

LA PROCEDENCIA DEL AMPARO POR TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS RESOLUCIONES DE INHABILITACIÓN POLÍTICA IMPUESTAS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

THE ADMISSIBILITY OF AMPARO FOR VIOLATIONS OF THE PROPORTIONALITY PRINCIPLE IN RESOLUTIONS OF PERMANENT BANNING IMPOSED BY THE CONGRESS OF THE REPUBLIC

José Francisco Raffo Miranda*

Universidad de San Martín de Porres
Perú

Recibido: 6 de noviembre del 2024

Aprobado: 7 de noviembre del 2025

RESUMEN

El presente trabajo aborda la problemática de la procedencia del amparo por vulneraciones al principio de proporcionalidad en las resoluciones de inhabilitación política, adoptadas por el Congreso de la República. Se concluye que el Tribunal Constitucional puede pronunciarse sobre la constitucionalidad del grado de sanción de inhabilitación política, pero no puede intervenir en las consideraciones políticas que la fundamentan.

Palabras clave: derechos fundamentales, restricciones, proporcionalidad.

ABSTRACT

This study examines the admissibility of amparo for violations of the proportionality principle in resolutions of political banning imposed by the Congress of the Republic. It concludes that the Constitutional Court can rule on the constitutionality of the degree of political banning sanction, but cannot intervene in the political considerations that underlie it.

Keywords: fundamental rights, limitation, proportionality.

SUMARIO

I. Introducción. II. La justificación del control constitucional de las resoluciones legislativas mediante el proceso de amparo. III. La exigencia del principio de proporcionalidad en la elección del grado de sanción en la inhabilitación política impuesta por el Congreso de la República. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación gira en torno a la procedencia del amparo frente a las resoluciones del Congreso de la República que imponen sanciones de inhabilitación. Se analiza específicamente, la exigibilidad del principio de proporcionalidad en la determinación del grado de sanción de inhabilitación política. La doctrina constitucional admite la posibilidad de controlar la constitucionalidad de las resoluciones legislativas cuando estas afectan los derechos fundamentales, sin embargo, este control puede debilitarse en casos donde el Congreso de la República ejerce competencias constitucionales que no están explícitamente limitadas por la propia Constitución, como el establecimiento de criterios para la duración de la inhabilitación política. Aparentemente, esta ausencia de regulación, implicaría que la discrecionalidad política, inherente a los procedimientos parlamentarios prevalezca, dejando

Para citar este artículo: Raffo Miranda, J. F. (2026). La procedencia del amparo por transgresión del principio de proporcionalidad en las resoluciones de inhabilitación política impuestas por el Congreso de la República. *Vox Juris*, 44(2), [pp. 128–137]. DOI: <https://doi.org/> [DOI-asignado]

* José Francisco Raffo Miranda. Magister en Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia. Universidad de San Martín de Porres, Perú. ORCID 0000-0002-2580-8597. Correo: jraffomiranda@gmail.com

las decisiones legislativas fuera del alcance del control judicial. A continuación, brindaremos respuesta a esta interrogante.

II. LA JUSTIFICACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES LEGISLATIVAS MEDIANTE EL PROCESO DE AMPARO

Previo al desarrollo del presente trabajo, resulta importante precisar algunas reglas sobre el objeto del proceso de amparo. El inciso 2 del artículo 200 de la Norma Fundamental establece que, el amparo procede contra el, “(...) hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular”.

En suma, la regla es que el amparo procede para garantizar todos aquellos derechos que no son protegidos por los otros procesos constitucionales de tutela de derechos, diseñados en el Código Procesal Constitucional, sin embargo, ello no implica que cualquier situación de desventaja o menoscabo en el interés del individuo sea posible de enjuiciar mediante el amparo, sino sólo aquellas lesiones que inciden de manera directa en el ámbito protegido de un derecho fundamental. Dicha premisa se sustenta además en lo establecido en el inciso 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

La exigencia de la incidencia en el contenido constitucionalmente protegido se dilucida primero identificando la cláusula constitucional que protege el derecho fundamental, sea éste explícito, esto es reconocido directamente en la Constitución, o implícito, es decir que su contenido se desprende de un derecho constitucional explícito, o no enumerado; para así determinar la constitucionalidad de la medida restrictiva.

Las técnicas para analizar la compatibilidad de una medida que incide en el ámbito protegido de un derecho fundamental son variadas e incluyen diferentes exámenes. Sin embargo, pueden dividirse en dos grandes categorías: formales y materiales. La técnica formal exige verificar la competencia del órgano que limita el derecho, es decir, que su actuación se funde en un mandato directo de la Constitución, así como el procedimiento seguido para la aprobación de la medida. En cambio, la técnica material se concentra en examinar las cargas argumentativas que deben justificar la restricción, particularmente en lo que respecta a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

Asimismo, cabe destacar que ambas técnicas no se excluyen entre sí, sino que resultan complementarias. El examen formal garantiza que la medida restrictiva se origine en un marco constitucional válido, mientras que el examen material asegura que dicha restricción no se convierta en un ejercicio arbitrario del poder. De esta manera, la protección de los derechos fundamentales no se reduce a una cuestión de legalidad procedimental, sino que se extiende también al contenido sustantivo de las decisiones estatales, asegurando un equilibrio entre la potestad de los órganos constitucionales y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Ahora bien, bajo el Estado de derecho, todo juez se encuentra obligado a eliminar aquellas actuaciones que inciden negativamente en el ámbito protegido de los derechos fundamentales, pero ¿esta obligación justifica además el control de las decisiones de los órganos representativos?

En principio, se puede afirmar que, en un sistema democrático, los actos de los órganos representativos son irrevisables, en la medida que la ciudadanía los ha elegido para que adopten decisiones en el ámbito público. De hecho, esta posición ha permitido sustentar las críticas a la legitimidad de los jueces para controlar los actos parlamentarios, pues los jueces a diferencia de las autoridades representativas no son elegidos de manera directa por la ciudadanía, por lo que no tendrían legitimidad para decidir sobre aquellas cuestiones reservadas a órganos representativos y que involucran a todos.

Dicha situación nos deriva al clásico debate sobre el contenido de la legitimidad. En estricto el concepto de democracia como fundamento de la legitimidad de las decisiones de los órganos representativos no está condicionada, exclusivamente, a una voluntad mayoritaria, sino que representa valores que justifican los derechos fundamentales y la limitación del poder, como la dignidad humana.

En efecto, en un Estado de derecho no resulta admisible que el concepto de legitimidad dependa exclusivamente del consenso mayoritario. Si bien este elemento otorga fuerza y sustento democrático a las decisiones de los órganos representativos, no puede considerarse suficiente por sí mismo. Resulta claro que el contenido de la decisión es igualmente relevante para determinar su validez, pues una medida adoptada con amplio respaldo político podría, no obstante, contravenir principios constitucionales o vulnerar derechos fundamentales. De ahí que la legitimidad no se agote en la mera voluntad mayoritaria, sino que exige también un control material orientado a garantizar la conformidad de las decisiones con la Norma Fundamental.

De acuerdo con la teoría de Ronald Dworkin (1989), la Constitución está destinada a proteger a los ciudadanos, individualmente y en grupo contra ciertas decisiones que podría querer tomar una mayoría de ciudadanos. De ahí que, que esta teoría sostiene que para salvaguardar los derechos “debemos reconocer el carácter de derechos concurrentes sólo a los derechos de otros miembros en cuanto individuos” (Dworkin, R, 1989, p.289). Este marco argumentativo permite afirmar a Dworkin que bajo el foro de los principios los jueces protegen mejor los derechos que los órganos políticos¹.

De hecho, actualmente se afirma que los sistemas judiciales ofrecen una mejor relación con la participación ciudadana que la democracia electoral, en la medida que permiten que los ciudadanos se acerquen a los tribunales para buscar tutela frente a infracciones de sus derechos, a diferencia de los sistemas que otorgan relevancia a la participación ciudadana cada 4 o 5 años, pues incluso los mecanismos de rendición de cuentas o de responsabilidad política no son efectivos en muchos casos. En efecto, de acuerdo con, Gerhard Van der Schyff (2010), los órganos políticos solo permiten la participación de individuos con derechos políticos claramente definidos, un requisito que no es necesario para acceder a los tribunales. Esta diferencia implica que los tribunales ofrecen protección directa incluso a personas que no son ciudadanos.

Para Dworkin, el énfasis en la preponderancia de los principios en los sistemas constitucionales se debe a la concepción de los derechos como cartas de triunfo, esto es que, los derechos son mecanismos de oposición del poder político y mayoritario de la sociedad. Y es que incluso si las decisiones mayoritarias sirven a un fin colectivo, deben respetar necesariamente los derechos que tengan los ciudadanos.

La argumentación a favor de controlar decisiones de órganos representativos se debe a la posibilidad de que estos ejerzan sus competencias políticas en menoscabo de los principios constitucionales, lo cual resulta incompatible con la Norma Fundamental. En efecto, los derechos fundamentales se encuentran anclados a la Constitución y sus restricciones sólo pueden admitirse frente a razones justificadas, y no la simple adopción de reglas mayoritarias, aun cuando ello se emplee como una finalidad del bien común.

Al respecto, John Rawls (1985, pp. 17-18) expuso que,

[...] cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega que la pérdida de libertad para algunos se vuelva justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros. No permite que los sacrificios impuestos a unos sean compensados por la mayor cantidad de ventajas disfrutadas por muchos.

1 “La teoría dworkiniana defiende entonces que aquellas decisiones que implican definir cuál es el contenido de la democracia sean tomadas bajo circunstancias en las que haya cierta independencia de las presiones propias del mundo político; que se permita una deliberación basada en principios y en donde se busque dar la mejor versión del material constitucional existente” En: Gaviria, Julián. Democracia y control de constitucionalidad en el pensamiento de Ronald Dworkin. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad (2014, p, 366.).

Y es que, en un sistema constitucional, los derechos de los ciudadanos están anclados en la Constitución y sus restricciones son válidas siempre que estén justificadas, esto es que resulten proporcionales y razonables a la luz de los principios constitucionales. En todo sistema constitucional los jueces tienen la responsabilidad de proscribir actuaciones inconstitucionales.

En suma, se ha señalado que la garantía de la defensa de los derechos no está supeditada a las voluntades políticas de mayorías, ni a actos de gobierno, pues los derechos son mecanismos de oposición al poder. Un razonamiento contrario supondría concebir a los derechos como inexigibles en un sistema constitucional.

En ese sentido, una decisión podría tener un consenso mayoritario, ya sea de manera directa, a través de mecanismos de participación ciudadana como las elecciones, o indirecta, mediante la decisión de órganos representativos, pero ser inconstitucional por transgredir los derechos fundamentales, y es que esencialmente, una Constitución limita no sólo al poder político sino también al poder mayoritario de la ciudadanía, de manera que no existe ámbito en el que los derechos fundamentales no sean exigibles. En suma, la actuación de los poderes públicos se encuentra condicionada a la Constitución, por ello todo acto incompatible con esta debe ser proscrito.

Por ello, validar la existencia de actos políticos, como zonas exentas de control constitucional, implica negar la fuerza vinculante de la Norma Fundamental, lo cual resulta contrario a los cánones del Estado de derecho. El efecto vinculante de la Constitución exige que el respeto a su contenido no se enfoque solo en la literalidad de las cláusulas que la componen, sino además en la existencia de mecanismos orientados a su tutela, de manera que tal que como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 5854-2005-AA/TC, a todo principio constitucional le corresponde un proceso constitucional que lo proteje.

En cualquier caso, como señala Tom Ginsburg (2003), es crucial reconocer que incluso con la existencia del control de constitucionalidad no se garantiza una protección total de las minorías. No obstante, la inclusión de la revisión constitucional en los sistemas democráticos se presenta como una opción más protectora en comparación con aquellos sistemas que la excluyen. Los tribunales constitucionales, al proporcionar un foro alternativo al legislativo, permiten la articulación de perspectivas que de otra manera podrían quedar excluidas.

Este enfoque no solo destaca la limitación inherente del control de constitucionalidad, sino también resalta su valor en la consolidación de una democracia más inclusiva. Aunque el sistema no garantice una protección absoluta de las minorías, proporciona un contrapeso necesario al poder legislativo y crea un espacio donde diversas voces pueden expresarse y ser consideradas. En este sentido, la revisión constitucional no solo actúa como un mecanismo de control, sino como un elemento esencial para la promoción de la diversidad de opiniones y la defensa de los derechos fundamentales en un contexto democrático.

En conclusión, la discusión en torno al control de constitucionalidad y la protección de minorías destaca la importancia de reconocer sus limitaciones inherentes. Aunque la existencia de este control no garantiza una salvaguardia completa de los derechos de las minorías, su inclusión en sistemas democráticos se erige como una opción más protectora en comparación con aquellos sistemas constitucionales que prescinden de esta revisión

Asimismo, la obligación de los jueces de decidir las controversias de acuerdo con las reglas del derecho, es además una garantía de los derechos fundamentales, pues los jueces a diferencia de los órganos representativos resuelven los casos con un reducido margen de discrecionalidad, y además están obligados a justificar sus decisiones. De ahí que para Dworkin (1989), bajo el foro de los principios los jueces protegen mejor los derechos que los órganos políticos.

Por último, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Poder Legislativo, como poder todo constituido, se encuentra condicionado por la Constitución, y por ende resulta admisible el control constitucional de las resoluciones que “(...) imponen sanciones, cuando de ellos devenga una afectación al debido proceso parlamentario y la violación de los derechos fundamentales” (fundamento 24 de la Sentencia 3760-2004-AA/TC).

Por lo tanto, resulta válido admitir cuestionamientos en sede constitucional a las resoluciones legislativas, cuando estas inciden de manera directa en los derechos fundamentales.

III. LA EXIGENCIA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA ELECCIÓN DEL GRADO DE SANCIÓN EN LA INHABILITACIÓN POLÍTICA IMPUESTA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Los derechos fundamentales irradian en todo el sistema jurídico, de manera que no existe ámbito en el que no sean exigibles. Sin embargo, la búsqueda de mitigación o reparación del daño a los derechos fundamentales mediante la justicia constitucional se enfoca solo en aquellas situaciones que transgreden el ámbito protegido por estos derechos, de forma que las distintas situaciones jurídicas² que no inciden en este ámbito, quedan reservadas a la justicia ordinaria.

En consecuencia, no toda lesión a un derecho fundamental es susceptible de control constitucional, sino sólo aquella que incide en el contenido constitucionalmente protegido por este. En aras a la rigurosidad técnica, el concepto de lesión o transgresión surge en el análisis de fondo de la medida restrictiva, sin embargo, para el análisis de procedencia del amparo, basta con acreditar que la medida cuestionada incide en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho fundamental.

En suma, la procedencia del amparo está condicionada a determinar si la medida restrictiva incide en una posición jurídica de relevancia constitucional, esto es si la posición jurídica refleja un ámbito protegido de una norma adscribible a una disposición de derecho fundamental. Lo que implica entonces que al ser exigible su tutela, toda vulneración debe ser proscrita.

Ahora bien, la vinculación entre los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad ha sido desarrollada por Robert Alexy (2019), quien identifica dos posiciones principales: la primera, que depende de la aceptación de la distinción entre reglas y principios; y la segunda, que admite dicha relación solo en la medida en que el constituyente la haya previsto expresamente.

En nuestro sistema constitucional, la exigencia de la proporcionalidad se encuentra expresamente prevista en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución³. En consecuencia, toda restricción a los derechos fundamentales debe ser examinada a la luz de este parámetro. Al respecto, Barak (2017) sostiene que la proporcionalidad es una herramienta metodológica del derecho orientada a determinar la validez de tales restricciones. Dicha metodología se estructura en cuatro elementos esenciales: (i) la legitimidad del fin perseguido, (ii) la conexión racional entre la medida adoptada y ese fin, (iii) la necesidad de emplear el medio escogido y (iv) la ponderación entre los beneficios alcanzados y la afectación ocasionada al derecho restringido.

El principio de proporcionalidad, en este sentido, no solo actúa como un parámetro técnico-jurídico de control, sino también como una garantía estructural frente al abuso de poder que podría surgir de decisiones política. Y es que cuando el Congreso impone sanciones de inhabilitación política sin un adecuado control de proporcionalidad, se corre el riesgo de que la discrecionalidad parlamentaria se convierta en arbitrariedad. De allí que la proporcionalidad sirva como un puente entre el ámbito estrictamente político y el jurídico, limitando el margen de acción del legislador para asegurar que toda medida restrictiva tenga un fundamento constitucional claro y una justificación razonable en un Estado democrático.

El artículo 100 de la Norma Fundamental, establece que la competencia del Congreso de la República para destituir, suspender o inhabilitar hasta por diez años a determinados funcionarios, para el ejercicio de la función pública. Dicha atribución se enmarca en lo que se conoce como competencia de control político, y permite establecer sanciones por infracción a la Constitución.

2 La doctrina procesal afirma que, frente a las lesiones a los intereses tutelados por el ordenamiento jurídico, el individuo afectado puede recurrir a distintos remedios jurídicos: tutela indemnizatoria, tutela resarcitoria.

3 “Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo”.

Al respecto, resulta claro que dicha medida incide en el ámbito del derecho a ser elegido, reconocido en el artículo 31 de la Constitución⁴. Desde la perspectiva de la teoría de los principios, la delimitación del ámbito protegido de los derechos y su evaluación frente a medidas restrictivas exige identificar aquellos principios que se oponen a su realización, ya sea porque restringen sus posibilidades jurídicas o porque reducen de manera efectiva sus posibilidades fácticas de concreción (Alexy R., 2003).

En suma, el derecho a ser elegido, reconocido en el artículo 31 de la Constitución, se erige como una manifestación esencial del principio democrático, al asegurar que los ciudadanos puedan postularse a cargos públicos representativos en condiciones de igualdad y sin obstáculos injustificados. Desde su configuración, este derecho se formula en clave de libertad, en tanto se opone a concepciones de poder absoluto del Estado y proscribire cualquier injerencia negativa en su ámbito protegido, salvo que existan razones constitucionalmente justificadas (Alexy R., 2003). En esa línea, el supuesto de hecho del derecho a ser elegido consiste en la libertad de acceder a los cargos de representación política, de manera que toda restricción debe interpretarse de forma estricta.

La aplicación de la proporcionalidad en este ámbito también contribuye a la legitimidad democrática de las sanciones parlamentarias. Un Congreso que justifica adecuadamente sus decisiones bajo este principio no solo actúa dentro del marco constitucional, sino que fortalece la confianza ciudadana en las instituciones. En cambio, sanciones desproporcionadas o mal justificadas no solo vulneran derechos fundamentales, sino que erosionan la percepción de imparcialidad y justicia del Congreso, debilitando la legitimidad de la democracia representativa.

Ahora bien, resulta claro que los órganos representativos adaptan decisiones con un margen de discrecionalidad, sin embargo, ¿deben justificar sus decisiones con base en las reglas del derecho o en virtud de factores políticos, propios de la naturaleza discrecional de las instituciones parlamentarias?⁵.

El Tribunal Constitucional ha precisado en la Sentencia 0003-2022-PCC/TC lo siguiente:

(...) En ese sentido, este Tribunal considera que sólo determinados actos del legislativo son judicializables; estos son: 1) el Antejudio, por su carácter político-jurisdiccional, y 2) el Juicio Político (aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la decisión sustantiva es, en puridad, una decisión política). En los demás casos, como ocurre con las comisiones investigadoras o los otros ejemplos expuestos en la presente sentencia, su judicialización no resulta admisible sino cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado (Sentencia 0003-2022-PCC/TC, fundamento 40).

La decisión de sancionar a un funcionario público por infracción a la Constitución es una competencia discrecional del Congreso, por lo que no resulta razonable juzgar estos criterios de conveniencia política⁶ con los mismos parámetros de un proceso judicial. Un razonamiento contrario implicaría desconocer las competencias constitucionales del Congreso para establecer sanciones por infracciones a la Norma Fundamental.

4 “Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.(...)”.

5 Se advierte que la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, ha expuesto recientemente en el Expediente N.º 01034-2024, que: “Si bien es cierto el acto político puede guiarse por criterios de conveniencia y oportunidad, de lo que no puede excusarse el Congreso es del deber de motivar sus actuaciones discrecionales. El Congreso puede tomar la decisión que crea pertinente y en ello radica su facultad discrecional, pero debe explicar adecuadamente porque de no ser así, la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad” (fundamento décimo octavo).

6 En la Sentencia 0006-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente: “(...) Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta” (fundamento 20).

En efecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que “la facultad de imponer sanciones políticas por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad” (Sentencia 3760-2004-AA/TC, fundamento 24).

Ahora bien, esta delimitación plantea una tensión clásica que no puede soslayarse: si la discrecionalidad parlamentaria queda sometida de manera plena al escrutinio constitucional bajo los parámetros de proporcionalidad, se corre el riesgo de convertir el juicio político en un proceso jurisdiccional, diluyendo la naturaleza política de la atribución parlamentaria. Pero si, por el contrario, se opta por excluir todo control constitucional, se abriría la puerta a que bajo la apariencia de una decisión discrecional se produzcan sanciones arbitrarias o desproporcionadas que lesionen derechos fundamentales. De ahí que el desafío teórico y práctico radique en definir un punto de equilibrio que preserve el núcleo político de la atribución del Congreso sin sacrificar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Por lo tanto, si aceptamos esta limitación para someter a control las decisiones parlamentarias, surge la siguiente pregunta: ¿cómo garantizar en ese ámbito la plena exigibilidad de los derechos fundamentales? Cuando la justicia constitucional sostuvo que la competencia de imponer sanciones resulta discrecional dentro de los límites que la Constitución admite, dejó abierta una fórmula ambigua. En efecto, si toda sanción parlamentaria pudiera ser revisada por no ajustarse al principio de proporcionalidad, ello equivaldría a admitir un control amplio que terminaría vaciando la discrecionalidad reconocida al Congreso y, en consecuencia, forzando una tensión innecesaria entre la justicia constitucional y el poder legislativo.

En todo Estado de derecho, los jueces constitucionales deben actuar con responsabilidad, y prever las consecuencias de sus decisiones para el orden constitucional⁷ (Zagrebelsky, G., & Marcenò, V., 2019). Para evitar estas situaciones, resulta necesario entonces argumentar en qué supuestos resulta razonable el control constitucional en los procedimientos parlamentarios que concluyen en sanciones de inhabilitación política.

La conveniencia u oportunidad política para decidir sancionar con la inhabilitación política es una competencia exclusiva del Congreso, de manera que el examen de atribución de responsabilidad política se encuentra, razonablemente excluido del control constitucional. Y es que, para el Tribunal Constitucional, el juicio político es, “(...) un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas” (Sentencia 0006-2003-AI/TC, fundamento 25). Así, si sometemos al análisis de constitucionalidad a las sanciones de inhabilitación, nos enfocaremos en la garantía de prohibición en exceso en la aplicación de la sanción y no en la decisión de responsabilizar a un funcionario.

En estricto, la proporcionalidad de la sanción no está condicionada por los criterios propios de atribución de responsabilidad política, sino por la intensidad del daño que esta ocasiona. En ese sentido, la exigencia del principio de proporcionalidad no supone una intromisión en la competencia exclusiva del Congreso de la República, que conserva plena potestad para determinar la existencia de infracciones constitucionales y sancionarlas. No obstante, la determinación del grado de sanción en términos de los años de inhabilitación política sí encuentra un límite en la exigencia de proporcionalidad. Por ello, resultan viables los cuestionamientos constitucionales frente a eventuales excesos, canalizados mediante el proceso de amparo.

En esa línea, es necesario precisar que la revisión constitucional de las decisiones del Congreso no puede extenderse de manera general a todas las sanciones que este órgano imponga, pues

7 Para Zagrebelsky, G., & Marcenò, V. (2019, pp. 220-2021), en: *Justicia constitucional: Vol. I: Historia, principios e interpretaciones*. Zela Grupo Editorial. “(...) Como resultado, no todos los tiempos son igualmente favorables para la expansión de la justicia constitucional. (...) Los tiempos difíciles de la fragilidad exigen una mayor circunspección por parte de las Cortes, ante el peligro de hacer dejarse llevar por las contiendas políticas y de comprometer así, ulteriormente, la propia Constitución”

ello supondría una intromisión indebida en el ámbito de su competencia política. Sin embargo, tal control sí resulta indispensable en supuestos graves, como la imposición de la inhabilitación política, en tanto dicha sanción incide de manera directa y significativa en el contenido constitucionalmente protegido del fundamental a ser elegido y en la participación política del ciudadano. En este ámbito, la justicia constitucional no reemplaza la valoración política del Congreso, sino que garantiza que el límite temporal de la sanción respete el principio de proporcionalidad y, con ello, los estándares propios de un Estado de derecho.

En consecuencia, obsérvese el siguiente cuadro, que resume los aspectos desarrollados hasta aquí:

Cuadro 1
Dimensiones del control

Plano político discrecional (no enjuiciable constitucionalmente)	Plano jurídico garantista (enjuiciable constitucionalmente)
<p>Determinar si un hecho o conducta constituye infracción constitucional suficiente para ameritar sanción. Esto pertenece al ámbito de atribución política del Congreso y está fuera, razonablemente, del control del Tribunal Constitucional. ¿El Congreso consideró que los hechos constituyen infracción constitucional? Se respeta su juicio discrecional, sin sustitución por el criterio judicial.</p>	<p>Una vez que el Congreso decide sancionar, la forma en que concreta esa sanción (inhabilitación, duración, alcance) debe respetar los límites constitucionales. Aquí se exige el principio de proporcionalidad como límite.</p>

En consecuencia:

No se discute la decisión de sancionar (facultad exclusiva del Congreso).

Si se discute el modo en que se fija el límite temporal de la inhabilitación política (sometido a control constitucional en atención al principio de proporcionalidad).

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, la conveniencia política para decidir sancionar con la inhabilitación es una competencia exclusiva del Congreso, por lo que resulta razonable afirmar que el Tribunal Constitucional solo puede controlar el grado de sanción de la inhabilitación política.

Ahora bien, la discrecionalidad parlamentaria en materia de sanciones políticas se ejerce dentro de un doble marco: uno político, vinculado a la atribución exclusiva de valorar la existencia de una infracción constitucional; y otro jurídico, limitado por el principio de proporcionalidad en la determinación concreta de la sanción. De este modo, no se desnaturaliza la competencia exclusiva del Congreso, pero tampoco se deja sin garantía el respeto de los derechos fundamentales. La tensión entre discrecionalidad política y control constitucional se resuelve, entonces, mediante un examen en dos fases: respeto a la discrecionalidad en la atribución de responsabilidad, y control de constitucionalidad sobre la proporcionalidad en la graduación de la sanción.

Dicha interpretación tiene sustento además en la postura asumida en el Expediente 5854-2005-AA por Tribunal Constitucional, pues el principio de corrección funcional,

[...] exige, al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y; competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado (fundamento 12).

Solo en este contexto, se puede admitir como sustentable constitucionalmente la interpretación del Tribunal en la Sentencia 0003-2022-PCC/TC.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha identificado en la Sentencia 3593-2006-AA/TC algunas conductas pasibles de ser sancionadas a través del procedimiento parlamentario de juicio político por infracción a la Constitución, en el ámbito de los deberes hacia el Estado y la Nación, en el régimen tributario y presupuestal, entre otros.

De hecho, resulta pertinente destacar la adecuada respuesta del Tribunal Constitucional⁸ en el referido caso, debido a que las razones que justificaron la sanción de inhabilitación política se sustentaron en hechos que representaban una afectación evidente a bienes constitucionales indispensables para la vigencia del Estado de derecho.

Por lo tanto, aun cuando el Congreso de la República tiene un margen de discrecionalidad para imponer sanciones en el procedimiento parlamentario de juicio político, la garantía judicial de los principios constitucionales, y en especial el de proporcionalidad, exige que la elección de la medida de sanción política se fundamente en una correlación entre los hechos que justifican la sanción y la gravedad de la infracción constitucional.

Es decir, que, para establecer el grado de sanción, resulta imprescindible advertir una correlación entre los hechos denunciados constitucionalmente y el nivel de transgresión al orden constitucional, de ahí que solo resulte razonable imponer el tope máximo de inhabilitación, ante situaciones que revistan un impacto significativamente negativo para los bienes constitucionales⁹.

La jurisdicción constitucional en este ámbito es imprescindible para tutelar los derechos fundamentales y asegurar que las decisiones del Poder Legislativo no excedan los límites que la Constitución impone a todo poder constituido. Esto resulta saludable para nuestra democracia constitucional, en la medida que fortalece la legitimidad de las decisiones del Congreso, y también protege los derechos de los ciudadanos frente a posibles actuaciones arbitrarias del poder político.

Finalmente, es posible plantear que la aplicación del principio de proporcionalidad debe operar bajo un modelo de control diferenciado: mientras que en la atribución de responsabilidad política el margen de apreciación del Congreso es amplio y debe quedar excluido del control constitucional, en la determinación del grado de sanción la exigencia de proporcionalidad se vuelve central y estricta. Este enfoque evita que la justicia constitucional sustituya el criterio político del legislador, pero asegura que ninguna sanción de inhabilitación política pueda imponerse sin una relación clara, razonada y proporcional entre los hechos imputados y la gravedad de la medida adoptada.

IV. CONCLUSIONES

Las restricciones a las libertades fundamentales solo pueden admitirse frente a razones constitucionalmente justificadas. La decisión de imponer una sanción de inhabilitación política constituye una prerrogativa discrecional del Congreso de la República; sin embargo, dicha discrecionalidad no es absoluta. En consecuencia, el Tribunal Constitucional carece de competencia para revisar las valoraciones políticas que sustentan la atribución de responsabilidad, pero sí puede pronunciarse respecto a la determinación del límite temporal de la inhabilitación política, en tanto dicho extremo debe guardar correspondencia con el principio de proporcionalidad. En suma, resulta legítimo someter a control las resoluciones legislativas que imponen sanciones de mayor severidad, especialmente cuando no se advierte una correlación suficiente entre los hechos imputados y una afectación significativa de bienes constitucionalmente relevantes.

V. BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R. (2003). *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Universidad Externado.

Alexy, R. (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Palestra Editores.

8 “Como hemos sostenido los criterios de razonabilidad y proporcionalidad son elementos fundamentales para imponer la sanción y también para evaluarla. En el presente caso las recurrentes fueron inhabilitadas para el ejercicio de la función pública por cinco años por infracción de los artículos 43.º, 150.º, 158.º y 177.º de la Constitución. Este Colegiado estima que los hechos por los cuales fueron sancionadas las recurrentes tenían directa relación con los deberes que les imponían los artículos 43, 150, 158, y 177 de la Constitución, configurando de este modo las infracciones constitucionales que originaron la sanción impuesta, la cual era razonable y proporcional en la medida de que se trataba de la afectación a bienes constitucionales indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático” (Sentencia 3593-2006-AA/TC, fundamento 12).

9 De hecho, en los procesos judiciales penales o procedimientos administrativos sancionadores, el principio de proporcionalidad demanda un análisis riguroso del daño causado para justificar la elección del nivel de sanción. Al respecto: Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 22, 367. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6048/8011>

Barak, A. (2017). *Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones*. Palestra Editores.

Dworkin, Ronald. (1989). *Los derechos en serio*. Editorial: Ariel Derecho.

Dworkin, R. (2019). *El derecho de las libertades: La lectura moral de la Constitución Norteamericana*. Palestra Editores.

Gaviria, J. (2014). Notas: Democracia y control de constitucionalidad en el pensamiento de Ronald Dworkin. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (6), 361-368.

Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases*. Cambridge University Press.

Rawls, John. (1985) *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México. Traducción de María Dolores Gonzales.

Van der Schyff, G. (2010). *Judicial review of legislation: a comparative study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa* (Vol. 5). Springer Science & Business Media.

Von Hayek, F. A. (1980). El ideal democrático y la contención del poder. *Estudios públicos*, (1).

Waldron, Jeremy (2018). Control de constitucionalidad y legitimidad política. Traducción de Vicente F. Benítez R. y Santiago García J. Universidad de La Sabana. Año 32 – Vol. 21 Núm. 1, junio 2018. PP.7-28.

Zagrebelsky, G., & Marcenò, V. (2019). *Justicia constitucional: Vol. I: Historia, principios e interpretaciones*. Zela Grupo Editorial.

Jurisprudencia

Sentencia 3760-2004-AA/TC, de fecha 18 de febrero de 2005.

Sentencia 5854-2005-AA/TC, de fecha 8 de noviembre de 2005.

Sentencia 0006-2003-AI/TC, de fecha 1 de diciembre de 2003.

Sentencia 0003-2022-PCC/TC, de fecha 23 de febrero de 2023.