

Congreso de la República

RESOLUCION N.º 301 -2025-DGA-CR

Lima, 26 SEP. 2025

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por la servidora **ELIZABETH ELISA LEDESMA ROJAS** contra la **RESOLUCIÓN N.º 722-2025-DRH/DGA/CR** de fecha 04 de agosto de 2025, emitida por el Departamento de Recursos Humanos.

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución N.º 703-2024-DRH-DGA-CR, de fecha 25 de octubre de 2025, se dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario contra la servidora Elizabeth Elisa Ledesma Rojas por la presunta comisión de falta grave laboral prevista en el inciso a) del artículo 25 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo 728, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR, referido a “(...) *El incumplimiento de las obligaciones de trabajo que supone el quebrantamiento de la buena fe laboral (...)*” y la inobservancia del Reglamento; en concordancia con el literal a) del artículo 105 del Reglamento Interno de Trabajo.

Que, el Departamento de Recursos Humanos, expidió la Resolución N.º 722-2025-DRH/DGA/CR de fecha 04 de agosto de 2025, imponiendo a la servidora Elizabeth Elisa Ledesma Rojas, la sanción de **SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES POR UN (01) DÍA**.

Que, al respecto, la servidora Elizabeth Elisa Ledesma Rojas con fecha 27 de agosto de 2025, interpuso recurso de apelación contra la Resolución N.º 722-2025-DRH/DGA/CR.

Que, en ese contexto, el precitado recurso y sus antecedentes fueron derivados a la Oficina Legal y Constitucional y esta a su vez lo remitió a esta Área para la atención correspondiente.

Admisibilidad del Recurso de Apelación

Que, la norma administrativa reconoce el derecho de los administrados de cuestionar y/o contradecir las decisiones de la administración dentro de un procedimiento, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo. Es dentro de este marco legal que el numeral 120.1 del artículo 120 del TUO de la Ley N.º 27444, otorga a los administrados la facultad de contradicción administrativa, la cual se puede plantear “*frente a un acto que supone viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos*”.

Que, dicha facultad solamente puede hacerse efectiva mediante el uso de los recursos administrativos señalados por ley, las cuales de acuerdo con lo establecido en el numeral 217.2 del artículo 217 de la norma mencionada, sólo pueden

Congreso de la República

interponerse contra "(...) los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo".

Que, de acuerdo con el análisis formal, se aprecia que la Resolución N° 722-2025-DRH/DGA/CR, de fecha 04 de agosto de 2025 materia del recurso de apelación, fue notificado a la recurrente el 05 de agosto de 2025 y el recurso de apelación fue interpuesto el 27 de agosto de 2025, en ese sentido, se aprecia que el recurso de apelación:

- a) Ha sido interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución N° 722-2025-DRH/DGA/CR, plazo establecido por el numeral 218.2 del artículo 218 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- b) Cumple con los requisitos de admisibilidad señalados en los artículos 124 y 221 del TUO de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Sobre el recurso de apelación

Que, el 27 de agosto de 2025, la servidora interpuso recurso de apelación argumentando lo siguiente:

- i. La identificación de la presunta responsabilidad se origina de la emisión de la Carta S/N de fecha 15 de febrero de 2024, donde el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, expone la visualización de la reunión del comité y la exposición de esta fuera de las oficinas del Congreso de la Republica.
- ii. La resolución apelada se encuentra en la causal establecida en el inciso 1) del artículo 10 del TUO de la Ley 27444, por contravenir el artículo IV del mismo cuerpo normativo; ya que la jefa del Departamento de Recursos Humanos en su calidad de órgano sancionador invoca otras normas, las cuales no se tipificaron al momento de la instauración del proceso administrativo disciplinario.
- iii. El órgano sancionador ha vulnerado el principio prescrito en el inciso 8) del artículo 248 del TUO de la Ley 27444, ya que no hay nexo causal entre su persona y la conducta infractora.
- iv. La autoridad no ha demostrado durante el proceso sancionador que su persona haya grabado con su celular en la reunión del comité; por lo que, invoca el principio de verdad material.
- v. Las imágenes 01 y 02 del recurso, han sido consideradas en el Informe Final N° 017-2025-ST-CPAD-CR de fecha 10 de julio de 2025, coligiendo que las mismas no se aprecia que su persona haya filmado la reunión; por lo que, la apelada contraviene el principio de verdad material.

Congreso de la República

- vi. En su calidad de servidora pública del Congreso de la República nunca ha tenido ningún tipo de demerito inscrito en su legajo personal, teniendo por el contrario felicitaciones y reconocimientos; por lo que, su honor se ve mellado.

Sobre las faltas imputadas a la apelante

Que, de los actuados se verifica que, a la apelante, tanto al inicio del procedimiento administrativo disciplinario como al momento de la imposición de la sanción, se le atribuyó el hecho de grabar y exponer imágenes de la reunión sobre asuntos de orden interno que el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo del Congreso de la República estaba tratando y que no debieron ser expuestas sin autorización, imputándole la transgresión de los deberes de los servidores regulados en el literal c) y d) del numeral 88.2 del artículo 88 del Reglamento Interno de Trabajo y el numeral 3 del artículo 7 del Código de Ética de la Función Pública.



Que, al respecto, se precisa que se ha imputado a la recurrente el haber grabado y expuesto imágenes de una reunión sin autorización.

Que, en ese sentido a lo expuesto, corresponde analizar si los hechos materia de imputación se encuentran debidamente acreditados en el presente procedimiento disciplinario, de conformidad con la documentación que obra en el expediente.

Que, de acuerdo con la carta S/N con fecha de recepción 15 de febrero de 2024 y suscrita por Dr. Miguel Marquina Lara, presidente de la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo, durante la emisión de un reportaje periodístico se difundieron imágenes de una reunión del comité en mención; por lo que, identificaron según la relación de asistentes y por la ubicación de la toma filmica a las siguientes personas: Elizabeth Ledesma Rojas, Danny Pantoja Cadillo y Edson Vega Levano.

Que, en el reportaje periodístico "Congreso: terreno por trabajo", del Programa Periodístico Cuarto Poder, se reprodujo una toma filmica de la reunión¹ del Comité de Seguridad y Salud en el trabajo, hecho que se observa en el tiempo desarrollado de 9 minutos con 13 segundos de iniciado el reportaje.

Que, por su parte, la Oficina de Seguridad del Congreso de la República, a través del Informe N° 002-2024-OS-OM/CR de fecha 05 de marzo de 2024 efectuó un análisis de las fotografías y videos proporcionados empleando el método de contrastación y comparación, infiriendo que la persona que filmó la reunión materia de los hechos, es la que se encuentra sentada en el segundo lugar desde el inicio de la mesa a la derecha (tomando como referencia el fondo de la sala), a la cual denominaron muestra del análisis Nro. 4, persona de sexo femenino, con cabello rubio, que tenía un cerca de ella un celular, un portafolio o maletín de una laptop de color negro con diseños grises, persona que frente a ella tenía el micrófono instalado en la mesa y en el lado opuesto se aprecia a la persona de sexo femenino vestida con una blusa de diseño blanco y negro.

¹ Llevada a cabo el 05 de diciembre de 2023.



Congreso de la República

Que, en ese contexto, resulta importante mencionar que para debilitar la presunción de inocencia las autoridades administrativas deben contar con medios probatorios idóneos que, al ser valorados debidamente, produzcan certeza de la culpabilidad de los administrados en los hechos que les son atribuidos. Así, "la presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos estos elementos formando convicción"².

Que, asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la presunción de inocencia, como todo derecho, no es absoluto, sino relativo; precisando lo siguiente: "*parte de esa relatividad del derecho a la presunción de inocencia está vinculado también con que dicho derecho incorpora una presunción «iuris tantum» y no una presunción absoluta; de lo cual se deriva, como lógica consecuencia, que la presunción de inocencia puede ser desvirtuada mediante una mínima actividad probatoria*"³. Por esa razón, para enervar la de presunción de inocencia que favorece a todo ciudadano las entidades están obligadas a realizar una mínima actividad probatoria que les permita contar con los elementos suficientes para generarse certeza.

Que, es pues en esa línea que, los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 2744419, reconocen los principios de impulso de oficio y verdad material, respectivamente, según los cuales, en el procedimiento administrativo la autoridad administrativa tiene la obligación de ejecutar todos los actos convenientes para verificar los hechos que motivan su decisión, siendo imperativo que impulsen el procedimiento y recaben tantos medios probatorios como sean necesarios para arribar a una conclusión acorde con la realidad de los hechos.

Que, evidentemente, los principios de impulso de oficio y verdad material constituyen medios de satisfacción del principio de presunción de inocencia, pues solo en la medida en que la Entidad haya comprobado objetivamente que el servidor cometió la falta que le fue atribuida, podrá declararlo culpable y sancionarlo. Por ello, es obligación de la Entidad agotar todos los medios posibles para determinar su culpabilidad en resguardo de la función pública, estando proscrito imponer sanciones sobre parámetros subjetivos o supuestos no probados.

Que, en el caso concreto, se verifica que el presidente de la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo, contando con mayores elementos, identificó a la servidora de Elizabeth Elisa Ledesma Rojas, como la única persona de pelo rubio, ubicada en el segundo lugar, al lado opuesto de la persona de blusa blanca con negro y que además es la persona que cuenta con un portafolio o maletín de una laptop de color negro con diseños grises.

Que, de acuerdo con las imágenes ofrecidas en el procedimiento disciplinario, se advierte que la descripción e identificación de la persona que

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 441.

³ Fundamento 5 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional el Expediente N° 2440-2007-PHC/TC.

Congreso de la República

efectuó la cuestionada toma filmica corresponde a las características físicas y de ubicación de la servidora apelante, esto además de forma inequívoca.

Que, por su parte, los literal c) y d) del numeral 88.2 del artículo 88 del Reglamento Interno de Trabajo, que regulan los deberes de los servidores, prescriben lo siguiente:

- "c) Mantener el todo momento, dentro y fuera del centro de trabajo, absoluta reserva respecto de los asuntos, información y documentación oficiales y personales en que interviene, o de las que tome conocimiento directa o indirectamente, con motivo de su labor específica o de manera circunstancial
- d) Contribuir, con su conducta laboral y pública, a salvaguardar la imagen institucional."

Que, por otro lado, el numeral 3 del artículo 7 del Código de Ética de la Función Pública, que regula los deberes de los servidores públicos, regula lo siguiente:

- "3. *Discreción*
Debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones (...)"

Que, estando a los hechos expuestos y de conformidad con la documentación que obra en el expediente, se encuentra debidamente acreditada la responsabilidad de la apelante por los hechos que fue sancionada en el marco del procedimiento administrativo disciplinario iniciado en su contra.

Verificación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad

Que, al respecto, se tiene que el principio de razonabilidad y proporcionalidad se encuentran reconocidos de manera expresa en el último párrafo del artículo 200º de la Constitución Política del Perú.

Que, por su parte, el Tribunal Constitucional, al desarrollar el principio de proporcionalidad y razonabilidad, ha señalado que: "(...) el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación"⁴. Asimismo, ha señalado que, "(...) el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta. El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional"⁵.

Que, es así como, el principio de razonabilidad y proporcionalidad constituyen un límite a la potestad sancionadora del empleador, que garantiza

⁴ Fundamento 15 de la sentencia emitida en el expediente N° 2192-2004-AA /TC.

⁵ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 0535-2009-PA/TC.

Congreso de la República

que la medida disciplinaria impuesta guarde correspondencia con los hechos. Lo que implica que la entidad, luego de que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada deba elegir la sanción a imponer valorando elementos como la gravedad de la falta, los antecedentes del trabajador, el cargo desempeñado u otros, de modo que la sanción resulte menos gravosa para la impugnante.

Que, en ese sentido, del análisis de la resolución de sanción, se aprecia que el órgano sancionador optó por aplicar la sanción de suspensión por un (01) día (dentro del rango máximo de 30 días establecidos por el Reglamento Interno de Trabajo para tal efecto) y no con un plazo más gravoso como el propuesto por el órgano instructor.

Que, conforme al literal j), del artículo 18 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Servicio Parlamentario, corresponde a la Dirección General de Administración resolver en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos por resoluciones emitidas por el Departamento de Recursos Humanos.

Estando a lo opinado por el Área de Asesoría Jurídica de la Oficina Legal y Constitucional del Congreso y conforme a las atribuciones conferidas por el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario, aprobado por Acuerdo de Mesa 135-2024-2025/MESA-CR.

SE RESUELVE:

Artículo Primero. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la servidora **ELIZABETH ELISA LEDESMA ROJAS**, de conformidad a los considerados expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo. - **NOTIFICAR** copia autenticada de la presente resolución a la servidora **ELIZABETH ELISA LEDESMA ROJAS** y al Departamento de Recursos Humanos, para los fines correspondientes.

Artículo Tercero. - Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrate, comuníquese, cúmplase y archívese.

MARIO FERNANDEZ GARIBAY
Director General de Administración
CONGRESO DE LA REPÚBLICA