

La instrumentalización de la ética: relaciones de poder y negociaciones en la Comisión de Ética del Parlamento peruano. *The instrumentalization of ethics: power relations and negotiations in the Ethics Commission of the Peruvian parliament.* Sergio Tejada Galindo. Población & Sociedad [en línea], ISSN 1852-8562, en prensa. Puesto en línea en febrero de 2026.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons Atribución - No Comercial CC BY-NC-SA, que permite copiar, reproducir, distribuir, comunicar públicamente la obra y generar obras derivadas, siempre y cuando se cite y reconozca al autor original. No se permite, sin embargo, utilizar la obra con fines comerciales.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Contacto

poblacionysociedad@humanas.unlpam.edu.ar

<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/index>

**Población
& Sociedad**
revista de estudios sociales

La instrumentalización de la ética: relaciones de poder y negociaciones en la Comisión de Ética del Parlamento peruano¹

The instrumentalization of ethics: power relations and negotiations in the Ethics Commission of the Peruvian parliament

Sergio Tejada Galindo 

Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú. sergio.tejada@uarm.pe

Resumen

Este artículo examina la instrumentalización de la Comisión de Ética del Parlamento peruano durante el período 2021-2024, analizando cómo sus decisiones han sido influenciadas por dinámicas de poder y negociaciones políticas. A través de una metodología mixta secuencial, la investigación encuentra que diversos factores institucionales y procesos informales de negociación y presión, posibilitaron la formación de coaliciones *ad hoc* que han colocado por delante intereses compartidos de protección mutua y de fortalecimiento del poder del Parlamento frente a otros poderes del Estado.

Palabras clave: ética parlamentaria; instrumentalización política; coaliciones legislativas

Abstract

This paper examines the instrumentalization of the Peruvian Parliament's Ethics Commission during the 2021–2024 period, analyzing how its decisions have been influenced by power dynamics and political negotiations. Using a sequential mixed-methods approach, the research finds that various institutional factors and informal processes of negotiation and pressure enabled the formation of *ad hoc* coalitions that have prioritized shared interests of mutual protection and the strengthening parliamentary power *vis-à-vis* other branches of government.

Keywords: parliamentary ethics; political instrumentalization; legislative coalitions

Introducción

El 16 de abril de 2023, un reportaje periodístico reveló que la congresista María del Pilar Cordero habría coaccionado a sus trabajadores para que le entreguen mensualmente una parte de sus remuneraciones. Al día siguiente, la Comisión de Ética del Congreso peruano, encargada legalmente de resolver las denuncias por actos contrarios a la ética parlamentaria, inició una denuncia de oficio y el caso se popularizó bajo el nombre de “mochasueldo”.

No era la primera vez que un congresista era denunciado por estas prácticas: diez años atrás, el Pleno del Congreso decidió suspender al congresista Michael Urtecho por hechos similares y, en noviembre de 2024, la Corte Suprema ratificó su condena de veintidós años de prisión.²

Sin embargo, desde el inicio de la legislatura (julio de 2021) hasta el 8 de marzo de 2024,³ periodo en que se enmarca esta investigación, el caso de Cordero no fue un hecho aislado, hubo otros diez congresistas denunciados por hechos similares.⁴ Además, la voluntad de sanción no era la misma que en periodos pasados: sólo Cordero fue suspendida, un caso fue considerado improcedente, cuatro concluyeron en una recomendación pública —que es la menor sanción posible— y hubo dos amonestaciones con multa.⁵

De acuerdo con información periodística,⁶ durante el inicio de la legislatura en 2021 hasta octubre de 2023, hubo veintiséis *blindajes*⁷ en el Congreso de la República, una situación anómala si se consideran las sanciones aprobadas por la Comisión de Ética y ratificadas por el Pleno en legislaturas pasadas. Una nota periodística del diario *Perú21*⁸ mostró que en los primeros treinta meses de los periodos parlamentarios 2006-2011 y 2011-2016, hubo once congresistas sancionados. En contraste, de acuerdo con esta investigación, desde julio de 2021 a enero de 2024, hubo 166 expedientes generados en la Comisión, pero sólo dos concluyeron en una suspensión.

Frente a este fenómeno, nos preguntamos cuáles han sido las prácticas y decisiones de la Comisión de Ética en el periodo investigado. Asimismo, nos interesa comprender las condiciones institucionales y coaliciones políticas que han permitido este cambio en el accionar de la Comisión. Cabe tener presente que el Perú atraviesa un periodo de alta inestabilidad política en el que las relaciones entre los poderes legislativo-ejecutivo han sido particularmente tensas. Desde 2016, el país tuvo siete presidentes (cuando el mandato presidencial es de cinco años). Tras la victoria de Pedro Castillo en 2021, diversos partidos que no reconocieron su triunfo impulsaron reiteradas mociones de vacancia desde el Congreso, logrando su salida el 7 de diciembre de 2022.⁹

Dado este contexto, la presente investigación busca explorar las dinámicas formales e informales de formación de coaliciones al interior de la Comisión, y cómo éstas se relacionan a votaciones estratégicas en otros ámbitos del Congreso, como en el Pleno u otras comisiones. En otras palabras, indagar si es que se ha instrumentalizado la Comisión y se ha convertido en un “recurso de poder” más (Korpi, 1983) para lograr objetivos políticos mayores.

Existen muy pocas investigaciones sobre el accionar de la Comisión de Ética parlamentaria. Recientemente se han elaborado tesis sobre diferentes aspectos: los riesgos que trae la forma de decidir su composición (Rodríguez, 2018), la necesidad de mejorar su acción sancionadora mediante una actualización en su funcionamiento (Moya, 2021) y la gestión propiamente dicha de la comisión (Alcántara, 2023), entre otras. Jorge Aragón *et al.* (2024), elaboraron un estudio sobre el funcionamiento del Congreso que tiene un apartado específico sobre la Comisión de Ética, en el que se realiza un ejercicio

similar al de esta investigación con respecto a la ruta seguida por las denuncias a congresistas, aunque el periodo de análisis es más corto y aborda solo 107 casos. Ninguna de estas investigaciones analiza directamente la posible instrumentalización de la Comisión de Ética como una herramienta de negociación para votaciones estratégicas.

En términos generales, hay artículos sobre los problemas de la ética parlamentaria e interesantes investigaciones comparativas sobre diseños institucionales, pero no estudios nacionales sobre el funcionamiento real de los mecanismos parlamentarios para abordar aspectos éticos: prácticas, procedimientos formales e informales, decisiones, establecimiento de mayorías o coaliciones. Es decir, existe un vacío en torno a lo que Hermann Heller (1990) llamaba “la específica realidad de la vida estatal” (p. 19). Esta investigación trata de llenar ese vacío a partir del estudio de la Comisión de Ética del Congreso peruano. El caso cobra relevancia por el contexto de baja legitimidad por el que atraviesa el Congreso, de deterioro de la confianza hacia las instituciones y de la necesidad de promover la integridad pública.

El objetivo general de esta investigación es describir el accionar de la Comisión de Ética durante los años 2021-2024 a través de las votaciones y decisiones tomadas, así como explorar los factores habilitantes. Los objetivos específicos son: indagar acerca de las dinámicas de búsqueda de mayorías y formación de coaliciones en las votaciones al interior de la Comisión; así como identificar si la Comisión ha sido entendida por los congresistas como un “recurso de poder”, que puede ser utilizado en el marco de procesos de negociación más amplios vinculados a votaciones estratégicas en el Pleno del Congreso.

Para responder a los objetivos de la investigación se optó por una metodología mixta secuencial. Se inició con una fase cuantitativa a partir de una sistematización de datos para describir el accionar de la Comisión de Ética y la formación de coaliciones, que se complementó con una fase cualitativa para explorar las explicaciones y percepciones de los propios actores a través de entrevistas semiestructuradas. La investigación parte de las siguientes hipótesis: i) durante el periodo 2021-2024, en las decisiones y votaciones de la Comisión de Ética del Congreso de la República, ha influido el cambio de tamaño y composición de la Comisión, la fragmentación de los grupos parlamentarios, y la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo en un contexto de presidente minoritario; ii) la búsqueda de mayorías en las decisiones y votaciones de la Comisión de Ética se ha producido principalmente en espacios de negociación informal, en los que se establecen acuerdos y coaliciones *ad hoc*; iii) al constituir la primera instancia en que se puede decidir la sanción (incluida la destitución o inhabilitación) de un congresista, la Comisión de Ética ha sido instrumentalizada para negociar mayorías en votaciones consideradas estratégicas por parte de las principales fuerzas políticas del Congreso.

Con el objeto de proporcionar al lector una contextualización espacio-temporal, la primera sección de este artículo aborda el tratamiento a la ética

parlamentaria en Latinoamérica, con énfasis en el Perú. Las siguientes secciones abordan el marco teórico y la metodología. A continuación, se presentan los resultados de las fases cuantitativa y cualitativa. Finalmente, se presentan las conclusiones resaltando la importancia del análisis de los marcos formales, las prácticas informales y los procesos de negociación en la comprensión de las instituciones políticas.

Ética y parlamentos: Una mirada a Latinoamérica

La ética parlamentaria en el contexto latinoamericano

La literatura académica latinoamericana ha abordado distintos aspectos de la ética parlamentaria. Uno de estos está referido a la composición de las comisiones que deben resolver sobre problemas éticos y el conflicto de intereses por la identidad entre quien controla y quien es controlado. Al respecto, Alex Solís (2014) señala que en América Latina es muy baja la probabilidad de que los legisladores acepten la creación de comisiones que no estén integradas por ellos mismos.

No existe un único marco institucional para enfrentar los problemas éticos de los parlamentarios en Latinoamérica. Los diseños varían y, en algunos países, aún no se resuelve la discusión sobre cómo éstos se deberían abordar. Manuel Alcántara y Mercedes García (2013) han realizado un estudio comparado sobre las acciones tomadas por los parlamentos latinoamericanos para conseguir transparencia y probidad, considerando que todo parlamento debe ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz.

Entre las medidas orientadas a este propósito están: la aprobación de códigos de ética, la regulación de conflictos de interés, la exigencia de transparencia patrimonial y el acceso a la información. Como se observa en la Tabla 1, de 17 países analizados, sólo 6 tienen códigos de ética y 10 tienen una Comisión de Ética o equivalente. En algunos parlamentos bicamerales hay una comisión por cada cámara.

Tabla 1. Códigos y comisiones de ética en América Latina

País	Código de ética	Comisión de ética
Argentina	No	No
Bolivia	No	No
Brasil	Sí (para cada cámara)	Sí
Chile	Sí (para la cámara de diputados)	Sí (ambas cámaras)
Colombia	Sí (general para congresistas)	Sí (ambas cámaras)

Costa Rica	No	No
El Salvador	No	No
Ecuador	No	Sí (Comité de ética)
Guatemala	No	Sí (separadas en transparencia y probidad)
Honduras	No	Sí
México	Sí (para diputados en el Congreso de la Unión)	No
Nicaragua	No	Sí (Comisión de probidad y transparencia)
Panamá	Sí (de ética y honor parlamentario)	Sí (aborda más que temas éticos)
Perú	Sí (dentro del Reglamento general)	Sí
República Dominicana	No	Sí (ambas cámaras)
Uruguay	No	No
Venezuela	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara y García (2013), Olga García (2020), Congreso de la República de Colombia (2017) y Asamblea Nacional del Ecuador (s. f.).

Todas las comisiones de ética existentes en Latinoamérica están conformadas por parlamentarios. Empero, como señalan Alcántara y García (2013), podría haber otras alternativas, como en India, Bélgica o Taiwán, donde la supervisión es confiada a un organismo externo; o el caso de Reino Unido, donde los integrantes son trabajadores del parlamento (no legisladores).

La mayoría de los países, cuenten o no con códigos o comisiones, tienen entidades externas que vigilan la actividad legislativa, como la Oficina Anticorrupción en Argentina o la Comisión de Ética Pública en Chile. En Colombia, Costa Rica y Guatemala dicha función la cumple la Contraloría General de la República. En el Perú, en 2013 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, y en 2018 la Secretaría de Integridad Pública, aunque sus funciones se centran en articular, coordinar y proponer acciones y políticas de prevención y combate a la corrupción.

La composición, competencias, sanciones y procedimientos de las diferentes comisiones de ética en la región varían considerablemente. La Cámara de Diputados de Brasil es la más grande con veintiún miembros, seguida por la Cámara de Representantes de Colombia con diecisiete. Las más pequeñas son la Comisión de Ética y Transparencia del Senado Chileno, con cinco miembros, al igual que el Consejo de Disciplina del Senado dominicano.

La Comisión de Ética del Perú se componía de siete miembros —al igual que las comisiones del Senado y la Cámara de Diputados de República Dominicana—, hasta el incremento de su tamaño producido desde 2016. Actualmente cuenta con diecisiete integrantes, un cambio que llama la atención y sobre el cual se ha indagado en las entrevistas.

Si establecemos la comparación en términos de ratio, en Brasil hay un miembro por cada veinticinco diputados. En Colombia uno por cada diez. En Perú uno por cada ocho. No parece haber una relación entre el tamaño del parlamento y el número de integrantes que debieran tener estas comisiones.

La Comisión de Ética del Congreso peruano

El parlamento peruano funcionó a lo largo de su historia sin una instancia que resuelva las controversias en torno a conductas contrarias a la ética pública. Los numerosos escándalos, conocidos principalmente a través de la prensa, llevaron a la promulgación, en julio 2002, de la Resolución Legislativa 021-2001-CR. Por primera vez, se aprobó un Código de Ética Parlamentaria y una Comisión de Ética. En noviembre de 2003, se hicieron reformas significativas con la promulgación de la Resolución n.º 16-2003-CR, la cual buscó facilitar la presentación de denuncias, aclarar funciones y competencias, incorporar el principio de doble instancia, entre otros aspectos. Estas modificaciones se incorporaron en el Reglamento del Congreso de 2003. Aunque los reglamentos anteriores ya incluían sanciones, no se especificaba quién las debía aplicar ni dónde se debían resolver los casos.¹⁰

Un amplio desarrollo de las características, procedimientos y funciones de la Comisión de Ética del parlamento peruano se encuentra en César Delgado-Guembes (2021). En lo que concierne a esta investigación, solo indicaremos que esta Comisión constituye la primera instancia en la que se resuelven conductas contrarias a la ética por parte de los parlamentarios en ejercicio, pudiendo proponer sanciones que van desde la recomendación pública hasta la suspensión por 120 días¹¹. El informe de calificación que emite la secretaría técnica de la Comisión es votado por sus miembros, y de ser aprobado da lugar a una investigación que concluye con un Informe Final. Si este contiene una recomendación de sanción, debe ser votado en el Pleno del Congreso para que se haga efectiva. La Comisión también puede recomendar derivar el caso a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, si encuentra indicios de ilícitos penales o infracciones constitucionales. Todos estos alcances se encuentran en el Código de Ética que forma parte del Reglamento del Congreso, que tiene rango de ley.

Marco teórico

Un concepto central de esta investigación es el de *recursos de poder*, acuñado por Walter Korpi (1983) para analizar qué instrumentos y recursos disponen, para hacer prevalecer sus intereses, los diferentes grupos sociales o políticos en momentos específicos y a lo largo del tiempo. No obstante, el análisis del

autor se centra en las relaciones de clase, en contextos en los que los partidos tienen un anclaje definido en determinadas clases sociales, por ejemplo, el Partido Socialdemócrata Sueco con el movimiento obrero. En el caso peruano, debemos pensar en un sistema de partidos fragmentado, con una sociedad desorganizada y una estructura productiva donde prima la informalidad,¹² en el marco de una profunda crisis de representación.

En este contexto, resulta conveniente buscar un diálogo entre la teoría de Korpi y la teoría de la política institucional desarrollada por Edwin Amenta (1998), quien identifica que, para el éxito o fracaso de la implementación de políticas públicas hay que analizar las siguientes condiciones institucionales clave: “el grado en que la vida política está regida por procesos democráticos; la naturaleza del sistema de partidos políticos; la centralización del sistema político; y las capacidades y poderes de las instituciones ejecutivas” (p. 13). Este análisis será útil para pensar en las decisiones tomadas en el Poder Legislativo, específicamente, en su Comisión de Ética. Para ello, se considera tanto el Reglamento del Congreso, ya que proporciona los mecanismos formales de toma de decisión, como la práctica parlamentaria y los espacios no formales de establecimiento de acuerdos o de negociación.

Entenderemos, entonces, a los recursos de poder, como un campo de posibilidades de acción que se pueden movilizar y poner en práctica dentro de contextos políticos e institucionales específicos. Por *instrumentalización*, entendemos la gestión de la Comisión de Ética como un recurso de poder. Una dimensión central del contexto institucional en el que se despliegan estos recursos es el sistema presidencialista que, en el caso peruano, no se considera “puro” por los contrapesos constitucionales que han existido entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por ello, Giovanni Sartori (1994) lo llamó *anómalo* y Francisco Eguiguren (2007) lo calificó como *híbrido* o *atenuado*. De la inestabilidad que ha vivido el país desde 2016, se colige que dicho presidencialismo no estaba preparado para enfrentar un escenario de presidente *minoritario*, es decir, un presidente que no cuenta con una mayoría legislativa que provenga de un solo partido (Chaisty y Chernykh, 2017). El surgimiento de una oposición parlamentaria mayoritaria abrió la posibilidad de que se introduzcan cambios legales y constitucionales que fortalecieron al Parlamento frente a los demás poderes del Estado.

Entendemos por coalición a “un equipo de individuos o de grupos que se unen con un propósito común”, convirtiendo una gama de demandas en un conjunto manejable de decisiones o políticas (Strom y Nyblade, 2007, p. 782; original en inglés). Si bien en todo sistema presidencialista multipartido es fundamental la gestión de coaliciones (Hiroi y Renno, 2014), estas pueden responder a intereses muy diversos, como mantener la estabilidad del régimen o impulsar un programa de gobierno, pero también capturar el Estado o protegerse mutuamente frente a casos de corrupción. Además, las coaliciones pueden tener diferentes grados de solidez o pueden variar dependiendo del ámbito en el que operan (por ejemplo, pueden expresarse de una forma en un gabinete, de otra en el Pleno del Congreso y de otra en la

Comisión de Ética). Es decir, pueden ser muy dinámicas e inestables, en un proceso continuo de negociación.

Siguiendo a Matthew Søberg (2018), en un sistema presidencialista en el que los intereses entre Ejecutivo y Legislativo son divergentes, y este último es fragmentado, se tiende a la anarquía; mientras que cuando hay intereses convergentes, pero se mantiene la fragmentación, prevalece una dinámica de pura transacción. La formación de coaliciones, en el caso estudiado, se entenderá desde este enfoque teórico, procurando identificar patrones temporales entre la anarquía y la pura transacción.

Coincidimos con Solís (2014) en que “resulta imposible mantener una democracia sólida y fuerte con unos parlamentarios irresponsables y débiles” (p. 141). En el caso peruano, sostenemos que se configura un parlamento irresponsable, pero demasiado fuerte. De hecho, en el debate público se ha instalado el concepto de *dictadura parlamentaria*, expresada en la casi nula receptividad frente a los reclamos ciudadanos,¹³ la cantidad de normas inconstitucionales aprobadas y las modificaciones legales que han quebrado el equilibrio entre poderes del Estado. Recientemente, Paolo Sosa-Villagarcía *et al.* (2025) han utilizado este concepto para explicar cómo en el Perú grupos de legisladores, impulsados por intereses particulares, han ido erosionando el sistema de pesos y contrapesos.

Metodología

Para realizar la presente investigación se recurrió a una metodología mixta secuencial (Creswell, 2003). Los principales hallazgos provienen de una primera fase cuantitativa descriptiva, no correlacional, y sobre esta base, se continuó con una fase cualitativa para explorar prácticas y decisiones, y la percepción de los actores frente a estas.

En la primera etapa se elaboraron tres bases de datos, con la siguiente información: 1) relación de congresistas según tres momentos distintos: grupo parlamentario con el que fueron elegidos, con el que juramentaron en el cargo y al que pertenecían hasta marzo de 2024; 2) composición de la Comisión de Ética desde 2006 hasta 2024; y 3) sistematización de los expedientes de la Comisión de Ética del periodo investigado.

La primera base de datos fue utilizada para identificar bloques, correlaciones de fuerzas, cohesión y fragmentación. Para identificar las características de los cambios al interior del Congreso, se indicó las fechas en las que se produjeron las renunciaciones o expulsiones a las bancadas y, cuando fue posible, los motivos. La segunda base de datos sirvió para identificar los cambios en el tamaño y composición de la Comisión de Ética a través del tiempo y, ya para el periodo de estudio (2021-2024), las correlaciones de fuerzas expresadas en bancadas o grupos parlamentarios.

Finalmente, la tercera base de datos recogió el número de expediente, el o los congresistas denunciados, el origen de la denuncia (de parte o de oficio), el motivo, las fechas en las que se inició y resolvió el proceso, el detalle de la

votación (a favor, en contra y abstención), y el resultado (procedente, improcedente o archivado). Esta base de datos cuenta con hipervínculos a los expedientes, desde el informe de calificación elaborado por la Comisión hasta la sanción en los casos en que ésta se produce. En el periodo investigado se generaron 175 expedientes y uno de ellos, el Expediente 53 se dividió en 6 subexpedientes al individualizar los casos de una denuncia colectiva. Los expedientes 160, 161, 162 y 169 no estaban disponibles en el Portal del Congreso de la República, por lo tanto, la base de datos se construyó con 176 expedientes.

Adicionalmente, se tabularon las votaciones de los congresistas en la segunda moción de vacancia al entonces presidente Pedro Castillo (28 de marzo de 2022), asumiendo que el conflicto tiene entre sus funciones el transparentar las posiciones de los diferentes grupos (Coser, 1961). Consideramos que este conflicto en torno a la permanencia del expresidente fue el que mejor expresó la polarización en el Parlamento y la conformación de bloques. El alineamiento de los diferentes grupos en bloques opuestos y su capacidad de hacer prevalecer sus intereses, es lo que llamamos, bajo inspiración gramsciana, *correlación de fuerzas*. A diferencia de las dificultades que encuentran los análisis de correlaciones de fuerzas en los procesos históricos, en el Parlamento tenemos como indicador objetivo al voto. Dicha correlación ha sido utilizada como parámetro para analizar las coaliciones al interior de la Comisión de Ética.

Cuando la votación dentro de la Comisión reproduce las posiciones evidenciadas frente a la moción de vacancia, se ha catalogado como “coalición previsible” y cuando no, se ha llamado “coalición *ad hoc*”. Los casos intermedios en los que los bloques parecen reproducirse, pero se observan desacuerdos puntuales dentro de una misma bancada, se agruparán como “cercana a una coalición previsible”.

El procesamiento y análisis de estas bases de datos brindó importante información para pasar a una siguiente fase de tipo cualitativo, que consistió en entrevistas semiestructuradas con asesores y congresistas. El perfil buscado era el de congresistas o asesores que hubieran formado parte de la Comisión de Ética. Se buscó que los entrevistados no sean de un mismo grupo político, que sean representantes de diferentes regiones del país y que sean tanto hombres como mujeres.

Se realizaron cuatro entrevistas entre fines de octubre y mediados de diciembre de 2024. Una limitación de esta investigación es que muchas de las solicitudes de entrevistas no fueron respondidas, lo cual podría deberse a la crisis de legitimidad por la que atraviesa el Congreso actualmente. Parte del alto porcentaje de desaprobación que afronta la institución —85%, según la encuestadora Ipsos realizada en 2024—¹⁴, se relaciona con la ausencia de sanciones en casos evidentes de prácticas contrarias a la ética parlamentaria. Abordar el tema puede ser incómodo para los legisladores.

A pesar de ello, se pudo entrevistar a dos congresistas de grupos parlamentarios opuestos que tuvieron un rol muy destacado durante su

presencia en la Comisión de Ética, y a dos asesores de despachos parlamentarios que estuvieron encargados de hacer seguimiento a la Comisión. Para garantizar el anonimato de los informantes, los congresistas han sido renombrados como C1 y C2, y los asesores como A1 y A2. Tres de las entrevistas fueron vía videoconferencia y una fue de manera presencial. En todos los casos se registró el consentimiento informado en audio, se transcribieron las entrevistas y se procesaron en el *software* Atlas Ti, utilizando una codificación de temas acorde con los objetivos de investigación.

Si bien el número de entrevistas no permite llegar al punto de saturación, sí ha permitido recoger diferentes perspectivas, en algunos casos opuestas, y diversas explicaciones sobre las prácticas y tendencias identificadas en la fase cuantitativa. Con ello, la fase cualitativa permite explorar, de manera preliminar, la perspectiva de los mismos actores sobre lo hallado en la primera fase.

Resultados

A partir de la construcción de bases de datos con información pública del Congreso de la República, se ha podido identificar características y tendencias relacionadas con la composición del Parlamento y de la Comisión de Ética a través del tiempo, así como sistematizar prácticas, decisiones y coaliciones al interior de esta última. A continuación, se presentan los principales resultados.

Tendencia hacia una mayor fragmentación parlamentaria

Al menos desde 1990, tras la victoria en las elecciones presidenciales del *outsider* Alberto Fujimori,¹⁵ el sistema de partidos en el Perú no ha logrado recomponerse. En cada elección aparecen nuevos partidos y solo unos pocos logran mantenerse en el tiempo, en un contexto de alta fragmentación que se expresa también en el Parlamento. Entre 2011 y 2024 el número de bancadas que lograron escaños ha ido en aumento. Siguiendo una categorización de Sartori (2005), el sistema peruano de partidos pasó de un sistema multipartidista moderado (con unos pocos partidos relevantes) a uno más próximo al multipartidista extremo, en una gran fragmentación que produce inestabilidad. Este colapso ha sido considerado por Steven Levitsky y Mauricio Zavaleta (2019) como uno de los más pronunciados en América Latina.

El periodo analizado (2021-2024) inició con diez grupos parlamentarios y un grupo que no alcanzó el número mínimo de cinco representantes establecido en el reglamento para conformar una bancada. Al 2024, dos bancadas dejaron de existir y se crearon tres nuevas, dando un total de once grupos y diecinueve congresistas no agrupados. En el periodo analizado, cincuenta congresistas renunciaron a sus grupos parlamentarios (uno fue expulsado de su grupo inicial y cambió de bancada). Puede haber múltiples causas para esta volatilidad. Para Cristhian Jaramillo (2022) “el voto

preferencial es causa del surgimiento de nuevos líderes que no necesariamente están sujetos a las direcciones de la cúpula partidaria” (p. 148); sin embargo, más allá del diseño electoral, el alto número de renunciaciones y cambios de bancada puede entenderse también como resultado de la ausencia de partidos con bases sociales definidas. En este contexto, el congresista carece de un electorado socialmente identificable ante el cual rendir cuentas, lo que debilita las lealtades partidarias y favorece la movilidad parlamentaria.

Tabla 2. Fragmentación parlamentaria (2011-2024)

Periodo	N.º bancadas (inicio)	N.º bancadas (final)	No agrupados	Renuncias y expulsiones
2011-2016	6	11	9	47
2016-2020	6	12	4	44
2020-2021	9	11	4	15
2021-2024	10	11	19	50

Fuente: elaboración propia en base a datos del Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/CuadrodeComisiones/>

El tamaño y composición de la Comisión de Ética

Entre los años 2001 y 2016, correspondientes a tres periodos parlamentarios, la Comisión de Ética tuvo siete integrantes, provenientes de las diferentes bancadas, siguiendo el criterio de pluralidad. Entre 2006 y 2016, el partido de gobierno consiguió iniciar cada periodo con dos miembros, pero manteniendo la pluralidad. Sin embargo, en 2016 se produce un cambio: el número de integrantes de la Comisión de Ética aumenta a diez y se opta por la proporcionalidad. Fuerza Popular, partido entonces en la oposición, había obtenido 73 escaños, iniciándose el periodo de los presidentes minoritarios. Con esta mayoría establecen nuevas reglas en la Comisión y Fuerza Popular logra tener cuatro miembros. En 2019, en el marco de un aumento de la fragmentación, la Comisión pasó a tener quince miembros, ocho pertenecientes a Fuerza Popular. Esta era la primera vez en la historia de la Comisión que un partido tenía mayoría absoluta.

Durante el periodo complementario en 2020, tras el cierre constitucional del Congreso y la convocatoria a elecciones parlamentarias, la Junta de Portavoces¹⁶ acordó regresar al pluralismo. No obstante, en 2021, instalado un nuevo parlamento, el nuevo acuerdo fue que la Comisión aumente a diecisiete miembros y vuelva la proporcionalidad, garantizando la participación de todas las bancadas. Inicialmente Perú Libre logró una mayoría relativa, pero no una coalición que le dé una mayoría absoluta. En 2023, luego de la vacancia de Pedro Castillo, Fuerza Popular logró tener cuatro miembros, alcanzando la

mayoría relativa y, junto con otras bancadas con las que coincidió en su oposición a Castillo, la mayoría absoluta.

Las denuncias en la Comisión de Ética

Las denuncias pueden ser presentadas por un ciudadano, una autoridad o un congresista (denuncias de parte), o pueden iniciarse por decisión de la Comisión, usualmente como respuesta a un reportaje periodístico (denuncia de oficio). En el periodo analizado, 42 denuncias se originaron de oficio y 134 de parte. El detalle sobre este último grupo se encuentra en la Tabla 3. Cabe observar que en 33 meses analizados se presentaron 55 denuncias entre congresistas opositores, pero el 45.45 % corresponden a los primeros doce meses, lo cual refleja la mayor polarización o confrontación en dicho periodo.

Tabla 3. Expedientes según denunciante

Denunciante	N.º casos
Ciudadano	69
Congresista	53
Oficio	42
Autoridad pública	7
Otros	5
Total	176

Fuente: elaboración propia en base a datos del Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/etica2021/informes/>

En la base de datos de sistematización de expedientes se ingresó el motivo de la denuncia, luego se procedió a realizar agrupaciones con una categoría más genérica. Dentro de la categoría “corrupción” se ha incorporado casos emblemáticos como el de la apropiación de parte de congresistas de un porcentaje del salario de sus trabajadores (conocido como “mochasueldo”) y el caso de intercambio de favores por votos entre representantes del Poder Ejecutivo y congresistas (conocido como “Los niños”).¹⁷ El Cuadro 4 muestra la alta frecuencia de estos casos, pero también evidencia la alta polarización a través de la categoría *conflictos entre congresistas*.

Tabla 4. N.º de casos según motivo de denuncia

Motivo de la denuncia	N.º de casos
Corrupción	68
Conflicto entre congresistas	31
Conflicto con terceros	24

Ofensa al presidente de la República	5
Vulneración de neutralidad electoral	4
Otros	44
Total	176

Fuente: elaboración propia en base a datos del Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/etica2021/informes/>

De 176 expedientes, trece fueron enviados directamente al archivo¹⁸ por no cumplir con los requisitos formales de presentación de denuncias establecidas en el Reglamento del Congreso, o porque hubo desistimiento o conciliación (en la Tabla 5 estos casos se agrupan en la categoría “otros”). De los restantes, solo sesenta (el 34 %) fueron declarados procedentes luego de la votación de los congresistas. En algunos casos la improcedencia provenía del propio informe de calificación elaborado por la secretaría técnica. Sin embargo, no todos los casos que fueron técnicamente procedentes recibieron el voto mayoritario. En diecisiete casos (el 22.08 %) la votación de los congresistas no ratificó la procedencia propuesta en el informe de calificación, tratándose, la mayoría, de denuncias de corrupción en alguna de sus modalidades.

Tabla 5. Resolución de casos antes y después de votación

Resolución del caso	Según informe de calificación	Según votación
Procedente	77	60
Improcedente	86	103
Otros	13	13
Total	176	176

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, fueron muy pocos casos que concluyeron con una sanción efectiva. Lo que se observa es, más bien, una preferencia por sanciones inocuas. Sólo veinticuatro casos terminaron en sanción (más uno, aprobado después del 8 de marzo de 2024). En once casos se aplicó una amonestación, con o sin multa. En diez casos se optó por una recomendación pública (cuatro referidos a recortes salariales a trabajadores), es decir, por la menor sanción posible, equivalente a un llamado de atención. De los cinco casos en los que se recomendó una suspensión en los informes finales, sólo tres se aprobaron en el Pleno durante el periodo comprendido en la investigación: un caso de recorte salarial a trabajadores, uno por corrupción y uno por violencia sexual.

Tabla 6. N.º de sanciones según tipo

Tipo de sanción	N.º de casos
Recomendación pública	10
Amonestación (con multa)	8
Amonestación	3
Suspensión 120 días (en el Pleno)	3
Total	24

Fuente: elaboración propia.

Polarización y coaliciones

El *balotaje* o segunda vuelta electoral del 2021, mostró un país muy polarizado, expresado en uno de los resultados más ajustados de la historia nacional. El candidato Pedro Castillo se impuso a la candidata Keiko Fujimori por tan solo 44,263 votos, una diferencia de 0.25 %.¹⁹ Gran parte de la oposición no aceptó los resultados y alegó un fraude electoral, y tras intentar sin éxito la anulación del proceso, optaron por buscar reiteradamente la vacancia del presidente.

La primera moción de vacancia se presentó el 25 de noviembre de 2021. En este momento ni siquiera se había instalado la Comisión de Ética, por ello, en esta investigación se ha optado por tomar como referencia de la composición de los grupos en conflicto al segundo intento de vacancia, producido el 28 de marzo de 2022. Se trata de una decisión metodológica considerando que el conflicto permite identificar de manera más transparente las posiciones de cada grupo (Coser, 1961).

A partir de los resultados de esta votación, se han elaborado dos grandes coaliciones: la que votó a favor de la vacancia (Bloque A) y la que votó en contra o se abstuvo (Bloque B).²⁰ Los votos en la Comisión de Ética se contrastaron con estos bloques, identificando si las coaliciones que se formaron para resolver las denuncias a parlamentarios fueron previsibles, cercanas a previsibles o *ad hoc*.

Tabla 7. Coalición favorable a la vacancia (Bloque A)

Grupo parlamentario	Cohesión	N.º votos
Fuerza Popular	Unida	23*
Avanza País	Unida	10
Renovación Popular	Unida	9
Alianza para el Progreso	Dividida	7
Acción Popular	Dividida	2**

Somos Perú

Dividida

2

Fuente: elaboración propia. Nota: * La bancada está integrada por veinticuatro congresistas, pero hubo una ausencia en la sesión. **Se ha incluido a una congresista que, aunque no emitió su voto, fue promotora de la vacancia.

Tabla 8. Coalición contraria a la vacancia (Bloque B)

Grupo parlamentario	Cohesión	N.º votos
Perú Libre	Unida	32
Acción Popular	Dividida	13
Alianza para el Progreso	Dividida	8
Perú Democrático	Unida	7
Juntos por el Perú	Unida	5
Somos Perú	Dividida	3

Fuente: elaboración propia.

Sólo en doce casos la coalición de la vacancia (el tipo *previsible*) se repite en la Comisión de Ética. Un aspecto para resaltar es que, de éstas, ocho son denuncias de parte iniciadas por otro congresista por algún conflicto (discusiones, agravios, difamación, etc.). Otros dos casos se originaron en documentos presentados por congresistas, pero fue finalmente la Comisión que inició la denuncia de oficio. La polarización se reflejaba desde la denuncia, pues se presentaba entre bloques opuestos. Con respecto a los informes de calificación, el 75 % proponía declarar procedente la denuncia. En el mismo porcentaje de los casos, el voto ratifica el informe de calificación, mientras que los restantes se declararon improcedentes contradiciendo el informe. Tres de estos terminaron con una sanción menor (amonestación pública).

En veinticinco casos la división en el voto es cercana a una coalición *previsible*. El 40 % de estos se originó en una denuncia de parte presentada por un/a congresista. Si bien hay una variedad de motivos, se presentan nuevamente casos de conflictos entre congresistas. Solo en cinco el resultado del voto contradice la propuesta del informe de calificación.

En la gran mayoría de casos estudiados (117) se observa una coalición *ad hoc*, que no refleja la polarización *previsible*. Veintiocho son de parte, presentados por congresistas, siendo el 42.8 % referidos a conflictos entre miembros de bloques opuestos. Destaca el alto número de casos (52) vinculados a corrupción. De estos, veintiséis fueron declarados improcedentes en el informe de calificación, decisión ratificada en los votos. Entre los otros veintiséis que tenían informe de calificación procedente, dos no lograron los votos suficientes y fueron declarados improcedentes.

Dentro del grupo de las coaliciones *ad hoc*, se encuentran los casos emblemáticos de recortes salariales a trabajadores, siendo trece en total, de los cuales uno fue declarado improcedente. Ocho concluyeron en una sanción,

pero seis de estos tuvieron la menor sanción posible: cuatro amonestaciones públicas y dos amonestaciones con multa. Uno tuvo la propuesta de sanción de sesenta días, pero en el Pleno se redujo a treinta (votación producida fuera de la fecha de corte de esta investigación) y solo uno concluyó en una sanción de 120 días. Dos casos quedaron pendientes de resolverse fuera del marco temporal de esta investigación.

Doce expedientes están relacionados al caso emblemático *Los niños*, seis de los cuales se originaron en denuncias ciudadanas que carecían de fundamento, por lo que se declararon improcedentes, y por decisión de la propia Comisión solo procedieron los generados de oficio. En todos los casos las mayorías se acercaron a los bloques previsibles, pero, a pesar de tratarse de situaciones muy similares los votos fueron ligeramente distintos, favoreciendo a cuatro congresistas y solo declarándose procedentes dos expedientes —correspondientes a Flores Ancachi y Vergara Mendoza—. Ningún proceso terminó en sanción, por lo que la prensa denunció blindaje.²¹

Tabla 9. Tipos de coaliciones en la Comisión de Ética

Tipo de coalición	N.º de casos	% del total
Previsible	12	7.79 %
Cercana a previsible	23	16.23 %
<i>Ad hoc</i>	117	75.9 %
Total	152	100 %

Fuente: elaboración propia en base a datos del Congreso de la República.
<https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/etica2021/informes/>

Los plazos de la Comisión

El promedio de tiempo entre la presentación de una denuncia y la votación del Informe de la Comisión fue de 49 días. Algunos casos se archivaron muy rápido al tratarse de hechos similares ya indagados, como en los expedientes 93, 94 y 97, o porque hubo una pronta conciliación o desistimiento, como en los expedientes 57 y 175. Si solo consideramos aquellos hechos donde la Comisión admitió la denuncia (al cumplirse con los aspectos formales) y hubo acuerdo para que se proceda a la indagación preliminar, el plazo se elevó a 52 días (considerando 159 casos).

Hubo siete casos que superaron ampliamente el plazo. Los tres más prolongados corresponden a: el Expediente 146, que tomó 210 días y está referido a un caso de corrupción; el Expediente 117 que tomó 190 días y comprende a casi veinte congresistas en un caso de corrupción vinculado a *Los niños*; y el Expediente 127, un caso de recorte a trabajadores que tomó 148 días. Los dos primeros tienen en común que contaban con una investigación fiscal en curso, incluso con allanamientos a viviendas y oficinas de los

congresistas. El argumento esgrimido en los expedientes fue que la Comisión esperaba recibir información de la fiscalía para acreditar las faltas, pero ante la demora y para evitar duplicidades, optó por no seguir con la investigación. Estos plazos largos también podrían haberse utilizado para mantener la presión sobre determinados congresistas y negociar votos en otras instancias.

El Expediente 127 es ilustrativo, pues se trata de una denuncia por recorte salarial de los trabajadores de un congresista que se abstuvo en la votación de la segunda vacancia a Castillo. Sin embargo, después de que Castillo fue destituido tras aprobarse la tercera moción de vacancia, su voto se alineó con el bloque opositor. En esta situación, la sanción efectiva se produjo casi un año después del informe aprobatorio (el 2 de septiembre de 2024) y fue, apenas, una amonestación con multa. Es decir, pasaron 483 días desde que se aprobó de oficio la denuncia para finalmente emitir una sanción menor.

Interpretaciones y percepciones de los protagonistas

Fragmentación, control y tamaño de la comisión

Para el observador externo, es muy llamativo que una comisión que siempre tuvo 7 integrantes pase a tener 17. El contexto de polarización, fragmentación y, por tanto, de mera transacción (Søberg, 2018) abona en la suspicacia, sobre todo, si se considera que el primer cambio en el tamaño de la Comisión se produjo en 2016 cuando iniciaba el periodo de las presidencias minoritarias (Chaisty y Chernykh, 2017). Sin embargo, las opiniones de los entrevistados no son tan concluyentes al respecto. Para algunos, solo se trató de dar un lugar a las diferentes bancadas: “para poder facilitar la participación de esas bancadas, la Mesa directiva decidió ampliar la cantidad de participantes”;²²

En principio fue a la aparición de nuevas bancadas.... y con el número de 7 sería inviable. Entonces se plantearon matemáticamente varios números para calzar uno que permitiera que estén todas las bancadas existentes en el momento que tomó la decisión.²³

En estos testimonios de asesores se compara a la Comisión de Ética con cualquier otra comisión ordinaria, a pesar de la naturaleza distinta. En una comisión ordinaria los grupos parlamentarios buscan aprobar sus proyectos o hacer prevalecer sus posiciones mediante el voto mayoritario, mientras que en la Comisión de Ética se debería aplicar criterios de consciencia y pautas establecidas en el reglamento. No obstante, los congresistas sí resaltaron el objetivo de control de las decisiones detrás de este aumento de integrantes: “pasó con otras comisiones donde subieron los números y se prestaron para que ciertas bancadas tuvieran mayor número y presencia, y terminaban definiendo con sus correlaciones, porque el número les favorece para ciertas votaciones”;²⁴ “las bancadas mayoritarias, algunas, querían tener un mayor nivel de control.... Entonces eso hace perverso las decisiones, porque entonces necesitas más voto, ¿no es cierto?, para que un hecho sea sancionado”.²⁵

Virtualidad y publicidad restringida

La pandemia del COVID-19 trajo consigo una serie de cambios en las prácticas del Congreso. Una de ellas fue el trabajo remoto: tanto las comisiones como el Pleno empezaron a sesionar de manera virtual y cuándo se levantaron las restricciones, los congresistas se resistieron a retomar la presencialidad y lograron mantener algunas sesiones virtuales y otras híbridas. La Comisión de Ética mantuvo este tipo de trabajo durante el periodo analizado, sin mayor justificación.

Al respecto, no hay una posición uniforme entre los entrevistados sobre el impacto de la virtualidad sobre el accionar de la Comisión de Ética, pero algunos testimonios nos alertaron sobre la importancia de incorporar el tema en la investigación: “la virtualidad hace que el congresista no tenga que responder al periodismo y tampoco tenga que responder a las miradas o los gestos de los congresistas que asisten de manera presencial”.²⁶

Norberto Bobbio (2001) sostenía que la publicidad de los actos de gobierno era base fundamental de la democracia. En este caso, las acciones de los congresistas pueden ser vistas, pues son televisadas, pero se reduce el espacio para que sean explicadas. Es decir, lo que se restringe es sobre todo el ámbito de la rendición de cuentas. Esto podría facilitar la toma de decisiones impopulares, como el blindaje, o las negociaciones ocultas, pues el congresista puede evadir a la prensa que “emplaza, la prensa cuestiona, la prensa interpela y exige por qué razón se está votando en [un] sentido o en otro”.²⁷ Quien vota desde una computadora, simplemente se desconecta y no da explicaciones.

Sin embargo, para otros entrevistados puede ser cierto que la virtualidad disminuya la responsabilidad de los congresistas frente a la ciudadanía y a la prensa, pero no afecta el sentido del voto: “yo sí considero que una persona, tanto presencial o virtual, ya tiene una posición respecto a su voto”.²⁸ Otro entrevistado se pronunció en un sentido similar:

no creo que la virtualidad haya tenido un impacto en el resultado final. Quizás en la manera como se debate, en lo groseros como se presentan los casos, pero no en los resultados, los resultados son parte de un acuerdo previo.²⁹

Correlaciones cambiantes y ejes de polarización difusos

Como hemos visto, la polarización del Parlamento —que se expresó en el segundo intento de vacancia a Pedro Castillo— muy pocas veces se reflejó en el voto en la Comisión de Ética. La polarización pudo distinguirse más en las denuncias promovidas entre congresistas de bloques opositores, pero al momento del voto lo que primó fueron las mayorías heterogéneas que hemos llamado *ad hoc*. Sin embargo, no hay una única percepción de los propios actores frente a las correlaciones, aunque sí identifican cambios:

son consonantes con los bloques del pleno: Fuerza Popular, APP, hacen un bloque. Estaba Podemos, ahora ya no. Y, por el otro lado, había el bloque de Perú Libre. Ahora Perú Libre vota, en cierta manera, también en conjunto con Fuerza Popular, pero sí hay bloques.³⁰

En el tema de valores ... no hay izquierda, derecha y centro. Cuando tú sientes que le perjudicas a alguien, en términos de grupo, ahí no hay principios (...) sino todos se alinean, si no, cómo explicas muchos de los casos que deberían haber sancionado y no están sancionados.³¹

Los entrevistados advierten un cambio en la correlación luego de la vacancia de Pedro Castillo: un asesor entrevistado dijo que “de la misma manera como varió la correlación en el Pleno, antes Perú Libre era más opuesto a Fuerza Popular y ahora como que son un poco más consonantes respecto a los procesos”.³² Otro asesor señaló: “Ha bajado la confrontación. Ya ganaron [los opositores a Castillo], entonces se han impuesto, y lo que han hecho es reducir la oposición”.³³

Las correlaciones pueden expresarse en espacios previos al voto, en la forma en que los miembros de un bloque presionan a algún investigado del bloque rival. Esto lleva a suponer que lo que altera las correlaciones es la transacción. Sin la posibilidad de negociar aspectos ajenos a la Comisión de Ética, habría que esperar que las votaciones sigan el patrón de las coaliciones previsibles.

Esto lo podemos observar en un caso emblemático: al margen de las posibles responsabilidades éticas y penales, se evidencia una posible instrumentalización de la Comisión de Ética en el caso del grupo de congresistas denominados *Los niños*: “sí ha habido, desde mi evaluación política, una utilización para querer sacar a este grupo apodado “Los niños”, para poner sus reemplazos, en una lógica de generar una correlación de votos [para lograr la vacancia]”;³⁴

Estaban condicionados, estaban muy condicionados los congresistas denominados los “Niños” al voto y siempre en el Pleno mismo, se acercaba alguien de Fuerza Popular, de APP o de Avanza [País] que decían “bueno, estás en esta situación, cómo es³⁵”.³⁶

Finalmente, ninguno de los denunciados fue sancionado. Sólo dos de ellos tuvieron un informe final de la Comisión de Ética que recomendaba sanción, pero ésta no prosperó en el Pleno.

El voto como transacción: “cualquiera puede ser el voto 87”

Aunque no es fácil determinar cuál es el espacio principal en que se establecen acuerdos, podemos inferir que estos no se llevan a cabo ante cámaras, sino tras bambalinas. La fase cuantitativa proporciona inequívocamente datos sobre la composición de las mayorías en cada voto, pero no cómo se construyeron. Se podría suponer una alineación espontánea de intereses o afinidad en las evaluaciones sobre cada denuncia, pero los testimonios recogidos sugieren la existencia de negociaciones en espacios informales, presiones e intercambio de favores. Como señaló A2, “los resultados son parte de un acuerdo previo”.³⁷

Algunos testimonios hacen referencia a transacciones entre el voto en la Comisión de Ética y el voto para un proyecto de ley en otra comisión o en el Pleno: “un voto a favor o en contra en la Comisión de Ética implica un voto a favor o en contra en el Pleno sobre otro proyecto u otra propuesta legislativa”.³⁸ Ampliando este argumento, el entrevistado narró una situación específica de la cual fue testigo: “hubo una presión al congresista que yo asesoraba vía llamadas telefónicas, para decirle que si votaba a favor no iban a aprobar su proyecto [de ley] en una comisión”.³⁹ El entrevistado hace referencia a un informe de calificación que recomendaba la sanción a un congresista del Bloque A. Si bien indicó cuál fue el caso específico, hemos preferido omitir esta información para salvaguardar su identidad.

Este tipo de presiones también las mencionó una congresista entrevistada, cuyo voto en favor de abrir investigaciones en la Comisión le habría traído dificultades con su bancada y en sus propuestas legislativas:

la presión no solamente era de las bancadas, sino también el tema era de cómo votaba en tus proyectos de ley. Y cuando tú les caes mal, simplemente te cierran, te observan cualquier cosa... Entonces tenía que ser bastante cuidadosa incluso hasta para manejar mis propias propuestas legislativas.⁴⁰

Cabe citar a un asesor entrevistado que explica el proceso de decisión del voto y lo vincula a una negociación que no se restringe a la Comisión de Ética:

el congresista involucrado habla, llama, envía sobres, cartas, oficios, de manera oficial o de manera oficiosa, explicando su situación Y en esas conversaciones se proponen, de manera oficiosa también, el apoyo en otras propuestas para que se apruebe en el Pleno o se exonere de alguna comisión algún proyecto de ley del interés del congresista miembro de la Comisión de Ética. La negociación es amplia.⁴¹

Dentro de estas transacciones no solo habrían estado en juego los proyectos de ley de los congresistas, sino las que hemos llamado *votaciones estratégicas* en el Pleno. Estas requieren mayorías calificadas (87 votos),⁴² pues son, principalmente, reformas constitucionales para fortalecer el poder el Congreso:

un Congreso que ha hecho muchas reformas constitucionales, cualquiera puede ser amigo para el voto 87 que se necesita. Entonces eso ha hecho que la Comisión de Ética baje, pues, su intensidad a cero, porque si tú sancionas a alguien, tienes 6 meses [sin] el voto 87 que necesitas.⁴³

Conclusiones

La presente investigación analizó el funcionamiento de la Comisión de Ética en el Parlamento peruano durante el periodo 2021-2024. Mediante la sistematización de los expedientes de la Comisión se ha obtenido una serie de datos que se han enmarcado en un contexto institucional amplio y en una polarización política específica. Esto se complementó con el testimonio de congresistas y asesores que cumplieron un rol importante en la Comisión. De

esta manera se busca llenar un vacío en la investigación social, a partir de un estudio de caso que describe con detalle las prácticas al interior de dicha comisión.

En base a estos elementos, podemos sostener que el cambio en el tamaño y la composición de la Comisión, la fragmentación parlamentaria y la confrontación Ejecutivo-Legislativo en un contexto de presidente minoritario, ha incidido en las decisiones tomadas durante el periodo analizado. A estos elementos se les puede agregar la persistencia en continuar con las sesiones virtuales e híbridas, lo que podría disminuir la responsabilidad del congresista frente a sus electores y a la ciudadanía en general.

Resulta útil pensar con Sørberg (2018) en cómo, en la fragmentación, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo pueden llevar hacia la anarquía o a una dinámica de pura transacción. La nueva correlación de fuerzas que se implantó en el Congreso tras la destitución de Castillo posibilitó la aprobación de leyes y modificaciones constitucionales que fortalecieron el poder de un Congreso bastante fragmentado y con escasa disciplina partidaria. Este contexto podría haber propiciado las prácticas de protección mutua entre congresistas, independientemente de sus grupos parlamentarios o alineaciones políticas.

El análisis de las votaciones y decisiones de la Comisión, complementado con entrevistas a actores clave, dio cuenta del predominio de las coaliciones *ad hoc* y que la búsqueda de mayorías se habría producido principalmente en espacios de negociación informal. Mientras en las denuncias se revela una polarización previsible, sobre todo durante el primer año, en las votaciones parece primar la voluntad de protección mutua o de reducir al mínimo las sanciones.

De esta manera, la Comisión de Ética parece convertirse en un recurso de poder más, un instrumento para negociar en otras comisiones o en votaciones estratégicas en el Pleno. El primer momento en que se pondrían en práctica estos recursos en la Comisión de Ética es al evaluar las denuncias a los congresistas. Se trata de un poder que proviene del reglamento del Congreso y de la composición misma de la Comisión, que puede usarse para forzar una transacción: quien es *blindado* por la Comisión tendrá que retribuir con su voto en alguna otra votación considerada estratégica. Como indicó un entrevistado, “cualquiera puede ser el voto 87” (número necesario para una reforma constitucional), lo cual desincentiva la sanción y abre una puerta para la negociación pragmática en torno a intereses particulares compartidos, como fortalecer el parlamento, capturar instituciones o intervenir en el sistema de justicia y en el próximo proceso electoral.

La instrumentalización de la Comisión de Ética es un fenómeno complejo que, si bien no es un problema reciente, podría haber sido exacerbado por factores institucionales, dinámicas informales y contextos políticos. Los datos muestran un patrón de protección mutua entre congresistas frente a graves contravenciones éticas que difiere de periodos anteriores, contribuyendo a los niveles históricos de desaprobación ciudadana del Congreso.

Repensar el diseño institucional, tanto con respecto a la propia Comisión de Ética como a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y reestablecer el equilibrio de poderes, parecen aspectos centrales para reducir los incentivos para la instrumentalización política. El estudio de los marcos formales, las prácticas informales y los procesos de negociación y construcción de mayorías, resulta indispensable para mejorar el funcionamiento de las instituciones que deben velar por la integridad pública.

Referencias

Alcántara, C. (2023). *Gestión de la comisión de ética de un órgano del poder del estado, año 2023* [tesis de maestría, Universidad César Vallejo].

Alcántara, M. y García, M. (2013). *¿Parlamentos abiertos?: análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010025>

Amenta, E. (1998). *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*. Princeton University Press.

Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K. y Sánchez, P. (2024). *Poder congresal en el Perú. Un balance a la mitad del periodo 2021-2026*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://gobierno.pucp.edu.pe/publicacion/poder-congresal-en-el-peru-un-balance-a-la-mitad-del-periodo-2021-2026/>

Asamblea Nacional del Ecuador. (s. f.). *Comité de ética*. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/comite-de-etica>

Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1984).

Chaisty, P. y Chernykh, S. (2017). How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. *Political Research Quarterly*, 70(4), 762-777. <https://www.jstor.org/stable/26384815>

Congreso de la República de Colombia. (2017). *Ley 1828 de 2017, por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista*. Diario Oficial n.º 50.315. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=79063

Congreso de la República de Perú. (2023). *Reglamento del Congreso de la República*. Congreso de la República. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Bak/Reglamento-Congreso-\(Julio-2023\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Bak/Reglamento-Congreso-(Julio-2023).pdf)

Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. Fondo de Cultura Económica.

Cotta, M. (1995). Parlamento y representación. En G., Pasquino (Ed.), *Manual de ciencias políticas* (pp. 265-310). Alianza Editorial.

Creswell, J. (2003). *Research design. Qualitative, quantitative and mixed approaches*. Sage Publications.

Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Congreso de la República, Oficialía Mayor.

Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente. Razones para la reforma constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

García, O. (2020). *Propuesta de creación de un código de ética Parlamentaria para el estado de Morelos* [tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de Morelos].

Gutiérrez, C. (2021). *La Comisión de Ética Parlamentaria y la integridad del Congreso de la República* [tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villarreal].

Heller, H. (1990). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Hiroi, T. y Renno, L. (2014). Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. *Legislative Studies Quarterly*, 39(3), 357-386. <https://www.jstor.org/stable/43862495>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2022*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Jaramillo, C. (2022). Perú y el voto preferencial. La última aplicación de este sistema. En F. Tuesta (Ed.), *Elecciones 2021. Pandemia, crisis y representación* (pp. 146-160). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. Routledge and Kegan Paul.

Levitsky, S. y Zavaleta, M. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Planeta.

Meléndez, C. (2006). El fenómeno del outsider en América Latina. *Quehacer*, (158), 34-39. https://cedoc.sisbib.unmsm.edu.pe/public/pdf/revistas/quehacer/QUEHACER%20158_watermark.pdf

Moya, S. (2021). *El Código de Ética Parlamentaria en la acción sancionadora de los congresistas de la República del Perú* [tesis de maestría, Universidad de San Martín de Porres].

Rodríguez, A. S. (2018). *La composición de los integrantes de la Comisión de Ética parlamentaria establecida en el artículo 9 del Código de Ética del Congreso de la República del Perú, genera el riesgo de parcialidad en sus decisiones, en el periodo 2016 – 2017* [tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo].

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Alianza editorial. (Original publicado en 1976)

Søberg, M. (2008). Comparative Executive–Legislative Relations. En S. Binder, R. Rhodes y B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 344–365). Oxford Academy. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0018>

Solís, A. (2014). Ética en el parlamento: transparencia y rendición de cuentas. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (134), 137-176. <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr//index.php/juridicas/article/view/17717>

Sosa-Villagaarcia, P., Incio, J. y Arce, M. (2025). The rise of legislative authoritarianism. *Journal of Democracy*, 26(2), 106-117. <https://doi.org/10.1353/jod.2025.a954567>

Strom, K. y Nyblade, B. (2007). Coalition Theory and Government Formation. En C. Boix y S. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 782-802). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0032>

Tuesta, F. (Ed.) (2022). *Elecciones 2021. Pandemia, crisis y representación*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Notas

¹ El presente artículo contó con la colaboración de Dino Hinostroza Rivera y Darwin Pozo Blanco.

² Solar, D. (8 de noviembre de 2024). Poder Judicial ratifica condena de 22 años de cárcel contra excongresista Michael Urtecho, por enriquecimiento ilícito. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/11/08/poder-judicial-ratifica-condena-de-22-anos-de-carcel-contra-excongresista-michael-urtecho-por-enriquecimiento-ilicito/>

³ Esta fecha corresponde a la destitución de los miembros de la Junta Nacional de Justicia por el Pleno del Congreso, uno de los hitos más importantes en la reconfiguración del equilibrio de poderes en favor del Parlamento y, por tanto, una votación estratégica para los grupos parlamentarios que se fortalecieron tras la destitución del presidente Pedro Castillo.

⁴ Los congresistas de denunciados y el número de cada expediente son: Magaly Ruiz (108), Heidy Juárez (111 y 115), Rosio Torres (118), Katy Ugarte (119), María Cordero (122), María Acuña (124), José Arriola (127), Marleny Portero (128), Edgar Tello (130), Jorge Flores (135 y 136) y Alejandro Soto (144).

⁵ Fuera del periodo investigado, hubo una segunda suspensión, esta vez sólo por treinta días. Asimismo, a julio de 2025 un caso se encuentra pendiente de resolución.

⁶ Hidalgo, M. (12 de octubre de 2023). ¿Un Congreso sin ética? Suman 26 blindajes por casos éticos en dos años de gestión. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/un-congreso-sin-etica-suman-26-blindajes-por-casos-eticos-en-dos-anos-de-gestion-alejandra-soto-comision-de-etica-luis-cordero-rosselli-amuruz-los-ninos-otorongo-noticia/>

⁷ Esta expresión, utilizada por la prensa y la ciudadanía peruana, alude al trato benévolo o injustificadamente absolutorio que se le da a un político denunciado.

⁸ Comisión de Ética: ¿Cuántos parlamentarios fueron sancionados en anteriores Congresos? (25 de agosto de 2019). *Perú21*. <https://peru21.pe/politica/comision-etica-legisladores-sancionados-anteriores-congresos-nndc-459624-noticia/>

⁹ La primera moción de vacancia contra Castillo se votó el 7 de diciembre de 2021, pero no fue admitida a debate. El 28 de marzo de 2022, en un momento álgido del conflicto político, se admitió a debate una segunda moción, pero no se alcanzaron los votos para la vacancia. Ésta se produjo el 7 de diciembre de 2022, tras una tercera moción que tuvo como telón de fondo el intento de Castillo de cerrar del Congreso, lo cual desdibujó momentáneamente los bloques enfrentados y produjo una mayor cohesión en torno al rechazo de esta medida.

¹⁰ Véase: Congreso de la República de Perú. (2025). *Portal Institucional e Información sobre la Actividad Parlamentaria*. <http://www.congreso.gob.pe>

¹¹ La Comisión de Ética es, formalmente, la “encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética” (Congreso de la República, 2023, p. 55).

¹² En el 2022, el 74 % de la Población Económicamente Activa del Perú tenía un empleo informal (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2023).

¹³ Según Maurizio Cotta (1995), el atributo más significativo de los parlamentos es la representatividad, la cual implica receptividad, ausente en el caso peruano.

¹⁴ Ipsos. (marzo de 2024). *Situación Política y Aprobación de Autoridades: Encuesta Perú 21- Ipsos*. <https://www.ipsos.com/es-pe/situacion-politica-y-aprobacion-de-autoridades-encuesta-peru-21-ipsos-marzo-2024>

¹⁵ El primer *outsider* fue Ricardo Belmont, conductor de un programa de televisión y elegido alcalde de Lima en 1989. Carlos Meléndez (2006) ha definido al *outsider* como “alguien nuevo en política. Pero no todos los nuevos en política son outsiders. Para serlo, además, tienen que emerger por fuera del sistema político” (p. 34).

¹⁶ La Junta de Portavoces es el órgano del Congreso compuesto por su presidente y los voceros elegidos por cada grupo parlamentario.

¹⁷ Se trata de un caso que tuvo amplia repercusión mediática, referido a un grupo de congresistas denunciados por presuntas negociaciones con el expresidente Castillo a cambio de no votar por su vacancia.

¹⁸ Toda denuncia que cumpla requisitos formales es admitida a trámite y luego es calificada como procedente o improcedente por la secretaría técnica de la comisión en función de si los hechos merecen abrir una investigación. Es por ello que se ha establecido una diferencia entre “archivo” e “improcedencia”.

¹⁹ Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2025). *Presentación de resultados segunda elección presidencial 2021*. <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/SEP2021/>

²⁰ Se han excluido nueve expedientes en los que no se registra el nombre de los votantes y once que no llegaron a votación al decretarse el archivo definitivo.

²¹ ‘Los Niños’: Congreso ratifica blindaje a Elvis Vergara y Jorge Flores al rechazar reconsideración. (4 de abril de 2023). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/los-ninos-congreso-ratifica-blindaje-a-elvis-vergara-y-jorge-flores-ancachi-al-rechazar-reconsideracion-accion-popular-noticia/>; Intereses detrás de blindaje a congresistas Elvis Vergara y Jorge Flores. (5 de abril de 2023). *Perú21*. <https://peru21.pe/politica/intereses-detras-de-blindaje-a-congresistas-elvis-vergara-y-jorge-flores-blindaje-congreso-accion-popular-caso-los-ninos-noticia/>; Villacorta, C. (18 de mayo de 2023). Caso Los Niños: Pleno rechaza denuncia constitucional contra 4 acciopopulistas. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/congreso/2023/05/18/congreso-en-vivo-ley-mordaza-y-caso-los-ninos-se-definen-hoy-1247040>

²² Entrevista realizada por el autor al asesor del Parlamento (codificado como A2) el 2 de diciembre de 2024, a través de la plataforma Zoom.

²³ Entrevista realizada por el autor al asesor del Parlamento (codificado como A1) el 29 de octubre de 2024, a través de la plataforma Zoom.

²⁴ Entrevista realizada por el autor al congresista (codificado como C1) el 4 de noviembre de 2024, a través de la plataforma Zoom.

²⁵ Entrevista realizada por el autor al congresista (codificado como C2) el 15 de enero de 2025, en el Congreso de la República.

²⁶ Entrevista a C1.

²⁷ Entrevista a C1.

²⁸ Entrevista a C2.

²⁹ Entrevista a A1.

³⁰ Entrevista a A2.

³¹ Entrevista a C2.

³² Entrevista a A2.

³³ Entrevista a A1.

³⁴ Entrevista a C1.

³⁵ “Cómo es” es una expresión coloquial utilizada en el Perú en un contexto de negociación. En este caso, se utiliza para exigir que se cierre un acuerdo o una contraprestación.

³⁶ Entrevista a A2.

³⁷ Entrevista a A2.

³⁸ Entrevista a A2.

³⁹ Entrevista a A2.

⁴⁰ Entrevista a C2.

⁴¹ Entrevista a A2.

⁴² Una mayoría calificada equivale al voto de 2/3 del número legal (130) de congresistas y se aplica tanto a reformas constitucionales (que deben ser aprobadas en dos legislaturas consecutivas o ser sometidas a referéndum luego de una primera aprobación en el Congreso) como a la vacancia presidencial (Congreso de la República, 2023).

⁴³ Entrevista a A1.