno y oposición.

Cuando el foco de análisis se volvió hacia el proceso en el interior del CEDP, fue posible observar una realidad un poco diferente. Los parlamentarios de los mismos partidos continuaron protegiéndose unos a otros. Sólo en cuatro ocasiones los diputados votaron a favor del dictamen del relator por la pérdida de mandato de un miembro del mismo partido. En la mayoría de los casos, el único voto disidente en la condena provino de un parlamentario del mismo partido, como sucedió en el proceso de condena del ex ministro y ex diputado José Dirceu (PT-SP), que obtuvo el voto de apoyo de su colega de partido Ângela Guadagnin (PT-SP).

Por otra parte, la hipótesis de conflicto de intereses no se evidenció cuando el proceso de votación se realizó desde los grupos ideológicos y los bloques parlamentarios. En estos dos casos, parlamentarios de derecha y de izquierda votaron mayoritariamente por la condena de diputados del mismo eje ideológico, al igual que los parlamentarios del campo gobernante no perdonaron a sus colegas con quienes compartían apoyo al gobierno. Estos dos resultados pueden reflejar la decisión de analizar sólo los procesos que culminaron con la aprobación del dictamen de pérdida de mandato o puede significar que otras variables, no observadas en este estudio, puedan tener más fuerza para explicar comportamientos, como el ojo vigilante de la prensa y la presión de la opinión pública.

De todos modos, los datos presentados en este artículo arrojan luz sobre un problema poco explorado en la Ciencia Política brasileña y ponen en discusión el modelo brasileño de fiscalización y juicio de ética y decoro parlamentario. Lejos de agotar el tema, por lo tanto, se espera que este artículo sirva para estimular el debate y ayudar a mejorar las instituciones públicas brasileñas, de las que forma parte este pequeño pero relevante órgano.

## Referencias

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel *et al.* **¿Parlamentos abiertos?** Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

BDA/OCDE-Banco de desarrollo de Asia e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Managing Conflict of Interest: frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting and managing conflict of interest.** Banco para o Desenvolvimento da Ásia/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico BDA/OCDE, Manila, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAVALHEIRO, Adriana Maria Dias Godoy. **O poder coercitivo do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2007. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

CHÊNE, Marie. **Parliamentary Ethics Committees**. Transparência Internacional, Anti-corruption Helpdesk, Berlim, 2016.

DAVID-BARRETT, Elizabeth. **Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians**. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Escritório para Insituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), Warsaw, 2012.

DIAS, Marcia Ribeiro; MENEZES, Daiane Boelhouwer; FERREIRA, Geison da Cunha. **A quem serve o Graal?** Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006). Civitas, **Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 209-235, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalition government in the Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, São Paulo, 2007.

HERNÁNDEZ, Marcela Galvis. **Comisión y Código de Ética del Congresista: 10 años de enseñanzas**. Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

LEONE, Jacopo. **Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assessment**. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Global Anti-Corruption & Integrity Forum, Warsaw, 2017.

LIMONGI, F., & FIGUEIREDO, A. C. A Crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos**, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento CEBRAP, n. 109, p.78-97, 2017.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 8, n. 3, jan. 2018.

MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. S. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. 33º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). Caxambu-MG, 7 a 11 de outubro de 2009.

MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. S. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan./mar. 2015.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MASKELL, Jack; PETERSEN, Eric. **Independent" Legislative Commission or Office for Ethics and/or Lobbying**. Congressional Research Service, Washington, DC, 2008.

POWER, Greg. **Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: a guide for parliamentarians**. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), Ottawa, 2010.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. **Fragmentation Without Cleavages?** Endogenous



Fractionalization in the Brazilian Party System. Forthcoming in Comparative Politics, 2019.

**THOMPSON, Dennis F. Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption. Washington D. C: Brookings Institution Press, 1995.**

THOMPSON, Dennis F. **Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics.** Washington, D.C: Havard University. Woodrow Wilson Internacional Center, 2007.