



EXPEDIENTES SIN HUELLA DIGITAL

Propuesta para modernizar la Procuraduría Pública del Ejército del Perú

AUTORA

Mag. Dirección Pública
Elizabeth Sabina Paredes Icochea

Expedientes sin huella digital

Propuesta para modernizar la Procuraduría
Pública del Ejército del Perú

Editor



Expedientes sin Huella Digital

Propuesta para modernizar la Procuraduría Pública del Ejército del Perú

Primera edición, 2026

© Elizabeth Sabina Paredes Icochea, 2025

© Centro de Investigación y Producción Científica IDEOs, 2026

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización expresa de la autora o de la editorial.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Diseño y diagramación

Centro de Investigación y Producción Científica IDEOs

Impreso en el Perú / Printed in Peru



A quienes, cada día,
defienden los intereses del Estado
desde la Procuraduría Pública del Ejército del Perú,
y merecen mejores herramientas para cumplir su
misión.



SOBRE LA AUTORA

Elizabeth Sabina Paredes Icochea

Magíster en Dirección Pública

eparicosa@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-2735-4403>

Ministerio de Defensa – Ejército del Perú – Adscrita a la Procuraduría Pública del
Ejército del Perú, Lima – Perú

Elizabeth Sabina Paredes Icochea es abogada, Magíster en Dirección Pública, egresada de la Maestría en Derecho Empresarial en la Universidad Nacional Federico Villareal, e investigadora. Cuenta con más de veinte años de experiencia profesional en el ejercicio del Derecho, principalmente en la defensa jurídica del Estado, la asesoría legal y la administración pública.

Su trayectoria combina la práctica jurídica con la docencia y, en los últimos años, con la investigación académica, orientando su trabajo al fortalecimiento de la gestión pública mediante la innovación, la transformación digital y la gestión documental.

Expedientes sin Huella Digital constituye su primera obra y recoge el resultado de una investigación desarrollada en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú. A través de ella propone un modelo de modernización de la gestión documental sustentado en la experiencia institucional, el análisis jurídico y la convicción de que una mejor organización de la información fortalece la defensa jurídica del Estado.

Convencida de que el conocimiento solo adquiere verdadero valor cuando se comparte y se transforma en soluciones, impulsa la investigación como una herramienta para mejorar las instituciones públicas y contribuir al fortalecimiento del Estado.

ÍNDICE

SOBRE LA AUTORA.....	4
GLOSARIO DE TÉRMINOS	10
RESEÑA.....	18
INTRODUCCIÓN.....	20
CAPÍTULO I	23
1.1. Apertura narrativa: la vida de un expediente.....	23
1.2. Contextualización: ¿por qué importa este problema?	24
1.3. Desarrollo: la gestión documental como eje de la defensa jurídica	25
1.3.1. El expediente judicial: mucho más que un conjunto de documentos	25
1.3.2. El ciclo de vida del expediente en la PPEP	26
1.3.3. El marco normativo: la obligación de modernizar	27
1.3.4. La experiencia internacional: lo que ya funciona en otros países	28
1.4. Realidad institucional: lo que ocurre cada día en la PPEP	29
1.5. Análisis crítico: ¿qué consecuencias genera y por qué ocurre?.....	31
1.5.1. Las consecuencias del modelo actual	31
1.5.2. ¿Por qué ocurre esta situación?	32
1.6. Propuesta: los cambios que este capítulo anticipa.....	33
1.7. Cierre: el expediente que espera.....	34
CAPÍTULO II.....	36
2.1. Apertura narrativa: el expediente que no estaba.....	36
2.2. Contextualización: por qué los fundamentos importan	37
2.3. Desarrollo: los pilares de la gestión documental	38
2.3.1. La gestión documental: mucho más que archivar	38
2.3.2 El ciclo de vida del documento: el recorrido que nadie controla	39
2.3.3 El expediente electrónico: el archivo que no se pierde	39
2.3.4 La digitalización documental: el punto de partida	40
2.3.5 El sistema de gestión documental: la plataforma que lo integra todo	41
2.3.6 La mesa de partes virtual: el ingreso que queda registrado	42
2.3.7 La seguridad de la información: lo que protege lo que existe.....	43
2.4. Realidad institucional: cuando los fundamentos faltan	44
2.5. Análisis crítico: ¿qué consecuencias tiene la ausencia de fundamentos?.....	45

2.5.1 El riesgo procesal: cuando la información no está	45
2.5.2 El riesgo institucional: cuando la auditoría encuentra vacíos	45
2.5.3 El riesgo normativo: el incumplimiento que se acumula	46
2.6. Propuesta: construir los fundamentos, uno por uno	46
2.7. Cierre: el documento que debe estar.....	47
CAPÍTULO III	49
3.1. Apertura narrativa: el día en que el papel se quedó solo	49
3.2. Contextualización: el Estado peruano ante el desafío digital	50
3.3. Desarrollo: qué es y qué exige la transformación digital	51
3.3.1. La transformación digital: rediseñar, no digitalizar.....	51
3.3.2. El gobierno digital: el modelo que el Estado peruano ya exige	52
3.3.3. Las contingencias como escenas: lo que ocurre cuando no se transforma...	53
3.3.4. Experiencias internacionales: lo que otros países ya resolvieron.....	59
3.3.5 Las condiciones de la transformación: lo que se necesita para que funcione	59
3.4. Realidad institucional: entre el papel y la decisión	60
3.5. Análisis crítico: el costo de no transformarse.....	61
3.5.1. El costo económico.....	61
3.5.2. El costo institucional	62
3.5.3 El costo humano	62
3.6. Propuesta: tres principios para una transformación sostenible.....	62
3.7. Cierre: la pregunta que no puede postergarse.....	63
CAPÍTULO IV.....	65
4.1. Apertura narrativa: la demanda que esperó en un escritorio	65
4.2. Contextualización: conocer para transformar	66
4.3. Desarrollo: la institución vista desde adentro	67
4.3.1. Estructura y personal: quiénes sostienen la defensa jurídica del Ejército	67
4.3.2. El procedimiento de distribución de demandas: cuando el tiempo no espera	68
4.3.3. El espacio físico: cuando el archivo ocupa el trabajo.....	69
4.3.4. Análisis FODA: el mapa de la situación institucional.....	71
4.4. Los datos que hablan: resultados de la encuesta al personal	72
4.4.1. La ineficiencia del sistema actual: lo que el personal ya sabe.....	72
4.4.2. La pérdida de documentos: el riesgo que todos conocen	72

4.4.3. La digitalización: el cambio que el personal quiere	73
4.4.4. La capacitación: la condición que el personal pide	73
4.4.5. Los mecanismos de control: la sostenibilidad que el personal valora	74
4.5. La voz de la experiencia: percepciones de los ex procuradores	74
4.5.1. La percepción de la situación actual	74
4.5.2. Los desafíos identificados	75
4.5.3. Los beneficios esperados	75
4.6. Análisis crítico: lo que el diagnóstico confirma	76
4.6.1. El tiempo como recurso no gestionado	76
4.6.2. El conocimiento como recurso no preservado	76
4.6.3. El espacio como recurso mal utilizado	77
4.7. Propuesta: lo que el diagnóstico señala como prioritario	77
4.8. Cierre: el diagnóstico que no deja dudas	78
CAPÍTULO V	79
5.1. Apertura narrativa: imaginar el primer día del sistema	79
5.2. Contextualización: una propuesta para una institución real	81
5.3. Objetivos del modelo de modernización	83
5.3.1. Objetivo general	83
5.3.2. Objetivos específicos	83
5.4. Los cinco componentes del modelo	84
5.5. Realidad institucional: cómo se implementa en la PPEP	89
5.5.1. Punto de partida: lo que ya existe	89
5.5.2. Las fases de implementación	90
5.5.3. La Directiva N° 001-2025/PPEP: el instrumento normativo del modelo	91
5.6. Análisis crítico: los obstáculos que el modelo debe anticipar	91
5.6.1. La resistencia al cambio	91
5.6.2. Las restricciones presupuestales	91
5.6.3. La ciberseguridad	92
5.7. El antes y el después: lo que el modelo cambia	92
5.8. Cierre: el sistema que la institución merece	93
CAPÍTULO VI	95
6.1. Apertura narrativa: el expediente que cierra el libro	95
6.2. Los retos de la transformación digital en la PPEP	96

6.2.1. El reto de la cultura organizacional	96
6.2.2. El reto de la continuidad institucional	97
6.2.3. El reto presupuestal	98
6.2.4. El reto de la ciberseguridad	99
6.2.5. El reto de la interoperabilidad	99
6.2.6. El reto de las condiciones físicas	100
6.3. Las perspectivas que abre la transformación	100
6.3.1. Una procuraduría más eficiente	101
6.3.2. Una procuraduría más transparente	101
6.3.3. Una procuraduría más resiliente	102
6.3.4. Una procuraduría que preserva su memoria	102
6.3.5. Una procuraduría referente del sistema	103
6.4. Conclusiones derivadas de la encuesta al personal	103
6.4.1. Sobre la eficiencia del sistema actual	103
6.4.2. Sobre la pérdida y extravío de documentos	104
6.4.3. Sobre la digitalización como solución	104
6.4.4. Sobre la Mesa de Partes Virtual	104
6.4.5. Sobre el sistema de gestión de casos	104
6.4.6. Sobre la capacitación en TIC	105
6.4.7. Sobre la reducción del uso de papel	105
6.4.8. Sobre la comunicación con usuarios externos	105
6.4.9. Sobre el impacto de la capacitación en el desempeño	106
6.4.10. Sobre los mecanismos de control	106
6.5. Conclusiones derivadas de las entrevistas a los ex procuradores	106
6.5.1. La percepción de la situación actual	106
6.5.2. Los desafíos identificados	107
6.5.3. Las razones por las que no se implementaron TIC durante sus mandatos .	107
6.5.4. Los beneficios esperados y los obstáculos anticipados	107
6.5.5. La valoración del sistema propuesto	108
6.6. Conclusiones integradas del libro	108
6.6.1. La ineficiencia es estructural, no coyuntural	108
6.6.2. La digitalización es la condición básica	109
6.6.3. El control del tiempo es el problema central	109

6.6.4. La trazabilidad garantiza la integridad institucional.....	110
6.6.5. La capacitación es condición sine qua non.....	110
6.6.6. La institucionalización garantiza la sostenibilidad.....	110
6.6.7. La modernización es un imperativo normativo	111
6.6.8. El costo de no transformarse supera el de transformarse	111
6.7. Recomendaciones	112
6.7.1. Para las autoridades de la Comandancia General del Ejército y el Ministerio de Defensa	112
6.7.2. Para la Procuraduría General del Estado	113
6.7.3. Para la Procuraduría Pública del Ejército	114
6.7.4. Para el personal de la PPEP.....	115
6.8. Perspectiva final: lo que este libro espera haber logrado	115
BIBLIOGRAFÍA	118
A — Libros, artículos y documentos académicos	118
B — Marco normativo y documentos oficiales.....	121
ANEXO 1	121
ANEXO 2	128
ANEXO 3	130

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Los términos que se presentan a continuación se definen en el contexto específico de la gestión documental, la defensa jurídica del Estado y la transformación digital del sector público, que es el marco en el que se inserta esta obra.

Actuación procesal

Acto jurídico realizado por las partes o por el órgano jurisdiccional en el marco de un proceso judicial, que produce efectos en el desarrollo del procedimiento. En la PPEP, cada actuación procesal genera documentación que debe ser registrada en el expediente correspondiente.

Alfa de Cronbach

Coeficiente estadístico que mide la consistencia interna de un instrumento de medición, indicando el grado en que los ítems de una escala miden el mismo constructo. Un valor de 0.83, como el obtenido en la encuesta de esta investigación, indica una alta fiabilidad del instrumento.

Archivador

Instrumento físico utilizado para organizar y conservar documentos en soporte papel. En el contexto de la PPEP, los archivadores constituyen el principal medio de almacenamiento de los expedientes judiciales, con las limitaciones de espacio, vulnerabilidad y accesibilidad que eso implica.

Auditoría Financiera Gubernamental

Examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y administrativas de una entidad pública, realizado con posterioridad a su ejecución, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Es ejecutada por la Contraloría General de la República del Perú.

Backup (copia de seguridad)

Copia de datos informáticos almacenada en un medio distinto al original, con el propósito de garantizar la recuperación de la información en caso de pérdida, daño o destrucción del soporte principal. En el modelo propuesto, los backups son automáticos y periódicos, con redundancia geográfica.

Ciberseguridad

Conjunto de prácticas, tecnologías y procesos diseñados para proteger los sistemas informáticos, redes y datos de ataques, daños o accesos no autorizados. En el contexto del sistema de gestión documental propuesto, se rige por los principios de la norma ISO/IEC 27001.

Ciclo de vida documental

Recorrido completo de un documento desde su creación o ingreso hasta su disposición final, que comprende las etapas de creación, organización, uso activo, conservación y disposición. El control del ciclo de vida documental es uno de los fundamentos del sistema de gestión documental propuesto para la PPEP.

Cloud computing (computación en la nube)

Modelo de prestación de servicios tecnológicos a través de internet, que permite acceder a recursos informáticos — almacenamiento, procesamiento, software — sin necesidad de infraestructura física local. Permite que los expedientes digitales estén disponibles desde cualquier dispositivo con conexión a internet, eliminando la dependencia de la infraestructura física del edificio.

Cosa juzgada

Principio jurídico que establece la inmutabilidad de las sentencias firmes, impidiendo que una misma pretensión sea nuevamente sometida a proceso judicial. En la PPEP, la ausencia de un sistema con memoria institucional ha permitido que demandas ya resueltas favorablemente para el Ejército sean reiniciadas sin que nadie lo advierta.

Cuaderno de control de demandas

Registro físico utilizado por la PPEP para consignar los datos básicos de cada proceso judicial activo: número de expediente, juzgado, demandante, demandado, materia, fecha de ingreso y abogado responsable. Su pérdida o extravío compromete el seguimiento de la totalidad de la cartera de casos de la institución.

Digitalización

Proceso de conversión de documentos físicos o información analógica a formato digital, mediante captura de imagen, indexación con metadatos y control de calidad. Conforme a la norma ISO 15489, la digitalización debe garantizar que los documentos resultantes tengan el mismo valor probatorio que los originales.

Directiva N° 001-2026/PPEP

Instrumento normativo propuesto en este libro para regular la implementación del sistema integral de gestión documental digitalizada en la PPEP. Establece los procedimientos, responsabilidades, fases de implementación y mecanismos de control del proceso de modernización. Su aprobación formal por el Procurador sería el primer acto administrativo que daría inicio oficial a la transformación.

Escala de Likert

Instrumento de medición psicométrica que presenta a los encuestados afirmaciones sobre las que deben expresar su nivel de acuerdo en una escala de opciones ordinales. En la encuesta aplicada al personal de la PPEP se utilizó una escala de cinco niveles: 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo).

Expediente electrónico

Conjunto organizado de documentos digitales que corresponden a un mismo proceso judicial o administrativo, gestionados mediante un sistema informático que garantiza su autenticidad, integridad, disponibilidad y conservación durante todo su ciclo de vida. A diferencia del expediente físico, no puede extraviarse ni deteriorarse por causas materiales.

Expediente judicial

Conjunto de documentos que registran el desarrollo de un proceso judicial, incluyendo la demanda, la contestación, los medios probatorios, las resoluciones del juzgado y todas las actuaciones realizadas por las partes. En la PPEP, cada expediente representa un proceso activo en el que el Estado es parte.

FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Herramienta de análisis estratégico que permite identificar los factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) que condicionan el desempeño de una organización. Fue aplicada en el Capítulo IV como parte del diagnóstico de la PPEP.

Gestión documental

Conjunto de políticas, procedimientos y herramientas destinadas a administrar los documentos desde su creación hasta su disposición final, garantizando que la información permanezca organizada, accesible e íntegra durante todo su ciclo de vida. Su implementación adecuada es la condición básica para el funcionamiento eficiente de cualquier institución que gestione información jurídica.

Gobierno digital

Modelo de gestión pública que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la eficiencia de los procesos internos, la calidad de los servicios al ciudadano y la transparencia de las actuaciones del Estado. En el Perú, está regulado por el Decreto Legislativo N° 1412.

Indexación

Proceso de asignación de metadatos a los documentos digitalizados, que permite su localización mediante búsquedas en el sistema de gestión documental. Los metadatos mínimos para un expediente de la PPEP incluyen: número de expediente, juzgado, demandante, demandado, materia, fecha y tipo de actuación.

Interoperabilidad

Capacidad de los sistemas informáticos de distintas entidades para comunicarse e intercambiar información automáticamente, sin necesidad de intervención humana para la transferencia de datos. Es uno de los mandatos del Decreto Legislativo N° 1412 y un objetivo a mediano plazo del sistema propuesto para la PPEP.

ISO 15489

Norma internacional sobre gestión de documentos, publicada por la Organización Internacional de Normalización (ISO), que establece los principios y requisitos para la gestión de documentos en organizaciones públicas y privadas. En el modelo propuesto, es el estándar de referencia para el proceso de digitalización de los expedientes de la PPEP.

ISO/IEC 27001

Norma internacional sobre seguridad de la información, que establece los requisitos para implementar, mantener y mejorar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI). Sus tres principios fundamentales — confidencialidad, integridad y disponibilidad — son los que el sistema de gestión documental de la PPEP debe garantizar.

Mesa de Partes Virtual

Plataforma electrónica que gestiona automáticamente el ingreso, registro, distribución y seguimiento de todos los documentos que llegan a una institución pública. Reemplaza el registro manual en libros de correspondencia y hojas de cálculo, generando alertas automáticas de plazos procesales desde el momento del ingreso del documento.

Metadatos

Datos que describen y contextualizan otros datos, facilitando su búsqueda, clasificación y gestión. En el contexto del sistema de gestión documental de la PPEP, los metadatos de cada documento incluyen el número de expediente, el juzgado, las partes del proceso, la materia, la fecha y el tipo de actuación.

Modernización del Estado

Proceso de transformación de la gestión pública orientado a mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios que el Estado presta a los ciudadanos. En el Perú, su marco normativo principal es la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Octava Política General del Gobierno (2021-2026)

Política aprobada por Decreto Supremo N° 164-2021-PCM que establece la transformación digital del Estado como una prioridad de la gestión pública peruana para el período 2021-2026, incluyendo la digitalización de los procesos administrativos de todas las entidades públicas.

Oficial jurídico (abogado asimilado)

Personal militar del Ejército del Perú con formación en Derecho, que presta servicios jurídicos en las distintas dependencias de la institución. En la PPEP, los oficiales jurídicos se rigen por el Decreto Ley N° 19846 y el Decreto Legislativo N° 1132.

Plazo procesal

Período de tiempo establecido por la norma procesal dentro del cual una parte en un proceso judicial debe realizar determinada actuación, bajo apercibimiento de perder esa oportunidad. En la PPEP, los plazos más críticos son: diez días hábiles para contestar la demanda, cinco para apelar una sentencia y tres para apelar un auto o una multa.

PPEP

Abreviatura de Procuraduría Pública del Ejército del Perú. Órgano encargado de representar y defender jurídicamente al Ejército del Perú ante el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Arbitral y cualquier otra instancia en que el Estado sea parte.

PGE

Abreviatura de Procuraduría General del Estado. Ente rector del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, responsable de dirigir, normar, supervisar y fortalecer la defensa jurídica de los intereses del Estado a través de las procuradurías públicas.

Precariedad operativa

Condición de una institución que opera con recursos, herramientas o personal insuficientes para el cumplimiento eficiente de su misión. En el caso de la PPEP, la precariedad operativa se manifiesta en la ausencia de herramientas digitales, la escasez crónica de personal y la carencia de personal de mantenimiento, entre otros factores.

Ransomware

Tipo de software malicioso (malware) que cifra los archivos de un sistema informático y exige el pago de un rescate para restaurar el acceso a la información. Constituye uno de los riesgos de ciberseguridad que el sistema de gestión documental digital debe estar preparado para enfrentar.

Rebeldía

Situación procesal en que incurre una parte cuando no cumple con un acto procesal dentro del plazo establecido, particularmente cuando no contesta la demanda dentro del plazo legal. Cuando el Estado queda en rebeldía, pierde la oportunidad de presentar su versión de los hechos y ofrecer medios probatorios en ese proceso.

Rotación de personal

Sistema de cambio periódico del personal en los cargos que ocupa, inherente a la carrera militar. En la PPEP, la rotación ocurre aproximadamente cada dos años, generando una pérdida sistemática del conocimiento acumulado sobre los casos judiciales activos cuando no existe un sistema que lo preserve.

Sistema de gestión de casos

Plataforma informática que centraliza la información de todos los procesos judiciales activos de una institución, controla automáticamente los plazos procesales, detecta duplicidades y preserva el conocimiento institucional frente a la rotación del personal.

TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación)

Conjunto de recursos, herramientas y procedimientos basados en el uso de computadoras, redes y software para gestionar, procesar y transmitir información. En el contexto de la administración pública, las TIC son el instrumento principal de la transformación digital y la modernización de la gestión del Estado.

Trazabilidad

Capacidad de un sistema para registrar y reproducir el historial completo de un documento o expediente: quién lo creó, quién lo modificó, quién lo consultó, cuándo y en qué consistió cada acción. Es uno de los tres principios fundamentales del modelo de modernización propuesto — junto con la integralidad y la sostenibilidad —, y la condición que hace posible responder con evidencia objetiva ante cualquier cuestionamiento externo.

Transformación digital

Proceso de cambio profundo en la manera en que una organización crea valor, toma decisiones y presta sus servicios, aprovechando las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales. No se limita a digitalizar los procesos existentes: implica rediseñarlos para aprovechar lo que la tecnología hace posible.

RESEÑA

En algún lugar de Lima, un abogado de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú recibe una notificación judicial. El plazo empieza a correr. Antes de preparar la defensa del Estado, debe localizar el expediente entre cientos de legajos apilados en estantes metálicos, consultar un cuaderno de control y verificar una hoja de cálculo en Excel. Esa escena, que se repite cada día, resume con más elocuencia que cualquier estadística el problema que este libro se propone resolver.

Expedientes sin huella digital: Propuesta para modernizar la Procuraduría Pública del Ejército del Perú recorre la historia de una institución atrapada entre el papel y el siglo XXI. No para señalar culpas, sino para trazar el camino hacia un sistema de gestión documental moderno, seguro y capaz de responder a las exigencias de la defensa jurídica del Estado. A lo largo de seis capítulos, el libro combina fundamentos doctrinarios, normativa vigente, experiencias internacionales y evidencia empírica recogida directamente en la institución, para demostrar que la transformación digital de la PPEP no es una aspiración remota: es una necesidad urgente con soluciones concretas al alcance.

El lector encontrará en estas páginas el ciclo de vida de un expediente judicial narrado desde adentro: cómo ingresa, cómo se busca, cómo se pierde el tiempo y, sobre todo, cómo podría gestionarse mejor. Encontrará también el marco normativo que obliga a modernizar — la Ley N°27658 y el Decreto Legislativo N°1412 —, las experiencias de países que ya han dado ese paso y, al final, una propuesta de modernización articulada en cuatro componentes: digitalización de expedientes, mesa de partes virtual, sistema de gestión de casos y fortalecimiento de las competencias digitales del personal.

El libro está escrito para quienes trabajan en la defensa jurídica del Estado y para quienes toman decisiones sobre su modernización: procuradores públicos, abogados institucionales, gestores documentales, especialistas en administración pública y autoridades del sector defensa. También para quienes, desde la academia o la función pública, buscan comprender por qué la transformación digital de las instituciones jurídicas del Estado no puede seguir postergándose.

Más allá de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, la experiencia documentada en estas páginas puede servir de referencia para cualquier entidad pública que enfrente el mismo desafío: administrar grandes volúmenes de información judicial con instrumentos diseñados para otro tiempo. La modernización documental no comienza con tecnología. Comienza con la decisión de mirar el archivo con honestidad y reconocer que merece algo mejor.

INTRODUCCIÓN

Hay instituciones que funcionan a pesar de sus sistemas, no gracias a ellos. La Procuraduría Pública del Ejército del Perú es una de ellas. Su personal trabaja con compromiso y conocimiento jurídico. Los expedientes se gestionan, los plazos se cumplen, los escritos se presentan. Pero todo eso ocurre con un costo invisible: el tiempo que se pierde buscando documentos que deberían estar disponibles en segundos, el riesgo que se asume cuando el control de los plazos depende de la memoria de las personas y no de un sistema, el espacio que se ocupa con años de legajos acumulados porque nunca hubo una alternativa digital.

Este libro nació de observar esa realidad de cerca. Durante años, fue posible recorrer las oficinas de la PPEP, trabajar con otros abogados, revisar los procesos y documentar lo que ocurre cada día cuando una notificación judicial ingresa y el reloj comienza a correr. Lo que esa experiencia reveló no fue negligencia ni falta de capacidad. Fue algo más difícil de resolver: la ausencia de herramientas institucionales que estén a la altura de la misión que la institución tiene encomendada.

El Estado peruano no ha sido indiferente a este problema. La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la Ley de Gobierno Digital establecen con claridad la obligación de incorporar servicios digitales en las entidades públicas. Otras instituciones del Estado — el Poder Judicial, la SUNAT, el Ministerio de Economía — han avanzado en esa dirección. La PPEP no lo ha hecho todavía. No por falta de voluntad, sino porque nadie había trazado aún una ruta concreta para hacerlo.

Ese es el propósito de estas páginas: trazar esa ruta. No desde la teoría abstracta, sino desde el conocimiento directo de la institución, de sus procesos, de sus fortalezas y de sus limitaciones. El punto de partida fue la realidad del sistema. El punto de llegada es una propuesta de modernización que la PPEP puede implementar con los recursos disponibles, con el marco normativo vigente y con la voluntad de cambiar la manera en que gestiona su información.

El hilo conductor del libro es el expediente judicial. No como objeto burocrático, sino como el elemento central de la defensa jurídica del Estado: el lugar donde se conserva la historia de un proceso, la estrategia adoptada, las decisiones tomadas y los documentos que respaldan la posición del Estado ante los tribunales. Seguir ese expediente desde que ingresa hasta que concluye el proceso al que corresponde permite entender, mejor que cualquier diagnóstico abstracto, qué falla en el sistema actual y qué necesita cambiar.

El libro está organizado en seis capítulos. El primero presenta la realidad de la gestión documental en la PPEP tal como existe hoy: el archivo físico, el cuaderno de control, las hojas de cálculo, los plazos que dependen de la memoria de las personas. El segundo desarrolla los fundamentos doctrinarios y normativos de la gestión documental moderna, que permiten entender por qué esa realidad no es sostenible. El tercero analiza la transformación digital en el sector público, con especial atención a las experiencias de países que han modernizado sus sistemas de gestión documental en instituciones jurídicas. El cuarto ofrece un diagnóstico detallado de la PPEP: sus fortalezas, sus debilidades, los resultados de las encuestas aplicadas al personal y las percepciones de quienes han ejercido la procuración. El quinto presenta el modelo de modernización propuesto, con sus cuatro componentes y los mecanismos de control para su implementación. El sexto cierra el libro con una reflexión sobre los retos que la transformación digital impone y las perspectivas que abre para la defensa jurídica del Estado.

Este libro no es un alegato contra la Procuraduría Pública del Ejército del Perú. Es todo lo contrario: es un reconocimiento de que la institución cumple una función esencial para el Estado y de que merece las herramientas que esa función requiere. La modernización documental no es un lujo ni una moda tecnológica. Es la condición mínima para que una institución encargada de la defensa jurídica del Estado pueda ejercer esa defensa con la eficiencia, la seguridad y la transparencia que el Estado y los ciudadanos tienen derecho a exigir.

Al lector que abre este libro con la esperanza de encontrar soluciones concretas: las encontrará. Al que lo abre con escepticismo sobre si la transformación digital de una institución militar es posible: también para él están escritas estas páginas. Y al que lo abre porque trabaja cada día en esa institución y sabe mejor que nadie lo que cuesta buscar un

expediente que debería estar a un clic de distancia: este libro fue escrito, antes que, para nadie, para él.

Elizabeth Sabina Paredes Icochea

Magister Dirección Pública

Centro de Investigación y Producción Científica IDEOs

Lima — Perú · 2026

CAPÍTULO I

LA REALIDAD DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

1.1. APERTURA NARRATIVA: LA VIDA DE UN EXPEDIENTE

Son las nueve de la mañana en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú. Sobre los estantes metálicos que recorren las paredes del archivo, centenares de expedientes aguardan en silencio. Están apilados unos sobre otros, marcados con pestañas de colores, atados con cordeles o simplemente depositados donde hubo espacio disponible. Cada uno de ellos contiene la historia de un proceso judicial, una estrategia de defensa, la responsabilidad de proteger los intereses del Estado.

En ese momento, una notificación judicial acaba de ingresar. El plazo procesal ha comenzado a correr.

El abogado responsable debe actuar con rapidez. Antes de definir la estrategia de defensa necesita revisar el historial completo del caso: los escritos presentados, las resoluciones emitidas, los antecedentes documentales que respaldan la posición jurídica del Estado. Sin embargo, localizar el expediente no es una tarea inmediata. Requiere revisar archivadores, consultar registros manuales, verificar hojas de cálculo en Excel y, en algunos casos, preguntar a los colegas si recuerdan dónde fue depositado el legajo la última vez que fue utilizado.

Cada minuto empleado en esa búsqueda es un minuto que no se destina a preparar la defensa. Cada hora perdida en la gestión del papel es una hora que el plazo judicial sigue avanzando.

Esta escena no es excepcional. Se repite diariamente. Y no porque el personal carezca de capacidad o de compromiso, sino porque el sistema sobre el que trabaja fue diseñado para otro tiempo, otro volumen de información y otra velocidad de respuesta. La Procuraduría Pública del Ejército del Perú administra sus expedientes judiciales con

los mismos instrumentos con que los administraba hace veinte años: papel, archivadores, sellos, libros de correspondencia y registros manuales.

La pregunta que este libro busca responder no es si eso estuvo mal. Es si puede seguir siendo así.

1.2. CONTEXTUALIZACIÓN: ¿POR QUÉ IMPORTA ESTE PROBLEMA?

La Procuraduría Pública del Ejército del Perú (PPEP) es el órgano encargado de representar y defender jurídicamente al Ejército del Perú ante el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Arbitral y cualquier otra instancia en la que el Estado sea parte. Su función no es administrativa en sentido estricto: es estratégica. Cada expediente que administra representa un proceso judicial activo; cada proceso, una posición jurídica que debe sostenerse con argumentos, plazos y documentación precisa.

El volumen de expedientes que gestiona la institución es considerable. La distribución del personal, compuesta por un procurador, abogados especializados y personal administrativo, debe responder simultáneamente a múltiples procesos en diferentes instancias, con distintos plazos y exigencias documentales. En ese contexto, la capacidad para localizar rápidamente un expediente, acceder a sus antecedentes y conocer el estado actual de cada proceso no es una ventaja operativa: es una condición indispensable para ejercer la defensa jurídica del Estado.

Sin embargo, la PPEP carece actualmente de un sistema de gestión documental digital. No dispone de una mesa de partes virtual que registre automáticamente el ingreso de notificaciones y documentos. No cuenta con expedientes electrónicos que permitan acceder a la información desde cualquier terminal de trabajo. No tiene un sistema de seguimiento de casos que genere alertas sobre vencimientos de plazos o sobre el estado de los procesos judiciales. La información se administra, en cambio, mediante archivos físicos, libros de correspondencia, registros en hojas de cálculo y comunicaciones internas en soporte papel.

Esta situación no solo limita la eficiencia operativa de la institución. También implica un incumplimiento progresivo del marco normativo que rige la modernización

del Estado peruano. La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N°27658) y el Decreto Legislativo N°1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, establecen la obligación de incorporar servicios digitales accesibles, estandarizados e interoperables en las entidades públicas. La PPEP, como parte del aparato estatal, no está exenta de esas exigencias.

Comprender por qué ocurre esta situación, qué consecuencias genera y cómo puede superarse es el propósito central de este primer capítulo.

1.3. DESARROLLO: LA GESTIÓN DOCUMENTAL COMO EJE DE LA DEFENSA JURÍDICA

1.3.1. El expediente judicial: mucho más que un conjunto de documentos

Un expediente judicial no es solo un conjunto de papeles. Es la memoria viva de un proceso: contiene la historia de las actuaciones realizadas, las estrategias adoptadas, las decisiones del juez, los escritos presentados por las partes y los medios de prueba que sostienen la posición jurídica del Estado. Su organización, integridad y disponibilidad determinan directamente la calidad de la defensa que puede ejercerse.

La doctrina archivística contemporánea define la gestión documental como el conjunto de políticas, procedimientos y herramientas destinadas a administrar los documentos desde su creación hasta su disposición final, garantizando que la información permanezca organizada, accesible e íntegra durante todo su ciclo de vida (Yusof & Chell, 1998). En las instituciones jurídicas, este ciclo adquiere una dimensión crítica: un documento extraviado, una resolución no registrada o un plazo no controlado pueden derivar en consecuencias irreversibles para la defensa del Estado.

Casanova (2021) afirma que la gestión documental constituye un sistema organizacional que integra procesos técnicos, administrativos y tecnológicos orientados a facilitar la recuperación de la información y optimizar la eficiencia institucional. Bajo esa perspectiva, los expedientes no son simples archivos: son activos estratégicos cuya administración eficiente determina la capacidad institucional para cumplir sus funciones con calidad y oportunidad.

En el ámbito de la defensa jurídica del Estado, esta definición adquiere su significado más concreto cuando el abogado que recibe una notificación judicial dispone exactamente de lo que necesita, en el momento en que lo necesita, sin demoras ni búsquedas improductivas. La gestión documental no es, en ese contexto, una actividad burocrática: es una condición operativa para ejercer la defensa con eficiencia.

1.3.2. El ciclo de vida del expediente en la PPEP

Para comprender el problema, es necesario seguir el recorrido que realiza un expediente dentro de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú desde el momento en que ingresa hasta que concluye el proceso judicial al que corresponde.

Todo comienza con la recepción de una notificación o de un nuevo expediente judicial. En el sistema actual, ese ingreso se registra manualmente en el archivo Excel, se asigna el número de expediente y se traslada físicamente a un abogado responsable, cuyo orden es fijado en un cuaderno. No existe un registro electrónico que genere automáticamente una alerta, que calcule el plazo procesal disponible o que vincule la nueva notificación con los antecedentes del caso ya existentes en el archivo.

El abogado, al recibir el expediente, debe revisar manualmente los legajos anteriores para reconstruir el historial del proceso. Si el expediente fue gestionado por otro profesional, si fue prestado a otra área o si parte de la documentación fue incorporada en distintos momentos, la reconstrucción del historial puede demandar horas de búsqueda. Durante ese tiempo, el plazo judicial continúa corriendo.

Una vez preparada la estrategia de defensa, los escritos se redactan, se imprimen, se firman físicamente y se presentan ante el órgano jurisdiccional correspondiente. El registro de esa presentación se actualiza manualmente en los controles habilitados para ese efecto. Si el proceso genera nuevas actuaciones, el ciclo se repite: nueva notificación, nueva búsqueda, nueva revisión física del expediente.

Al cierre del proceso, el expediente se archiva físicamente en el espacio disponible. Con el paso del tiempo, el volumen de expedientes acumulados ocupa una parte significativa del espacio de trabajo, como evidencian las fotografías del archivo de la institución tomadas durante el desarrollo de esta investigación: estantes repletos de

legajos apilados, expedientes desbordando los estantes, documentos en espera de clasificación depositados sobre las mesas de trabajo. No es una imagen de negligencia. Es la imagen de un sistema que ha llegado a sus límites.

1.3.3. El marco normativo: la obligación de modernizar

La necesidad de modernizar la gestión documental en la PPEP no responde únicamente a criterios de eficiencia operativa. Responde también a un conjunto de mandatos normativos que obligan a las entidades del Estado peruano a incorporar servicios digitales en sus procesos administrativos.

La Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece como objetivo fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal mediante la incorporación de tecnologías de la información que permitan prestar servicios de calidad a la ciudadanía.

El Decreto Legislativo N°1412, Ley de Gobierno Digital, establece el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública.

El Decreto Legislativo N°1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea el Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado, establece que las procuradurías públicas deben administrar sus expedientes con criterios de eficiencia, oportunidad y seguridad, condiciones que resultan difíciles de garantizar en ausencia de un sistema de gestión documental adecuado.

El incumplimiento de estos mandatos no genera únicamente ineficiencia operativa. Implica una brecha normativa que sitúa a la institución en una posición de rezago respecto de los estándares que el propio Estado peruano se ha fijado como objetivos de modernización. Subsana esa brecha no es una opción discrecional: es una obligación institucional.

1.3.4. La experiencia internacional: lo que ya funciona en otros países

Numerosos países han avanzado con éxito en la modernización de la gestión documental en sus instituciones jurídicas. Sus experiencias demuestran que la transformación es posible, que sus beneficios son medibles y que los obstáculos que hoy enfrenta la PPEP no son insuperables.

En el ámbito judicial, el concepto de Judicial-Tech designa la aplicación de tecnologías digitales a la administración de justicia. Delgado Martín (2020) señala que la incorporación de expedientes electrónicos, notificaciones digitales y sistemas de gestión de casos ha permitido reducir significativamente los tiempos procesales en numerosas jurisdicciones, fortalecer la seguridad jurídica y mejorar el acceso a la información para todos los actores involucrados en los procesos judiciales.

En América Latina, países como Colombia, Chile y Uruguay han implementado sistemas de gestión documental electrónica en sus entidades de defensa jurídica del Estado, logrando reducir los tiempos de búsqueda de expedientes, automatizar el seguimiento de plazos procesales y mejorar la coordinación entre los abogados responsables de los distintos casos. Luna-Reyes y Gil-García (2019) destacan que estas experiencias han demostrado que la transformación digital no solo incrementa la eficiencia operativa, sino que también fortalece la transparencia institucional y la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

En el Perú, diversas entidades públicas han avanzado en la implementación de expedientes electrónicos, mesas de partes virtuales y sistemas de gestión documental digital. El Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y el Ministerio de Economía y Finanzas cuentan con plataformas digitales que han mejorado sustancialmente su capacidad de gestión. La PPEP puede aprender de esas experiencias y adaptar sus herramientas a las necesidades específicas de la defensa jurídica militar.

1.4. REALIDAD INSTITUCIONAL: LO QUE OCURRE CADA DÍA EN LA PPEP

La investigación que sustenta este libro incluyó la observación directa del funcionamiento de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, la aplicación de encuestas al personal y entrevistas a ex procuradores que conocen la institución desde dentro. Los resultados de ese trabajo empírico ofrecen un retrato preciso de la realidad documental de la institución.

Figura 1:
Archivo expedientes en la PPEP



Fuente: PPEP-2024

El sistema de gestión documental actual de la PPEP descansa sobre cuatro instrumentos principales: los archivadores físicos donde se depositan los expedientes, los libros de correspondencia donde se registra el ingreso y salida de documentos, las hojas de cálculo en Excel donde se controla el estado de los procesos y las comunicaciones internas en soporte papel. Ninguno de estos instrumentos está integrado entre sí. Ninguno genera alertas automáticas. Ninguno permite conocer en tiempo real el estado de todos los procesos judiciales activos.

Las consecuencias de ese modelo son visibles en la cotidianidad de la institución. Los abogados destinan una parte significativa de su jornada laboral a tareas de búsqueda

y organización de documentos que, en un entorno digitalizado, podrían resolverse en segundos. La localización de un expediente con múltiples actuaciones puede demandar entre treinta minutos y varias horas, dependiendo del orden en que fue archivado y de cuántas personas lo han tenido a su cargo con anterioridad.

La pérdida o extravío de documentos, aunque no sea frecuente, representa un riesgo permanente. Los expedientes físicos son vulnerables al deterioro, al daño por humedad o por accidentes, y a la simple desorganización que genera el volumen de trabajo. Cuando un documento no puede localizarse a tiempo, la consecuencia puede ser tan grave como la imposibilidad de presentar un escrito dentro del plazo procesal establecido.

El control de los plazos procesales es, quizás, el aspecto más crítico. En la actualidad, ese control depende de la memoria y la disciplina individual de cada abogado, apoyado por los registros manuales disponibles. No existe un sistema que genere alertas automáticas cuando un plazo está próximo a vencer, que calcule los días hábiles restantes para una actuación judicial o que notifique al equipo cuando se ha presentado una resolución relevante. Ese vacío tecnológico implica que el control del riesgo procesal recae exclusivamente sobre las personas, en lugar de estar respaldado por herramientas institucionales.

El espacio físico destinado al archivo constituye otro indicador elocuente. Los estantes que recorren las paredes de la institución están ocupados, en muchos casos, hasta su máxima capacidad. Los expedientes se apilan unos sobre otros. Parte de la documentación se almacena sobre las mesas de trabajo, en pilas que van creciendo a medida que ingresan nuevas notificaciones. No se trata de una situación coyuntural: es el resultado acumulado de años de crecimiento del volumen documental sin la incorporación de herramientas tecnológicas que permitan gestionar esa información de manera más eficiente.

Los documentos en papel, los registros manuales y las hojas de cálculo han llegado al límite de lo que pueden ofrecer. La institución no necesita más archivadores. Necesita un sistema.

— Observación de campo, PPEP, 2024

Figura 6
Espacio físico utilizado por expedientes



Fuente: PPEP-2024

1.5. ANÁLISIS CRÍTICO: ¿QUÉ CONSECUENCIAS GENERA Y POR QUÉ OCURRE?

1.5.1. Las consecuencias del modelo actual

Las consecuencias del sistema de gestión documental basado en soporte físico pueden analizarse en cuatro dimensiones: la eficiencia operativa, la seguridad de la información, la transparencia institucional y el cumplimiento de los estándares normativos.

En términos de eficiencia operativa, el modelo actual genera tiempos de respuesta más largos de los necesarios, duplicidad de esfuerzos en la búsqueda y organización de documentos, y una dependencia del conocimiento individual de cada servidor público que dificulta la continuidad institucional cuando existe rotación del personal. La investigación evidenció que el personal considera que la digitalización mejoraría sustancialmente la gestión documental y el seguimiento de los expedientes judiciales, y que un sistema de gestión de casos digitalizado permitiría un control más eficiente de los procesos.

En materia de seguridad de la información, los expedientes físicos son vulnerables a daños, extravíos y deterioro que no pueden revertirse una vez ocurridos. La ausencia de

copias de seguridad digitales implica que la pérdida de un documento físico puede ser definitiva. En contraste, un sistema de gestión documental electrónica permite establecer respaldos periódicos, controles de acceso por nivel de usuario y registros de auditoría que garantizan la trazabilidad de todas las acciones realizadas sobre cada expediente, en línea con los estándares de la norma ISO/IEC 27001 (2013).

Desde la perspectiva de la transparencia institucional, la ausencia de un sistema digital dificulta el seguimiento de los procesos por parte de los responsables de la institución y limita la capacidad de generar informes consolidados sobre el estado de la cartera de casos judiciales. La información existe, pero está distribuida en archivos físicos y registros manuales que no pueden consultarse de forma integrada ni en tiempo real.

Finalmente, en el plano normativo, la situación actual representa un rezago respecto de las obligaciones que la Ley de Gobierno Digital y la Ley Marco de Modernización del Estado imponen a todas las entidades públicas. La PPEP no ha incorporado los servicios digitales que el marco normativo vigente establece como estándares mínimos de la gestión pública moderna.

1.5.2. ¿Por qué ocurre esta situación?

La permanencia del modelo tradicional de gestión documental en la PPEP no obedece a una sola causa. Los ex procuradores entrevistados durante la investigación identificaron un conjunto de factores que han limitado la modernización de la institución.

El primero es la restricción presupuestal. La adquisición, implementación y mantenimiento de un sistema de gestión documental digital requiere una inversión inicial que las instituciones del sector defensa no siempre pueden priorizar frente a otras necesidades operativas. Esta limitación no es exclusiva de la PPEP; es un desafío común en numerosas entidades públicas que reconocen la necesidad de modernizarse, pero carecen de los recursos necesarios para hacerlo.

El segundo factor es la resistencia al cambio. La incorporación de nuevas herramientas tecnológicas implica modificar hábitos de trabajo arraigados, aprender a operar sistemas que no se conocen y asumir una curva de adaptación que puede generar incertidumbre en el personal. Sin liderazgo institucional que acompañe ese proceso, la

resistencia al cambio puede convertirse en un obstáculo suficiente para bloquear cualquier iniciativa de modernización.

El tercero es la ausencia de una estrategia de transformación digital específica para la institución. La modernización no ocurre de forma espontánea. Requiere un diagnóstico, un plan, prioridades definidas, recursos asignados y mecanismos de seguimiento. La PPEP no ha contado, hasta la elaboración de este trabajo, con una propuesta estructurada que permita orientar su proceso de modernización documental de manera sostenida y coherente.

El cuarto factor, quizás el más relevante desde la perspectiva de este libro, es la falta de visibilidad del problema. Cuando una institución lleva años operando de determinada manera, tiende a naturalizar sus limitaciones. Lo que debería percibirse como un problema urgente se convierte en una condición normal de trabajo. Este libro busca, entre otros propósitos, devolver visibilidad a un problema que ha permanecido demasiado tiempo en segundo plano.

1.6. PROPUESTA: LOS CAMBIOS QUE ESTE CAPÍTULO ANTICIPA

La propuesta de modernización que desarrolla este libro parte de un principio fundamental: la transformación digital de la PPEP no consiste en adquirir tecnología por adquirir tecnología. Consiste en rediseñar la manera en que la institución gestiona su información para que esa gestión sea más eficiente, más segura y más transparente.

Ese rediseño se articula en cuatro componentes que serán desarrollados en los capítulos siguientes. El primero es la digitalización de los expedientes judiciales, que permitirá acceder a la información de cualquier caso desde cualquier terminal de trabajo autorizado, sin necesidad de localizar físicamente el legajo. El segundo es la implementación de una mesa de partes virtual, que automatizará el registro de ingreso de documentos y notificaciones, generará alertas de plazo y eliminará la dependencia del libro de correspondencia en soporte físico.

El tercero es la adopción de un sistema de gestión de casos judiciales que permita conocer en tiempo real el estado de todos los procesos activos, las actuaciones pendientes

y los plazos próximos a vencer. El cuarto es el fortalecimiento de las competencias digitales del personal, condición indispensable para que cualquier herramienta tecnológica sea efectivamente utilizada y no simplemente instalada.

Estos cuatro componentes no son independientes entre sí. Forman parte de un modelo de modernización integral que requiere ser implementado de manera planificada, con objetivos claros, indicadores de seguimiento y el compromiso de la dirección institucional. La propuesta detallada de ese modelo se presenta en el Capítulo V de este libro.

Lo que este capítulo anticipa es algo más sencillo, pero igualmente importante: que la modernización es posible, que sus herramientas existen, que su costo es asumible y que sus beneficios son medibles. Otras instituciones públicas peruanas lo han demostrado. La PPEP puede seguir ese mismo camino.

1.7. CIERRE: EL EXPEDIENTE QUE ESPERA

Volvamos al punto de partida. La notificación judicial ha ingresado. El plazo procesal corre. El abogado busca el expediente.

En el sistema actual, esa búsqueda puede tomar minutos o puede tomar horas. Depende de dónde fue archivado el legajo, de cuántas veces fue prestado, de si alguien actualizó el registro cuando lo devolvió. Depende, en última instancia, de la memoria y la disciplina de las personas, no de la confiabilidad de un sistema.

Un sistema de gestión documental digital convierte esa búsqueda en una consulta de segundos. Permite conocer inmediatamente el historial del caso, el estado actual del proceso, las actuaciones pendientes y el tiempo disponible para responder. Libera al abogado de la gestión del papel para que pueda dedicar su tiempo y su capacidad a lo que verdaderamente importa: preparar la mejor defensa posible para el Estado.

Ese es el cambio que este libro propone. No es un cambio tecnológico. Es un cambio en la manera de entender la gestión documental: no como una actividad de archivo, sino como el soporte estratégico de la defensa jurídica del Estado.

El expediente que hoy duerme en un estante, marcado con una pestaña de color, esperando ser localizado en el momento en que más se necesita, merece algo mejor. Merece un sistema que lo encuentre en el acto, que registre cada actuación sobre él, que alerte cuando su plazo está próximo a vencer y que garantice que su información estará disponible, íntegra y segura, durante todo el tiempo que dure el proceso judicial al que corresponde.

En el capítulo siguiente se presentan los fundamentos doctrinarios y normativos que sustentan esa propuesta: los principios de la gestión documental moderna, los estándares internacionales de referencia y el marco teórico que permite comprender por qué la transformación digital de la PPEP no es una opción sino una necesidad.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

2.1. APERTURA NARRATIVA: EL EXPEDIENTE QUE NO ESTABA

Era noviembre de 2023. La Contraloría General de la República había iniciado la Auditoría Financiera Gubernamental al 31 de diciembre del ejercicio fiscal, y entre los expedientes seleccionados al azar como muestra de contingencias judiciales figuraba el N°18743-2019, seguido ante el 15° Juzgado Especializado en lo Laboral de Lima. La materia: pago de remuneraciones e indemnización por lucro cesante. El demandado: el Ejército del Perú y la Procuraduría Pública del Ejército del Perú. El año de inicio: 2019. Cuatro años de actuaciones judiciales, cuatro años de escritos, resoluciones y estrategias de defensa.

El auditor solicitó el expediente. El abogado responsable fue al estante, buscó entre los legajos y encontró la carpeta. Pero al abrirla, faltaba el escrito de demanda.

No era un documento menor. La demanda es el documento inicial de todo proceso judicial: contiene la pretensión del demandante, los hechos en que se funda, los medios probatorios ofrecidos y el fundamento jurídico de la acción. Sin ella, no es posible reconstruir la historia del caso ni acreditar ante la auditoría que la institución conocía desde el inicio lo que se le exigía. Su ausencia en el expediente físico no significaba necesariamente que el caso hubiera sido mal llevado. Significaba algo más silencioso y más grave: que nadie podía demostrar lo contrario.

El abogado responsable tuvo que hacer lo que el sistema le dejaba como única salida: apersonarse al Juzgado, solicitar acceso al expediente judicial y obtener copias certificadas o simples de la demanda. Tiempo invertido en subsanar una omisión que un expediente digital habría convertido en imposible: en un sistema electrónico, la demanda

se incorpora al expediente desde el primer día, queda registrada con fecha y hora, y no puede desaparecer.

Ese momento, en el que un auditor espera, un abogado busca y un documento no aparece, resume con más claridad que cualquier diagnóstico lo que ocurre cuando una institución gestiona su información sin los fundamentos que la gestión documental moderna exige.

2.2. CONTEXTUALIZACIÓN: POR QUÉ LOS FUNDAMENTOS IMPORTAN

La escena anterior no es un caso de negligencia. Es la consecuencia natural de operar sin un sistema de gestión documental que garantice la integridad de los expedientes durante todo su ciclo de vida. Y para entender por qué ocurre y cómo evitarlo, es necesario conocer los fundamentos sobre los que descansa la gestión documental moderna.

Los fundamentos de la gestión documental no son conceptos abstractos reservados para archivistas o especialistas en tecnología. Son los principios que determinan si un expediente puede encontrarse cuando se necesita, si su contenido puede verificarse cuando se cuestiona, si su historia puede reconstruirse cuando alguien la requiere. En una institución encargada de la defensa jurídica del Estado, esos principios no son opcionales: son la base operativa sobre la que se construye cada estrategia legal.

Este capítulo recorre esos fundamentos: el concepto de gestión documental, el ciclo de vida del documento, el expediente electrónico, la digitalización, los sistemas de gestión documental, la mesa de partes virtual y la seguridad de la información. Cada uno de ellos será examinado no como una definición enciclopédica, sino como una respuesta a la pregunta que dejó la escena de apertura: ¿qué debería haber existido para que el escrito de demanda nunca hubiera desaparecido?

2.3. DESARROLLO: LOS PILARES DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

2.3.1. La gestión documental: mucho más que archivar

Durante décadas, la gestión documental fue entendida como sinónimo de archivo: un conjunto de actividades destinadas a ordenar, conservar y custodiar documentos físicos. Esa visión no era incorrecta, pero era incompleta. Con el tiempo, la disciplina evolucionó hacia algo mucho más ambicioso: un sistema integral que abarca la creación del documento, su organización, su uso, su conservación y su disposición final, integrando en ese recorrido procesos, tecnologías y normas que garantizan que la información permanezca disponible, íntegra y confiable durante todo el tiempo que sea necesaria.

Yusof y Chell (1998) definen la gestión documental como el conjunto de actividades destinadas a controlar los documentos durante todas las etapas de su ciclo de vida, asegurando su creación, clasificación, utilización, almacenamiento, conservación y disposición final conforme a procedimientos previamente establecidos. Lo relevante de esa definición es que el control no se ejerce solo al final, cuando el documento llega al archivo. Se ejerce desde el primer momento, desde que el documento nace o ingresa a la institución.

Casanova (2021) va un paso más lejos al afirmar que la gestión documental es un sistema organizacional que integra procesos técnicos, administrativos y tecnológicos orientados a facilitar la recuperación de la información y optimizar la eficiencia institucional. Bajo esa perspectiva, los documentos no son papel acumulado: son activos estratégicos. Y un activo estratégico que no puede encontrarse cuando se necesita ha dejado de serlo.

En la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, esa transición de la custodia física al sistema integral todavía no ha ocurrido. Los expedientes existen. La información existe. Pero sin un sistema que garantice su integridad y disponibilidad, esa información es vulnerable a exactamente lo que ocurrió en la auditoría de noviembre de 2023: el documento que debería estar, no está.

2.3.2 El ciclo de vida del documento: el recorrido que nadie controla

Todo documento tiene una vida. Nace cuando se crea o cuando ingresa a la institución. Crece durante la tramitación del procedimiento al que pertenece. Madura cuando ese procedimiento concluye y el documento queda en el archivo. Y eventualmente, transcurrido el tiempo establecido por la norma, se conserva de manera permanente o se elimina.

Ese recorrido — creación, organización, uso, conservación y disposición final — es lo que la archivística denomina ciclo de vida documental. Su importancia radica en que cada etapa requiere un tratamiento específico. Un documento que no es correctamente registrado al ingresar puede extraviarse antes de llegar al archivo. Un documento que no es correctamente clasificado puede ser imposible de localizar cuando se necesite. Un documento que no es correctamente conservado puede deteriorarse antes de que concluya el proceso al que corresponde.

En el sistema actual de la PPEP, ese ciclo existe, pero no está controlado de manera sistemática. El ingreso de documentos se registra manualmente en una hoja de cálculo y en un cuaderno. La clasificación depende del criterio de quien archiva. La conservación consiste en depositar el legajo físico en el espacio disponible del estante. No hay un sistema que registre automáticamente cada actuación sobre el expediente, que alerte cuando un documento no ha sido incorporado o que garantice que el contenido de la carpeta es completo. Esa ausencia es la razón por la que el escrito de demanda del expediente N°18743-2019 no estaba donde debía estar.

Davenport (1993) señaló que la transformación digital no consiste en informatizar lo que ya se hace, sino en rediseñar los procesos para aprovechar lo que la tecnología permite. El ciclo de vida documental es, precisamente, el proceso que debe rediseñarse en la PPEP.

2.3.3 El expediente electrónico: el archivo que no se pierde

Si hubiera que identificar la herramienta que habría evitado la situación descrita en la apertura de este capítulo, esa herramienta es el expediente electrónico.

Un expediente electrónico es el conjunto organizado de documentos digitales que corresponden a un mismo procedimiento — administrativo o judicial — y que son gestionados mediante un sistema informático capaz de garantizar su autenticidad, integridad, disponibilidad y conservación durante todo su ciclo de vida (Fernández, 2019). A diferencia de la carpeta física, el expediente electrónico no puede extraviarse entre estantes. No puede deteriorarse por humedad. No requiere que alguien recuerde dónde lo dejó. Y sobre todo: cada documento que forma parte de él queda registrado desde el momento en que se incorpora, con fecha, hora y usuario responsable.

En el caso del expediente N°18743-2019, la demanda habría sido digitalizada y registrada en el sistema el mismo día en que ingresó al proceso, en 2019. Cuatro años después, cuando el auditor la solicitó, habría estado disponible en segundos. El abogado no habría tenido que ir al Juzgado. La auditoría no habría encontrado un vacío. Y el tiempo invertido en subsanar la omisión habría podido destinarse a lo que realmente importa: la defensa del Estado.

García (2018) señala que el expediente electrónico no solo mejora la organización de los documentos, sino que transforma la manera en que los abogados y el personal administrativo trabajan. Cuando la información está disponible inmediatamente, desde cualquier terminal de trabajo autorizado, el esfuerzo se concentra en el análisis jurídico y en la estrategia, no en la búsqueda de papeles.

2.3.4 La digitalización documental: el punto de partida

Antes de que existan expedientes electrónicos, es necesario que existan documentos digitales. Ese es el propósito de la digitalización documental: convertir el papel en información que un sistema puede gestionar.

La digitalización no es simplemente escanear documentos. Es un proceso que comprende la preparación de los originales, la captura de imágenes con estándares de calidad definidos, la indexación de los documentos mediante metadatos que permiten su localización, el control de calidad de las imágenes obtenidas y la incorporación del archivo digital al sistema de gestión documental. Cada uno de esos pasos tiene como propósito garantizar que el documento digitalizado sea tan confiable y útil como el original (García, 2018).

Para la PPEP, la digitalización representa el primer paso concreto hacia la modernización. No requiere reemplazar de un día para otro todos los procesos existentes. Puede comenzar por los expedientes activos: aquellos que están siendo gestionados en este momento, cuya documentación puede digitalizarse e incorporarse a un sistema mientras el proceso judicial continúa. A medida que los expedientes nuevos ingresan, se registran directamente en formato digital. Con el tiempo, el archivo físico deja de crecer y el sistema digital se convierte en la fuente principal de información institucional.

Benavides y Rodríguez (2020) afirman que la reducción del uso del papel, la disminución de los espacios destinados al almacenamiento físico y la simplificación de los procedimientos administrativos que trae consigo la digitalización generan beneficios que van más allá de la eficiencia: reducen costos, liberan espacio de trabajo y permiten que las instituciones destinen sus recursos a lo que verdaderamente importa.

2.3.5 El sistema de gestión documental: la plataforma que lo integra todo

Un sistema de gestión documental es la plataforma que convierte documentos dispersos en información organizada, accesible y controlada. No es un simple repositorio donde se depositan archivos digitales. Es un entorno que integra procesos, personas y tecnología para garantizar que cada documento sea gestionado correctamente desde que nace hasta que se archiva o se elimina.

Sus componentes esenciales incluyen el registro documental — que asigna a cada documento un identificador único desde el momento de su ingreso —, la clasificación — que organiza los documentos según series y criterios previamente definidos —, los motores de búsqueda — que permiten localizar cualquier documento en segundos mediante múltiples criterios —, el control de versiones — que registra cada modificación realizada sobre un documento —, la gestión de permisos — que garantiza que solo el personal autorizado accede a cada tipo de información — y los registros de auditoría — que documentan automáticamente cada acción realizada dentro del sistema (Casanova, 2021).

En la PPEP, ese sistema no existe. La información está distribuida en archivos físicos, hojas de cálculo y cuadernos manuales que no están integrados entre sí, no generan alertas automáticas y no permiten conocer en tiempo real el estado de la cartera

de casos judiciales. Cada abogado administra su información de manera individual, con sus propios criterios y sus propias herramientas. Cuando un expediente cambia de responsable, parte del conocimiento acumulado sobre ese caso se va con quien lo manejaba.

Un sistema de gestión documental elimina esa dependencia del conocimiento individual. La información queda en el sistema, no en la memoria de las personas. Y eso, en una institución que administra procesos judiciales que pueden durar años y atravesar varios cambios de personal, no es un lujo: es una condición operativa básica.

2.3.6 La mesa de partes virtual: el ingreso que queda registrado

Todo expediente comienza con un ingreso. Una notificación judicial, un oficio, una demanda, un recurso de apelación. En el sistema actual de la PPEP, ese ingreso se registra manualmente: en la hoja de cálculo, en el cuaderno, en la carpeta física. No hay un mecanismo automático que genere una alerta, que calcule el plazo disponible para responder, que vincule ese ingreso con el historial del caso ya existente en el archivo.

La mesa de partes virtual resuelve exactamente ese problema. Es una plataforma electrónica que administra digitalmente el ingreso, registro, distribución y seguimiento de todos los documentos que llegan a la institución. Cada documento que ingresa recibe automáticamente un número de registro, una fecha y hora de recepción y una distribución electrónica hacia el área o el abogado responsable. Desde ese momento, cualquier usuario autorizado puede saber dónde está ese documento, qué actuaciones se han realizado sobre él y cuánto tiempo queda para responder (García, 2018).

Para una institución como la PPEP, donde los plazos procesales son críticos y donde el incumplimiento de un plazo puede tener consecuencias irreversibles para la defensa del Estado, la mesa de partes virtual no es una mejora de confort. Es una herramienta de gestión del riesgo procesal.

Luna-Reyes y Gil-García (2019) señalan que las instituciones que han implementado plataformas de este tipo han logrado reducir significativamente los errores de registro, mejorar los tiempos de respuesta y fortalecer la transparencia institucional

mediante el registro electrónico de todas las actuaciones realizadas durante el trámite documental.

2.3.7 La seguridad de la información: lo que protege lo que existe

Digitalizar documentos sin protegerlos no es modernización. Es trasladar el problema de un soporte físico vulnerable a un soporte digital igualmente vulnerable. Por eso, la seguridad de la información es el componente que da sentido a todos los demás.

La norma ISO/IEC 27001 (2013) establece el marco internacional de referencia para la gestión de la seguridad de la información. Sus tres principios fundamentales son la confidencialidad — solo el personal autorizado accede a la información —, la integridad — la información no puede ser alterada sin dejar registro — y la disponibilidad — la información puede consultarse cuando se necesita. Esos tres principios son exactamente lo que faltó en la auditoría de noviembre de 2023: el escrito de demanda debería haber estado disponible, íntegro y accesible para quien tenía derecho a consultarlo.

En el entorno digital, la seguridad de la información se implementa mediante controles de acceso diferenciados por nivel de usuario, mecanismos de autenticación, cifrado de datos, copias de seguridad automáticas y periódicas, registros de auditoría que documentan cada acción realizada sobre los documentos y protocolos de recuperación ante incidentes. Ninguno de esos controles existe en un sistema basado en archivos físicos y hojas de cálculo.

Para la PPEP, la implementación de controles de seguridad no solo protege la información de la institución. Protege también la información de los procesos judiciales: estrategias de defensa, pericias, medios probatorios, comunicaciones con los juzgados. Información que, en manos equivocadas o simplemente perdida, puede comprometer la posición del Estado en un proceso judicial activo.

2.4. REALIDAD INSTITUCIONAL: CUANDO LOS FUNDAMENTOS FALTAN

El diagnóstico realizado en la PPEP permitió contrastar los fundamentos descritos en este capítulo con la realidad de la institución. El resultado es una brecha que se manifiesta en cada uno de los componentes analizados.

No existe un sistema de gestión documental electrónica. Los documentos se organizan en archivadores físicos sin criterios estandarizados que garanticen la completitud de los expedientes. No hay un registro automático de cada actuación realizada sobre los documentos. El control de los plazos procesales depende de la memoria y la disciplina individual de cada abogado, no de alertas generadas por el sistema. Y como lo demostró la situación de la auditoría, la ausencia de un documento en el expediente físico solo se descubre cuando alguien lo busca y no lo encuentra.

Las encuestas aplicadas al personal de la PPEP revelan que la gran mayoría considera que la digitalización mejoraría sustancialmente la gestión documental, que un sistema de gestión de casos permitiría un seguimiento más eficiente de los procesos judiciales y que la implementación de una mesa de partes virtual agilizaría tanto la gestión interna como la comunicación con los usuarios externos. Esa percepción no es una queja: es un diagnóstico formulado por quienes trabajan diariamente con las limitaciones del sistema actual.

Los ex procuradores entrevistados coinciden en señalar que la ausencia de herramientas tecnológicas ha sido una limitación estructural de la institución, no una decisión estratégica. Las razones son conocidas: restricciones presupuestales, resistencia al cambio, falta de una propuesta concreta de modernización. Pero también hay algo más: durante años, el sistema funcionó porque el personal lo hizo funcionar. Los abogados conocían sus expedientes, mantenían sus propios controles y gestionaban los plazos con disciplina personal. El problema es que ese modelo tiene un límite, y ese límite se hizo visible en noviembre de 2023.

La información existe, pero está dispersa. El conocimiento existe, pero está en las personas. El expediente existe, pero puede estar incompleto. Ese es el riesgo que corre diariamente la defensa jurídica del Estado.

— Síntesis del diagnóstico institucional, PPEP, 2024

2.5. ANÁLISIS CRÍTICO: ¿QUÉ CONSECUENCIAS TIENE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTOS?

2.5.1 El riesgo procesal: cuando la información no está

La consecuencia más inmediata y más grave de la ausencia de fundamentos en la gestión documental es el riesgo procesal. En un proceso judicial, los plazos son fatales: su vencimiento puede significar la pérdida de la oportunidad de presentar un escrito, de ofrecer una prueba, de interponer un recurso. Un sistema que no controla automáticamente esos plazos deposita ese riesgo en las personas. Y las personas, por más comprometidas que sean, pueden equivocarse.

La situación de la auditoría ilustra una variante del mismo riesgo: no la pérdida del plazo, sino la incapacidad de acreditar lo que se hizo. En un proceso de control, demostrar que la institución actuó correctamente requiere evidencia documental. Si esa evidencia no está en el expediente, la actuación correcta puede no ser reconocida. El resultado es el mismo que si no se hubiera actuado.

2.5.2 El riesgo institucional: cuando la auditoría encuentra vacíos

La Auditoría Financiera Gubernamental no solo evalúa números. Evalúa también la capacidad de la institución para respaldar con documentación sus actuaciones y la correcta administración de los recursos públicos. Cuando una auditoría solicita un expediente y encuentra que falta el documento inicial del proceso, el impacto no se limita a ese caso particular. Genera una observación sobre el sistema de gestión documental de la institución como un todo.

Esa observación tiene consecuencias. Puede derivar en recomendaciones que la institución debe implementar, en llamados de atención a los responsables, en compromisos de mejora que deben ejecutarse en plazos determinados. Lo que comenzó

como la ausencia de un escrito de demanda en un expediente se convierte en evidencia de una debilidad estructural del sistema.

2.5.3 El riesgo normativo: el incumplimiento que se acumula

El Decreto Legislativo N°1412 y la Ley N°27658 no establecen recomendaciones. Establecen obligaciones. La PPEP, como entidad pública, está obligada a incorporar servicios digitales en sus procesos administrativos. Cada año que transcurre sin avanzar en esa dirección es un año de incumplimiento normativo que se acumula.

Ese incumplimiento no tiene consecuencias automáticas ni inmediatas. Pero sí tiene consecuencias diferidas: una institución que no moderniza su gestión documental queda cada vez más expuesta a situaciones como la de la auditoría de noviembre de 2023, donde la ausencia de fundamentos se hace visible ante quienes tienen la facultad de exigirlos.

2.6. PROPUESTA: CONSTRUIR LOS FUNDAMENTOS, UNO POR UNO

La solución no es compleja en su lógica, aunque sí en su ejecución. Los fundamentos que la PPEP necesita no son nuevos: existen, funcionan y han sido implementados con éxito por otras instituciones públicas. Lo que se requiere es adoptarlos de manera ordenada, con una hoja de ruta clara y el compromiso institucional necesario para sostenerla.

El primer fundamento que debe establecerse es el registro sistemático de todos los documentos que ingresan a la institución, con fecha, hora, número de expediente y abogado responsable, en un sistema electrónico que garantice la trazabilidad desde el primer momento. El segundo es la completitud de los expedientes: ningún expediente activo debería carecer del documento inicial del proceso. Una revisión sistemática de los expedientes en curso, que identifique los documentos faltantes y los complete mediante copias certificadas u otras fuentes, es una medida inmediata que la institución puede adoptar sin esperar a tener un sistema digital completo.

El tercero es la digitalización progresiva de los expedientes activos, comenzando por los de mayor complejidad o mayor riesgo procesal. El cuarto es la implementación de

un sistema de alertas de plazos que notifique automáticamente al abogado responsable cuando se aproxime una fecha crítica en cualquiera de los procesos a su cargo. Y el quinto, que integra y da sentido a todos los anteriores, es la adopción de un sistema de gestión documental que permita administrar electrónicamente el ciclo de vida completo de cada expediente.

Ninguno de esos pasos requiere una transformación instantánea. Cada uno puede implementarse de forma progresiva, con los recursos disponibles y dentro del marco normativo vigente. Lo que sí requieren todos, sin excepción, es una decisión institucional: la decisión de reconocer que el sistema actual ha llegado a su límite y que los fundamentos de la gestión documental no son un asunto técnico. Son la base sobre la que descansa la defensa jurídica del Estado.

2.7. CIERRE: EL DOCUMENTO QUE DEBE ESTAR

El escrito de demanda del expediente N°8743-2019 fue finalmente obtenido. El abogado fue al Juzgado, solicitó el acceso, tramitó las copias y subsanó la omisión. El proceso continuó. La auditoría recibió el documento. La institución resolvió el problema con el único recurso que tenía disponible: el esfuerzo manual de una persona que compensó con su tiempo lo que el sistema no pudo ofrecer.

Pero la pregunta que este capítulo deja abierta no es cómo se resolvió el problema. Es cuántas veces más puede resolverse de esa manera, y a qué costo.

Cada vez que un abogado destina tiempo a buscar un documento que debería estar en el expediente, a ir al Juzgado a obtener una copia de algo que ya debería tener, a reconstruir el historial de un caso porque nadie lo registró sistemáticamente, ese tiempo se resta a lo que verdaderamente importa: preparar la mejor defensa posible para el Estado.

Los fundamentos de la gestión documental no son un fin en sí mismos. Son el medio para que eso deje de ocurrir. Para que el escrito de demanda esté siempre donde debe estar. Para que el auditor encuentre el expediente completo. Para que el abogado pueda dedicar su jornada a defender, no a buscar.

El capítulo siguiente analiza cómo la transformación digital del sector público ha hecho posible que todo eso sea alcanzable, con herramientas concretas, experiencias probadas y un marco normativo que ya lo exige.

CAPÍTULO III

TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL SECTOR PÚBLICO

3.1. APERTURA NARRATIVA: EL DÍA EN QUE EL PAPEL SE QUEDÓ SOLO

Era el 16 de marzo de 2020. El Gobierno peruano había declarado el estado de emergencia la noche anterior y dispuesto el aislamiento social obligatorio. Al día siguiente, miles de servidores públicos amanecieron sin poder ir a sus oficinas. Los archivos físicos quedaron donde estaban: en los estantes, en las carpetas, en los escritorios. El trabajo, en cambio, tenía que continuar.

En ese momento, el Poder Judicial del Perú hizo algo que pocos esperaban: no se detuvo. Gracias al Expediente Judicial Electrónico — el sistema digital que el Poder Judicial venía implementando desde 2018 — los jueces pudieron seguir resolviendo causas desde sus hogares. Los abogados pudieron presentar escritos, consultar el estado de sus procesos y recibir notificaciones a través de la Mesa de Partes Electrónica, sin necesidad de acercarse físicamente a ningún juzgado. Los litigantes pudieron hacer seguimiento de sus casos desde cualquier dispositivo con conexión a internet. El proceso judicial no se detuvo porque los expedientes no vivían en el papel: vivían en el sistema.

¿Qué habría ocurrido si el Poder Judicial hubiera seguido funcionando con expedientes físicos el 16 de marzo de 2020?

La respuesta es conocida porque ocurrió en las instituciones que no habían avanzado en esa dirección: el trabajo se paralizó. Los plazos se suspendieron por decreto de urgencia porque no había forma de cumplirlos. Los procesos se detuvieron porque los documentos estaban físicamente inaccesibles. El Estado, en esas instituciones, quedó atrapado en su propio papel.

La pandemia no creó el problema de la transformación digital en el sector público peruano. Lo hizo visible de manera brutal e inapelable. Y lo que el Poder Judicial

demostró en ese momento no fue solo que la tecnología funciona: demostró que la transformación digital no es un proyecto de futuro. Es una condición de resiliencia institucional en el presente.

¿Cuántas instituciones del Estado peruano habrían podido responder como el Poder Judicial ese 16 de marzo? ¿Habría podido hacerlo la Procuraduría Pública del Ejército del Perú?

La respuesta honesta a esa segunda pregunta es la razón de ser de este capítulo.

3.2. CONTEXTUALIZACIÓN: EL ESTADO PERUANO ANTE EL DESAFÍO DIGITAL

El Poder Judicial no llegó al 16 de marzo de 2020 por casualidad. Llegó preparado porque había tomado una decisión años antes: la decisión de transformarse. El Expediente Judicial Electrónico (EJE) y la Mesa de Partes Electrónica (MPE), no fueron improvisados durante la pandemia. Fueron implementados progresivamente, con diagnóstico, con plan, con capacitación del personal y con el respaldo de la dirección institucional. Cuando la crisis llegó, el sistema estaba listo.

Esa experiencia ilustra con precisión lo que la transformación digital significa para una institución pública: no es una respuesta a la crisis, sino la preparación que hace posible responder cuando la crisis llega. Y las crisis, como demostró la pandemia, no avisan.

El Perú cuenta hoy con un marco normativo que establece con claridad la obligación de transformarse. La Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Ley de Gobierno Digital aprobada por el Decreto Legislativo N° 1412, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad y la Política Nacional de Transformación Digital forman un conjunto de instrumentos que reflejan una voluntad inequívoca del Estado de avanzar hacia una administración pública digital, eficiente y orientada al ciudadano. Esos instrumentos no son recomendaciones. Son obligaciones que alcanzan a todas las entidades del Estado, incluida la PPEP.

Si el marco normativo es claro y la obligación existe, ¿por qué numerosas entidades públicas — entre ellas la PPEP — no han avanzado en su transformación digital?

La respuesta a esa pregunta no es simple, y este capítulo la examina en profundidad. Pero antes de analizar los obstáculos, es necesario comprender con precisión qué es la transformación digital, qué la hace posible y qué ocurre cuando no se produce. Porque en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, lo que ocurre cuando no se produce tiene nombre, tiene fecha y, en algunos casos, tiene un costo que el Estado ha tenido que asumir.

3.3. DESARROLLO: QUÉ ES Y QUÉ EXIGE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

3.3.1. La transformación digital: rediseñar, no digitalizar

Existe una confusión frecuente que conviene despejar desde el inicio: digitalizar no es lo mismo que transformar digitalmente. Digitalizar consiste en convertir en formato electrónico algo que antes existía en papel: escanear un documento, trasladar un registro a una hoja de cálculo, enviar por correo electrónico lo que antes se enviaba por correo físico. Es un avance, pero no es transformación.

La transformación digital implica algo más profundo: repensar los procesos desde su base, rediseñar la manera en que la organización crea valor y toma decisiones, aprovechando las posibilidades que las tecnologías digitales hacen disponibles. No se trata de hacer lo mismo de manera electrónica. Se trata de hacer las cosas de manera diferente porque la tecnología lo permite (Schwab, 2016).

Mergel, Edelman y Haug (2019) señalan que la transformación digital del sector público se distingue de la simple informatización precisamente porque no traslada los procesos existentes a un soporte digital, sino que los reemplaza por procesos rediseñados que aprovechan lo que la tecnología ofrece. El Poder Judicial no digitalizó su sistema de expedientes en papel: diseñó un expediente electrónico que funciona de una manera que el papel nunca podría haber permitido — con notificaciones automáticas, búsquedas

instantáneas, acceso simultáneo desde múltiples ubicaciones y registro inmutable de cada actuación realizada.

¿Cuál es la diferencia entre una Procuraduría que escanea sus expedientes y los guarda en una carpeta compartida, y una Procuraduría que implementa un sistema de gestión documental electrónica? ¿No es lo mismo?

No es lo mismo. La primera tiene documentos digitales, pero no tiene un sistema: no controla los plazos, no garantiza la integridad del expediente, no genera alertas, no registra quién accedió a qué documento y cuándo, no permite búsquedas por demandante o por materia, no avisa cuando falta un escrito en el legajo. La segunda tiene todo eso. La diferencia entre ambas no es tecnológica: es la diferencia entre archivar y gestionar.

3.3.2. El gobierno digital: el modelo que el Estado peruano ya exige

El gobierno digital es el modelo de gestión pública que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la eficiencia de los procesos internos, la calidad de los servicios al ciudadano y la transparencia de las actuaciones del Estado. No es un objetivo futuro: es el estándar que el Decreto Legislativo N°1412 ya impone a todas las entidades de la Administración Pública peruana.

Ese estándar incluye la obligación de implementar servicios digitales accesibles e interoperables, garantizar la identidad digital, gestionar los datos con criterios de seguridad y transparencia, y permitir que los ciudadanos se relacionen con el Estado a través de medios electrónicos sin necesidad de presencia física. Cuando el Poder Judicial implementó su Mesa de Partes Electrónica, no estaba innovando por iniciativa propia: estaba cumpliendo con lo que la norma le exigía.

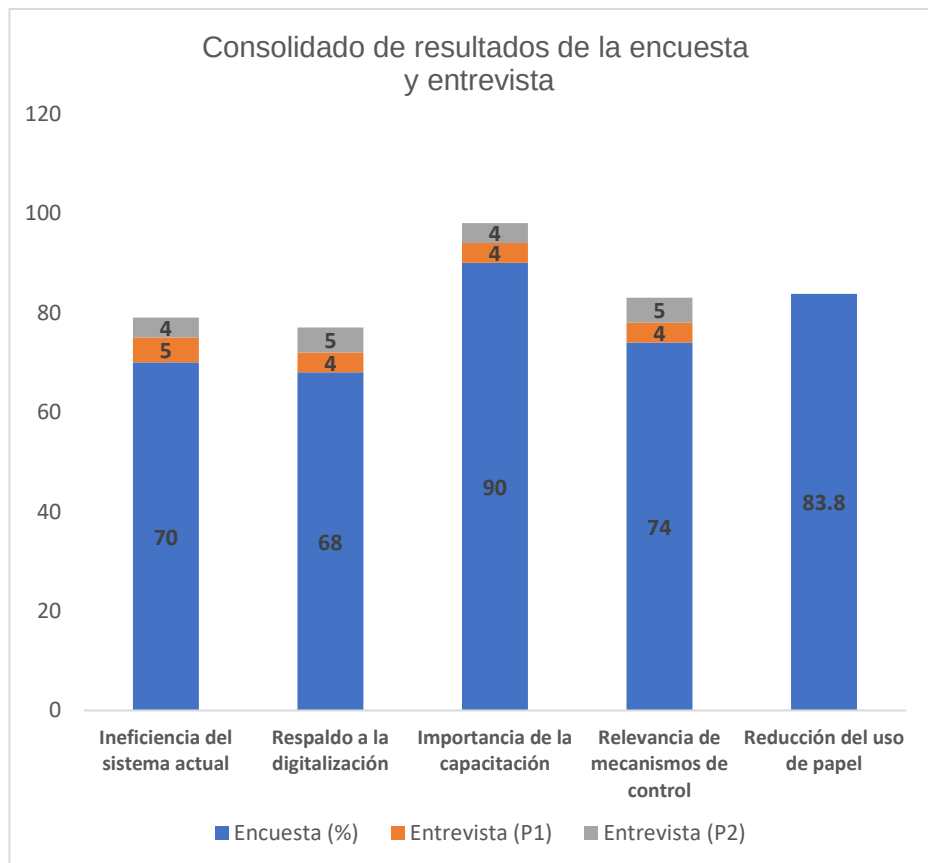
La interoperabilidad — la capacidad de los sistemas de distintas entidades para comunicarse e intercambiar información automáticamente — es uno de los pilares del gobierno digital que más directamente afecta a la PPEP. En un entorno interoperable, la PPEP ahora recibe las notificaciones judiciales directamente desde el sistema del Poder Judicial, pero no cuenta con un sistema de tecnología real. Un oficio del Ministerio de Defensa ingresaría automáticamente al sistema de la Procuraduría, quedaría registrado y

distribuido al abogado responsable sin pasar por ninguna mesa de partes física. El plazo comenzaría a contarse desde ese momento, con una alerta programada.

Ese nivel de integración no es una aspiración remota. Es lo que el Decreto Legislativo N°1412 establece como objetivo, y es lo que instituciones como el Poder Judicial, la SUNAT y el Ministerio de Economía y Finanzas han alcanzado en distintos grados. La PPEP no está sola en ese camino: está rezagada en él.

3.3.3. Las contingencias como escenas: lo que ocurre cuando no se transforma

La transformación digital no es una abstracción académica. Sus consecuencias — o las consecuencias de su ausencia — tienen forma concreta, ocurren en momentos precisos y afectan a personas reales. En la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, esas consecuencias se han manifestado de maneras que merecen ser narradas, no solo enumeradas. Porque cada una de ellas es una escena que el sistema actual ha hecho posible y que un sistema transformado habría hecho imposible.



Escena 1: La demanda que nadie recordó

Un martes por la mañana, una nueva notificación judicial ingresa a la Procuraduría. El personal de recepción la registra en la hoja de cálculo, anota el nombre del abogado responsable en el cuaderno y deposita el documento en la bandeja de entrada correspondiente. El abogado ese día está en audiencia. Al día siguiente tiene que preparar un escrito urgente. Al tercero, la notificación sigue en la bandeja.

Nadie generó una alerta. Nadie calculó automáticamente cuántos días hábiles quedan para contestar. Nadie notificó al jefe inmediato que el plazo estaba corriendo. Cuando el abogado finalmente abre la bandeja, el plazo ha vencido. El Estado ha quedado en rebeldía: no puede ofrecer medios probatorios, no puede presentar su versión de los hechos, no puede ejercer su derecho de defensa en ese proceso.

¿Cuántas veces puede ocurrir eso antes de que alguien decida que el sistema debe cambiar?

La entrega tardía de demandas por olvido no es un problema de compromiso profesional. Es un problema de diseño del sistema. Un sistema con alertas automáticas de plazos convierte esa escena en técnicamente imposible: desde el momento en que la notificación ingresa, el sistema calcula el plazo, programa la alerta y la envía al abogado responsable y a su superior. El olvido deja de ser una posibilidad porque el sistema no olvida.

Escena 2: Dos abogados, un mismo caso

Un proceso judicial ingresa a la Procuraduría en enero. Es asignado al abogado A. En marzo, por un error en el registro, el mismo proceso es asignado también al abogado B, quien lo recibe como un caso nuevo y comienza a trabajar en él. Ambos preparan escritos, ambos desarrollan sus estrategias, ambos presentan actuaciones ante el juzgado. Durante meses, ninguno sabe que el otro también está llevando el caso.

La duplicidad se descubre en la etapa de ejecución de sentencia, cuando el juzgado advierte que hay dos representantes de la misma parte presentando escritos. El caso queda en manos del abogado A, que fue el primero en conocerlo. El trabajo del abogado B —

meses de análisis, investigación y preparación — se pierde. Y la institución ha invertido el doble de recursos en un solo proceso sin saberlo.

¿Cuánto cuesta, en tiempo y en dinero, duplicar el trabajo jurídico de un proceso?
¿Y cuántos procesos pueden estar duplicados en este momento sin que nadie lo sepa?

Un sistema de gestión de casos asigna a cada proceso un identificador único desde el momento de su ingreso. Cuando alguien intenta asignar el mismo proceso a un segundo abogado, el sistema lo advierte: ese caso ya existe, ya tiene un responsable, ya tiene un historial de actuaciones. La duplicidad es detectada antes de que ocurra, no después de que haya causado daño.

Escena 3: El enemigo que regresa con otro nombre

En 2019, la Procuraduría defiende al Ejército en un proceso laboral. La demanda es declarada infundada: el Estado gana. El demandante no apela. La sentencia queda consentida y el proceso concluye. Caso cerrado.

En 2022, ingresa a la Procuraduría una nueva demanda. La materia es similar. El juzgado es distinto. El abogado que la recibe no tiene forma de saber — porque el archivo de procesos anteriores está en legajos físicos que nadie puede cruzar automáticamente con los datos del nuevo caso — que ese mismo demandante ya litigó contra el Ejército y perdió. La nueva demanda se admite, se tramita, se contesta. El Estado se defiende nuevamente de una pretensión que ya rechazó un juez.

El principio de cosa juzgada protege al Estado de ser demandado dos veces por los mismos hechos. Pero ese principio solo puede hacerse valer si alguien sabe que ya existió un proceso anterior. Y en un sistema donde esa información está sepultada en archivos físicos que nadie cruza con los nuevos ingresos, nadie lo sabe.

¿Cuántas sentencias favorables al Ejército están siendo ignoradas porque el sistema no tiene memoria?

Un sistema de gestión documental con base de datos integrada cruza automáticamente los datos del demandante, la materia y el juzgado con todos los procesos anteriores. Si existe un antecedente, el sistema lo señala desde el primer momento. El

abogado puede entonces invocar la excepción de cosa juzgada antes de que el proceso avance. El Estado no pierde tiempo ni recursos defendiéndose de algo que ya ganó.

Escena 4: El cuaderno que desapareció

El cuaderno de control de demandas es el registro central de todos los procesos judiciales activos de la Procuraduría. En él constan los números de expediente, los juzgados, los abogados responsables, las fechas de ingreso y los estados de cada proceso. Es, en la práctica, la memoria operativa de la institución.

Un día, el cuaderno no está donde debería estar. Alguien lo llevó a una reunión. O quedó sobre un escritorio diferente. O simplemente desapareció entre los papeles que se acumulan durante una jornada de trabajo intensa. Mientras se busca, nadie puede responder con certeza cuántos procesos activos tiene la institución, qué plazos están próximos a vencer, qué casos requieren atención urgente.

Es como si la cartera de casos judiciales del Estado desapareciera durante horas — o días, si la búsqueda no tiene éxito.

¿Puede una institución encargada de defender al Estado ante los tribunales permitirse que su memoria dependa de un cuaderno que puede perderse?

En un sistema digital, la pérdida del cuaderno es un evento sin consecuencias: la información está en el sistema, accesible desde cualquier terminal autorizado, respaldada automáticamente y disponible en tiempo real. El cuaderno puede desaparecer. El sistema, no.

Escena 5: El abogado que se va y se lleva el caso consigo

El sistema de rotación del personal militar establece cambios cada dos años. En la Procuraduría, eso significa que los abogados militares que gestionan los procesos judiciales son reemplazados periódicamente por nuevos profesionales que llegan sin conocer los casos, sin saber los antecedentes y sin acceso a la historia viva de cada expediente — aquella que no está escrita en ningún papel pero que quien llevó el caso conoce de memoria.

El abogado que se va sabe que el expediente N°22489-2017 tiene una pericia que el juez consideró débil en la audiencia del año pasado y que la estrategia debería reorientarse antes de la próxima actuación. Sabe que el demandante en el expediente N°15302-2018 ha cambiado de abogado tres veces y que eso suele preceder a un intento de acuerdo extrajudicial. Sabe que el juzgado donde se tramita el expediente N°09847-2020 tiene una demora habitual de cuatro meses entre la presentación de un escrito y su resolución.

Nada de eso está en el legajo físico. Cuando el abogado rota, ese conocimiento se va con él. El abogado entrante comienza desde cero, revisando papeles que no le dicen todo lo que necesita saber.

¿Cuánto conocimiento institucional ha perdido la PPEP a lo largo de los años por no tener un sistema que lo preserve?

Un sistema de gestión de casos permite que cada actuación, cada observación, cada decisión estratégica quede registrada junto al expediente correspondiente. El conocimiento deja de ser individual y se convierte en institucional. Cuando el abogado rota, el sistema recuerda lo que él ya no puede contar.

Escena 6: El agua que borró años de trabajo

Una noche, una fuga de agua en el techo de las instalaciones de la Procuraduría alcanzó el área del archivo. Los legajos que estaban en los estantes inferiores absorbieron el agua durante horas antes de que alguien lo advirtiera. Algunos documentos quedaron ilegibles. Otros, directamente destruidos. Años de actuaciones judiciales — escritos, resoluciones, notificaciones, pericias — borrados por el agua.

No hubo negligencia. No hubo descuido. Hubo una contingencia que ningún archivador puede prever y que ningún legajo físico puede resistir. Y cuando el agua se retiró, parte de la historia de esos expedientes se había ido con ella.

¿Cuánto vale, en términos jurídicos, la documentación de un proceso judicial que lleva cinco años de actuaciones? ¿Y cuánto cuesta reconstruirla, si es que puede reconstruirse?

Un sistema de gestión documental digital con respaldo automático en la nube hace que esa pregunta deje de tener sentido. El agua puede dañar los papeles. No puede borrar lo que está en el servidor. Las copias de seguridad garantizan que, incluso ante una catástrofe física, la información permanezca intacta y disponible.

Escena 7: El expediente que viajó al departamento equivocado

Una demanda ingresa a la Procuraduría. En la mesa de partes, quien la recibe la califica como materia civil y la envía al departamento civil. Allí, el abogado comienza a revisarla. Pero al leer el escrito con detenimiento, advierte que se trata de una demanda contencioso-administrativa: corresponde a otro departamento. La transfiere. En el nuevo departamento, el abogado responsable revisa la fecha de ingreso original y verifica que el plazo para contestar ha estado corriendo desde el primer día, incluyendo los días que el expediente pasó viajando entre departamentos.

El plazo no se detiene por errores de calificación. El juez no otorga prórrogas porque el documento llegó tarde al abogado correcto. El riesgo de vencimiento del plazo es real, y su consecuencia — el Estado en rebeldía — también.

¿Cuántos expedientes han llegado tarde a su destino correcto porque el sistema de calificación depende del criterio de quien los recibe ese día?

Un sistema de gestión documental con módulo de clasificación asistida reduce ese riesgo desde el primer momento: analiza los datos del escrito, identifica la materia y sugiere la derivación correcta. El abogado puede confirmar o corregir esa sugerencia, pero el margen de error se reduce drásticamente. Y si ocurre una corrección de derivación, el sistema registra el tiempo transcurrido y alerta sobre el plazo disponible desde el momento del ingreso original.

Cada una de esas escenas tiene un nombre técnico en la gestión documental: es una falla del sistema. Y cada falla del sistema tiene un costo: en tiempo, en recursos, en riesgo procesal y, en los casos más graves, en dinero del Estado.

— Diagnóstico institucional, PPEP, 2024

3.3.4. Experiencias internacionales: lo que otros países ya resolvieron

Las siete escenas descritas en la sección anterior no son exclusivas de la PPEP ni del Perú. Han sido enfrentadas y resueltas por instituciones jurídicas de numerosos países que decidieron transformar digitalmente su gestión documental. La diferencia entre esas instituciones y la PPEP no es de capacidad ni de recursos: es de decisión.

En Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado implementó el Sistema de Información de Litigios del Estado (SILJE), una plataforma que centraliza la gestión de todos los procesos judiciales en que el Estado colombiano es parte. El sistema registra cada proceso desde su inicio, controla los plazos mediante alertas automáticas, asigna responsables y genera reportes consolidados sobre el estado de la cartera de litigios. La duplicidad de procesos y la pérdida de información por rotación de personal son, en ese sistema, técnicamente imposibles (Delgado Martín, 2020).

En Chile, el Consejo de Defensa del Estado opera con un sistema de gestión de causas integrado con el Poder Judicial, que permite recibir notificaciones electrónicas automáticamente y controlar los plazos desde el momento del ingreso. La escena del abogado que no recuerda la notificación depositada en su bandeja pertenece, en Chile, al pasado (Luna-Reyes y Gil-García, 2019).

En el Perú, la propia experiencia del Poder Judicial durante la pandemia de 2020 demostró que la transformación es posible en el contexto institucional nacional, con los recursos disponibles y dentro del marco normativo vigente. El Expediente Judicial Electrónico y la Mesa de Partes Electrónica del Poder Judicial no son tecnología importada de otro contexto: son soluciones construidas para el sistema jurídico peruano, que funcionaron cuando más se las necesitaba. La PPEP puede aprender de esa experiencia y adaptarla a las especificidades de la defensa jurídica militar.

3.3.5 Las condiciones de la transformación: lo que se necesita para que funcione

La experiencia del Poder Judicial y la de las instituciones internacionales enseñan también que la transformación digital no ocurre sola. Requiere cuatro condiciones que deben construirse antes de implementar cualquier herramienta tecnológica.

La primera es el liderazgo institucional. La transformación no puede ser una iniciativa de un área técnica ni de un funcionario entusiasta. Debe ser una decisión de la dirección, respaldada con recursos y comunicada con claridad a todo el personal. Sin ese liderazgo, la resistencia al cambio — que es natural en toda organización — bloquea cualquier avance antes de que comience.

La segunda es el diagnóstico previo. No se diseñan soluciones sin conocer con precisión los problemas. Las siete escenas descritas en este capítulo son parte del diagnóstico de la PPEP. Sin ese diagnóstico, el riesgo es implementar una herramienta que automatice los errores existentes en lugar de corregirlos.

La tercera es la capacitación del personal. Una herramienta digital que el personal no sabe usar es una herramienta inútil. En una institución donde parte del personal rota cada dos años, esa capacitación debe ser sistemática, continua y documentada, de modo que cada nueva incorporación pueda operar el sistema desde el primer día sin depender de que alguien le explique cómo funciona.

La cuarta es la gradualidad. La transformación no es un evento: es un proceso. La ruta más efectiva es la implementación progresiva — comenzar con los procesos más críticos, aprender, ajustar y avanzar. El Poder Judicial no implementó su sistema completo de un solo golpe. Lo construyó por etapas, con pilotos en determinados distritos judiciales, con ajustes basados en la experiencia, con expansión progresiva hacia todo el territorio nacional.

3.4. REALIDAD INSTITUCIONAL: ENTRE EL PAPEL Y LA DECISIÓN

La Procuraduría Pública del Ejército del Perú se encuentra en el punto de partida de ese camino. Las siete escenas descritas en este capítulo no son hipotéticas: son situaciones que el sistema actual hace posibles y que han ocurrido en distintos momentos de la historia institucional. Su recurrencia no es producto de la negligencia del personal: es producto de la ausencia de herramientas que las hagan imposibles.

Las encuestas aplicadas al personal de la PPEP revelan que la mayoría reconoce la necesidad de modernizarse y está dispuesta a adaptarse si cuenta con el apoyo y la

capacitación necesarios. Los ex procuradores entrevistados identifican la ausencia de herramientas tecnológicas como una limitación estructural que ha condicionado la capacidad de la institución para cumplir su misión con la eficiencia que esa misión exige. Y la evidencia empírica — los expedientes incompletos, los plazos dependientes de la memoria, los cuadernos que se pierden, los procesos duplicados, la fuga de agua que destruyó lo que no tenía copia — confirma que el sistema actual ha llegado a su límite.

¿Qué separa a la PPEP del Poder Judicial en materia de transformación digital?
¿Es el tamaño? ¿El presupuesto? ¿La complejidad técnica?

Ninguna de esas cosas. Lo que separa a la PPEP del Poder Judicial en este momento es la decisión. La decisión de reconocer que el sistema actual no puede seguir sosteniéndose. La decisión de comprometer recursos, tiempo y liderazgo en una transformación que el marco normativo ya exige y que la experiencia institucional ya justifica con creces.

3.5. ANÁLISIS CRÍTICO: EL COSTO DE NO TRANSFORMARSE

3.5.1. El costo económico

Las contingencias documentadas en la PPEP no son solo problemas operativos: tienen un costo económico concreto y medible. La contingencia judicial correspondiente al expediente N°18743-2019, cuya demanda no estaba en el legajo al momento de la auditoría financiera gubernamental practicada al 31 de diciembre de 2023, representó para el Ejército del Perú una exposición económica de S/ 1 500 329.00. Un proceso que, con un expediente completo y un sistema de gestión documental adecuado, habría podido ser defendido con mayor solidez desde el inicio.

Ese monto no es un caso aislado. Es un ejemplo de la clase de riesgo que el sistema actual genera sistemáticamente para el Estado. Cada expediente incompleto, cada plazo vencido por olvido, cada proceso duplicado que nadie detectó a tiempo es una

contingencia que puede convertirse en una sentencia desfavorable y en una obligación de pago que el Estado — es decir, todos los peruanos — termina asumiendo.

3.5.2. El costo institucional

Más allá del costo económico, la ausencia de transformación digital tiene un costo institucional difícil de cuantificar, pero igualmente real. Cuando la Contraloría General de la República identifica deficiencias en la gestión documental durante una auditoría, el impacto no se limita al expediente observado: genera recomendaciones que deben implementarse, compromisos de gestión que deben cumplirse y, en los casos más graves, responsabilidades administrativas para los funcionarios involucrados.

Una institución encargada de defender al Estado ante los tribunales que no puede garantizar la integridad de sus propios expedientes enfrenta una contradicción de fondo. La misión exige rigor; el sistema no lo garantiza. Y esa contradicción tiene consecuencias que van más allá de la eficiencia operativa: afectan la credibilidad de la institución ante los órganos de control y ante las propias instancias judiciales donde debe defender al Estado.

3.5.3 El costo humano

Hay un costo que no aparece en ningún informe de auditoría pero que es tan real como los anteriores: el costo de trabajar en un sistema que no ayuda. Los abogados de la PPEP que dedican horas de su jornada a buscar documentos, a reconstruir historiales, a ir al juzgado a obtener copias de escritos que deberían estar en el expediente, no están rindiendo por debajo de su capacidad. Están trabajando por encima de lo que el sistema les permite rendir.

La transformación digital no reemplaza al abogado. Lo libera. Lo libera para que pueda dedicar su tiempo y su capacidad jurídica a lo que ningún sistema puede hacer por él: analizar el caso, construir la estrategia, defender al Estado con la excelencia que esa misión requiere.

3.6. PROPUESTA: TRES PRINCIPIOS PARA UNA TRANSFORMACIÓN SOSTENIBLE

La propuesta de transformación digital de la PPEP que este libro desarrolla en el Capítulo V se asienta sobre tres principios que la experiencia del Poder Judicial, las instituciones internacionales y el diagnóstico de la PPEP confirman como indispensables.

El primero es la integralidad. La transformación no puede limitarse a digitalizar documentos o instalar un software de forma aislada. Debe abarcar todos los componentes del ciclo de vida documental: desde el ingreso de la notificación hasta el archivo del expediente concluido, pasando por el control de plazos, la asignación de responsables, el seguimiento de actuaciones y la generación de reportes. Un sistema que digitaliza los documentos, pero no controla los plazos no resuelve la escena 1. Un sistema que controla los plazos, pero no cruza los datos del demandante con los procesos anteriores no resuelve la escena 3. Solo un sistema integral resuelve todas las escenas a la vez.

El segundo es la trazabilidad. Cada actuación realizada sobre un expediente debe quedar registrada automáticamente: quién la realizó, cuándo, en qué consistió. Esa trazabilidad es la condición que hace posible responder ante una auditoría, acreditar ante un juez y garantizar la continuidad cuando el personal rota. Lo que hoy sabe solo el abogado que lleva el caso, mañana debe saberlo el sistema.

El tercero es la sostenibilidad. Una transformación que dura lo que dura un proyecto piloto no es transformación: es un experimento. La modernización de la PPEP debe diseñarse para perdurar más allá de los cambios de personal, de las rotaciones del mando y de los ciclos presupuestales. Eso requiere que el sistema sea institucional — no dependiente de la voluntad de un funcionario particular —, que la capacitación sea continua y que el mantenimiento esté previsto desde el diseño.

3.7. CIERRE: LA PREGUNTA QUE NO PUEDE POSTERGARSE

El 16 de marzo de 2020, el Poder Judicial del Perú respondió una pregunta que nadie le había hecho en voz alta pero que la pandemia formuló de manera inapelable: ¿puede esta institución seguir funcionando sin sus edificios, sin su papel y sin sus sellos? La respuesta fue sí, porque los expedientes estaban en el sistema, los plazos estaban controlados y las notificaciones llegaban por vía electrónica.

La PPEP necesita estar en condiciones de responder esa misma pregunta afirmativamente. No porque una pandemia vaya a repetirse — aunque podría. No porque la Contraloría vaya a auditar nuevamente sus expedientes — aunque lo hará. Sino porque las siete escenas descritas en este capítulo ocurren sin necesidad de ninguna crisis externa. Ocurren todos los días, en la cotidianidad de una institución que lleva la defensa jurídica del Estado sobre los hombros de su personal y de sus archivadores físicos.

¿Hasta cuándo puede sostenerse ese modelo?

El capítulo siguiente presenta el diagnóstico completo de la institución: los datos de las encuestas aplicadas al personal, las percepciones de los ex procuradores, el análisis de las fortalezas y las debilidades del sistema actual y la evidencia que sostiene cada una de las propuestas de este libro. El diagnóstico no es el punto de llegada. Es el punto de partida de la respuesta.

CAPÍTULO IV

DIAGNÓSTICO DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

4.1. APERTURA NARRATIVA: LA DEMANDA QUE ESPERÓ EN UN ESCRITORIO

Son las ocho de la mañana. En la mesa de partes de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú acaba de ingresar una demanda laboral. El encargado la recibe, la sella con la fecha de ingreso y la lleva al jefe del Departamento Legal para que designe al abogado responsable. El jefe, que conoce a cada uno de sus abogados y sabe qué casos puede confiarle a cada uno, evaluará la complejidad del proceso y escribirá con su puño y letra el nombre del responsable en la propia demanda.

Hasta ahí, el procedimiento tiene una lógica. El problema comienza cuando el jefe ese día no llega a la oficina.

La demanda queda sobre su escritorio. Nadie más puede asignarla. El encargado de mesa de partes no tiene facultad para derivarla directamente. Los abogados no saben que existe. Y mientras la demanda duerme en ese escritorio esperando una firma manuscrita, el plazo procesal corre sin pausa: diez días hábiles para contestar, cinco para apelar una sentencia, tres para apelar un auto o una multa. Cada día que pasa es un día que no se recupera.

Cuando el jefe regresa, firma la asignación. La demanda vuelve a mesa de partes. El encargado la entrega al abogado responsable. Pero nadie advierte cuántos días han transcurrido desde el ingreso. Nadie calcula cuánto tiempo queda. El abogado recibe la demanda como si fuera nueva, sin saber que el reloj lleva días corriendo.

¿Cuántas demandas han llegado al abogado responsable con el plazo a punto de vencer, no por negligencia de nadie, sino porque el procedimiento de asignación no contempla la urgencia del tiempo?

Esa escena no es una anomalía: es el procedimiento habitual. Y su análisis revela algo más profundo que una falla operativa: revela que la PPEP no dispone de un sistema que controle el tiempo desde el momento en que un documento ingresa, independientemente de quién esté presente o ausente en la oficina ese día. El diagnóstico que este capítulo presenta parte de esa realidad y la examina en todas sus dimensiones.

4.2. CONTEXTUALIZACIÓN: CONOCER PARA TRANSFORMAR

Un diagnóstico institucional no es una lista de deficiencias. Es el ejercicio riguroso de observar cómo funciona una institución, recoger la percepción de quienes trabajan en ella, contrastar esa percepción con la evidencia empírica y llegar a conclusiones que puedan orientar decisiones concretas. Sin diagnóstico, la transformación digital es una apuesta a ciegas. Con diagnóstico, es un plan.

El diagnóstico de la PPEP que se presenta en este capítulo se construyó a partir de tres fuentes. La primera es la observación directa del funcionamiento de la institución: sus procesos, sus instalaciones, sus instrumentos de gestión, sus prácticas cotidianas. La segunda es una encuesta aplicada a 31 trabajadores de la institución, que recoge la percepción del personal sobre el sistema actual y sobre las posibilidades de modernización. La tercera son las entrevistas realizadas a dos ex procuradores de la PPEP, cuya experiencia de gestión ofrece una perspectiva histórica e institucional que ninguna encuesta puede sustituir.

Los resultados de esas tres fuentes convergen en un diagnóstico que este capítulo organiza en cinco dimensiones: la estructura y el funcionamiento de la institución, los procedimientos internos de gestión documental, el análisis FODA, los resultados de la encuesta al personal y las percepciones de los ex procuradores. Cada dimensión responde una parte de la pregunta central que este libro se plantea: ¿por qué la PPEP no ha podido modernizarse todavía, y qué necesita para hacerlo?

4.3. DESARROLLO: LA INSTITUCIÓN VISTA DESDE ADENTRO

Tabla 10. Distribución de la Población encuestada

N°	PERSONAL	CANTIDAD
01	Procurador	01
02	Abogados	21
03	Administrativo	09
		31

Fuente: elaboración propia, 2024

4.3.1. Estructura y personal: quiénes sostienen la defensa jurídica del Ejército

La Procuraduría Pública del Ejército del Perú es el órgano encargado de representar y defender jurídicamente al Ejército del Perú ante el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Arbitral y cualquier otra instancia en que el Estado sea parte. Ejerce sus funciones con autonomía funcional dentro del marco institucional del Ejército y en coordinación con la Procuraduría General del Estado.

Su personal está compuesto por tres categorías con regímenes laborales distintos. Los oficiales jurídicos, son abogados asimilados, se rigen por el Decreto Ley N°19846 — mantenido en sus derechos para quienes se encontraban dentro de su vigencia — y el Decreto Legislativo N°1132. Los técnicos (abogados) se rigen por el Decreto Ley N°19846 y el Decreto Legislativo N°1133. El personal civil se rige por el Decreto Legislativo N°276. Esa diversidad de regímenes implica condiciones distintas de carrera, remuneración y derechos, lo que configura una estructura de personal heterogénea que debe gestionarse bajo criterios diferenciados.

Para efectos del diagnóstico, la institución contó con una población de 33 personas: 31 trabajadores que participaron en la encuesta y 2 ex procuradores que fueron entrevistados. Esta distribución permitió recoger tanto la perspectiva del personal en actividad como la visión de quienes han dirigido la institución y conocen su evolución a lo largo del tiempo.

4.3.2. El procedimiento de distribución de demandas: cuando el tiempo no espera

Uno de los hallazgos más relevantes del diagnóstico es la manera en que la PPEP gestiona el ingreso y la distribución de las demandas judiciales. El procedimiento actual funciona de la siguiente manera: cuando una demanda ingresa por mesa de partes, el encargado la recibe y la traslada físicamente al jefe del Departamento Constitucional, Civil, Contencioso Administrativo o Penal, quien evalúa la complejidad del caso y designa al abogado responsable escribiendo su nombre directamente en el documento. Solo después de esa designación manuscrita, la demanda regresa a mesa de partes y es entregada al abogado asignado.

Ese procedimiento tiene una racionalidad profesional: el jefe conoce las capacidades de cada abogado y puede asignar los casos más complejos a quienes tienen mayor experiencia y especialización para resolverlos. Sin embargo, presenta una vulnerabilidad crítica que el sistema actual no neutraliza: depende de la presencia física del jefe en la oficina.

Cuando el jefe está ausente — por comisión de servicio, licencia, enfermedad o cualquier otra razón — la demanda queda en su escritorio sin ser asignada. El plazo procesal, en cambio, no espera. El artículo 27.2 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2019-JUS, en concordancia con el artículo 442 del Código Procesal Civil establece que el plazo para contestar la demanda es de diez días hábiles desde la notificación. El plazo para interponer excepciones o defensas previas, apelar una sentencia es de cinco días hábiles; para apelar un auto, tres días hábiles; igual plazo para apelar una multa, interponer tachas o solicitar informe oral. Esos plazos corren desde el día siguiente de la notificación o del ingreso del documento, independientemente de que alguien lo haya asignado o no.

A esa vulnerabilidad del procedimiento de asignación se suma otro factor igualmente crítico: las demandas derivadas del silencio administrativo o de la denegatoria expresa emitida por la última dependencia competente que rechazó la solicitud o pedido del usuario. En numerosos casos, esa dependencia debe enviar el expediente administrativo a la Procuraduría dentro del plazo establecido para que el abogado pueda

preparar la defensa. Sin embargo, el diagnóstico revela que con frecuencia ese envío ocurre fuera del plazo: cuando el plazo de contestación ya venció, cuando la sentencia ya fue emitida, cuando el expediente está en la etapa de vista de la causa, en casación o incluso cuando ya se produjo la ejecución de la sentencia. El abogado recibe el expediente administrativo en el momento más inoportuno: cuando la oportunidad de usarlo ya pasó.

El plazo no espera al jefe. El plazo no espera el expediente administrativo. El plazo corre desde que la demanda o escrito ingresa, y solo un sistema que registre ese ingreso y calcule automáticamente el tiempo disponible puede garantizar que nadie lo pierda.

— Diagnóstico institucional, PPEP, 2024

4.3.3. El espacio físico: cuando el archivo ocupa el trabajo

El diagnóstico del espacio físico de la PPEP revela una situación que ilustra mejor que cualquier estadística el peso acumulado de años de gestión documental sin digitalización. Aproximadamente el 30% de las instalaciones de la oficina — que cuenta con una superficie total de 100 m² — está destinado al archivo físico de expedientes y documentos. Ese espacio, que debería estar disponible para el trabajo del personal y para los equipos necesarios para la gestión institucional, está ocupado por legajos apilados en estantes metálicos que recorren las paredes de la institución.

Las consecuencias de esa acumulación van más allá de la incomodidad operativa. El diagnóstico identificó que la concentración de papel genera riesgos concretos para la salud del personal: alergias por polvo y moho, propiciadas por la acumulación de documentos en condiciones de conservación no siempre adecuadas. Genera también riesgos de infestación de roedores e insectos, peligro de incendio por acumulación de material combustible, deterioro de documentos por humedad y agua — como ocurrió con la fuga de agua documentada en el Capítulo III —, y dificultades de limpieza que hacen el mantenimiento de las instalaciones costoso e incompleto.

Entonces, una procuraduría cuyas instalaciones están dominadas por archivadores desbordados no proyecta la imagen de una institución moderna y eficiente. En un entorno donde otras entidades públicas han avanzado hacia la digitalización, esa imagen de rezago no es neutral: comunica algo sobre la capacidad de la institución para gestionar la

información y, por extensión, para ejercer la defensa jurídica del Estado con los estándares que esa función requiere.

Una circunstancia que merece atención: la PPEP no cuenta con personal de mantenimiento asignado. La limpieza de los espacios de trabajo y de los servicios higiénicos recae, por turnos, en los propios abogados de la institución. No se trata de una crítica al personal ni a la dirección, sino de una constatación sobre las condiciones en que se ejerce la defensa jurídica del Estado: cuando los recursos institucionales no alcanzan para cubrir las necesidades básicas de funcionamiento, el esfuerzo de las personas termina compensando lo que el sistema no provee. Modernizar la gestión documental es un paso necesario, pero no el único. La transformación digital será más sólida si se construye sobre condiciones de trabajo dignas para quienes tienen la responsabilidad de defender los intereses del Estado.

A esa circunstancia se añade otra que condiciona de manera estructural el funcionamiento de la institución. La PPEP enfrenta año tras año una escasez crónica de personal que responde a un ciclo conocido y repetido. En los primeros meses del año siguiente — enero y febrero —, quienes son destinados a ella hacen lo posible por ser reasignados a otra dependencia; quienes son destinados llegan sabiendo que su permanencia es corta, en los meses de julio a diciembre, suelen ausentarse para cumplir cursos propios de la carrera militar, dejando su carga procesal en manos de un compañero que ya tiene la suya. Los nuevos oficiales asimilados, formados en la Escuela Jurídica del Ejército con la preparación específica para la defensa judicial, son captados por dependencias legales administrativas antes de alcanzar la Procuraduría.

El resultado es una institución que opera con menos personal del que necesita, que depende del esfuerzo extraordinario de quienes permanecen y que ve renovada esa precariedad cada vez que el ciclo de rotación se completa. Ningún sistema de gestión documental puede compensar la falta de personas. Pero un sistema eficiente sí puede hacer que las personas disponibles rindan al máximo de su capacidad, sin destinar tiempo a tareas que la tecnología puede resolver. Ese es el objetivo de este libro pretende comunicar.

4.3.4. Análisis FODA: el mapa de la situación institucional

El análisis FODA de la PPEP permite sistematizar los factores internos y externos que condicionan su proceso de modernización. Es el mapa desde el que debe trazarse la ruta de transformación.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
- Marco legal claro y respaldo institucional sólido. - Personal con alta especialización en defensa judicial. - Autonomía funcional dentro del marco institucional. • Coordinación con la Procuraduría General del Estado.	- Marco normativo vigente que obliga y respalda la digitalización. - Experiencias exitosas de otras entidades del Estado peruano. - Herramientas tecnológicas disponibles y probadas. - Potencial de colaboración interinstitucional con el Poder Judicial.
DEBILIDADES	AMENAZAS
- Dependencia de métodos manuales en todos los procesos. - Infraestructura tecnológica limitada o inexistente. - Procedimiento de asignación de demandas que no controla plazos. - Falta de continuidad institucional por rotación de personal cada 2 años. - Capacitación insuficiente del personal en herramientas digitales.	- Resistencia al cambio tecnológico dentro de la institución. - Vulnerabilidades en ciberseguridad ante un entorno digital. - Inestabilidad en políticas públicas de financiamiento. - Brecha creciente frente a otras entidades públicas que ya se modernizaron.

Fuente: elaboración propia, 2024.

El análisis FODA revela una institución en un punto de inflexión. Sus fortalezas — el marco legal, la especialización del personal, la autonomía funcional — son sólidas y proporcionan una base real sobre la que puede construirse la transformación. Las oportunidades — el marco normativo favorable, las herramientas disponibles, las experiencias de otras instituciones — eliminan la excusa de que modernizarse es imposible o desconocido. Lo que el análisis pone en evidencia con mayor claridad son las debilidades: no son deficiencias de las personas, sino deficiencias del sistema sobre el que esas personas trabajan. Y las amenazas — la resistencia al cambio, las

vulnerabilidades de ciberseguridad, la inestabilidad del financiamiento — son obstáculos reales que la propuesta de modernización debe anticipar y gestionar.

4.4. LOS DATOS QUE HABLAN: RESULTADOS DE LA ENCUESTA AL PERSONAL

La encuesta fue aplicada a 31 trabajadores de la PPEP mediante un cuestionario de diez preguntas con escala de Likert. Sus resultados ofrecen una radiografía de la percepción interna sobre el sistema actual y sobre las posibilidades de modernización. Lo que esa radiografía muestra no es sorprendente, pero sí es contundente.

4.4.1. La ineficiencia del sistema actual: lo que el personal ya sabe

La primera pregunta de la encuesta fue directa: ¿cree usted que el sistema actual de gestión documental y manejo de archivos es eficiente? La respuesta del personal fue igualmente directa: la mayoría consideró que el sistema actual no es eficiente. Quienes trabajan con ese sistema a diario, quienes buscan expedientes entre los estantes, quienes controlan los plazos en sus cuadernos y quienes reciben demandas sin saber cuántos días llevan esperando la designación de responsable, saben mejor que cualquier diagnóstico externo lo que el sistema puede y no puede ofrecer.

Esa percepción no es un juicio sobre las personas: es un juicio sobre las herramientas. Y es un punto de partida fundamental para la transformación, porque una institución cuyos propios trabajadores reconocen la insuficiencia de su sistema tiene la disposición interna para cambiar.

4.4.2. La pérdida de documentos: el riesgo que todos conocen

La segunda pregunta indagó sobre la experiencia personal con la pérdida, extravío o desorganización de documentos. Un alto porcentaje del personal reportó haber enfrentado ese problema. No como una posibilidad teórica, sino como una experiencia vivida: el expediente que no estaba donde debía estar, el documento que alguien llevó y no devolvió, el legajo que se mezcló con otros durante una jornada de trabajo intensa.

Ese dato tiene un valor particular en el diagnóstico: confirma que los riesgos documentados en los capítulos anteriores — el expediente N°18743-2019 cuya demanda

faltaba al momento de la auditoría, los cuadernos de control que desaparecen, los expedientes dañados por la fuga de agua — no son casos excepcionales. Son la manifestación visible de un problema estructural que el personal experimenta cotidianamente.

4.4.3. La digitalización: el cambio que el personal quiere

Las preguntas tres, cuatro y cinco de la encuesta exploraron la percepción del personal sobre las posibilidades de mejora. Los resultados fueron consistentes y significativos: la mayoría del personal consideró que la digitalización mejoraría sustancialmente la gestión documental y de los expedientes judiciales; que la implementación de una mesa de partes virtual facilitaría la gestión documental; y que un sistema digitalizado de gestión de casos permitiría un seguimiento más eficiente de los procesos judiciales.

Esos tres resultados son relevantes porque provienen de quienes tendrán que usar las herramientas que se implementen. La disposición del personal hacia la modernización — cuando existe y cuando está respaldada por la convicción de que el cambio mejorará su trabajo — es una condición indispensable para que cualquier transformación digital sea sostenible. Sin esa disposición, los sistemas se instalan, pero no se usan. Con ella, se usan y se mejoran.

4.4.4. La capacitación: la condición que el personal pide

Las preguntas seis y nueve de la encuesta abordaron el tema de la capacitación. La percepción del personal fue unánime: la capacitación en el uso de tecnologías es fundamental para modernizar la gestión documental, y esa capacitación mejoraría efectivamente su desempeño. No se trata de un dato menor: es el personal de la PPEP diciéndole a la institución lo que necesita para poder usar las herramientas que se le propone implementar.

Esa demanda de capacitación es especialmente relevante en el contexto de la rotación de personal cada dos años. Si la capacitación no es continua y sistemática, cada ciclo de rotación reinicia el proceso de aprendizaje desde cero. El sistema puede estar instalado, pero quienes deben operarlo llegan sin saber hacerlo. La propuesta de

modernización que este libro formula en el Capítulo V incorpora la capacitación como un componente permanente, no como un evento puntual.

4.4.5. Los mecanismos de control: la sostenibilidad que el personal valora

La pregunta diez de la encuesta consultó sobre la importancia de los mecanismos de control para supervisar la implementación de las mejoras propuestas. La respuesta fue positiva: el personal considera que esos mecanismos mejorarían la supervisión del proceso de modernización. Ese resultado confirma algo que la experiencia de otras instituciones también ha demostrado: la transformación digital sin mecanismos de seguimiento es una transformación frágil. Los controles no son burocracia: son la garantía de que lo que se implementa realmente funciona y mejora con el tiempo.

4.5. LA VOZ DE LA EXPERIENCIA: PERCEPCIONES DE LOS EX PROCURADORES

Las entrevistas realizadas a dos ex procuradores de la PPEP aportaron al diagnóstico una dimensión que la encuesta no podía ofrecer: la perspectiva histórica de quienes han dirigido la institución, han tomado decisiones sobre su funcionamiento y pueden evaluar su evolución a lo largo del tiempo.

4.5.1. La percepción de la situación actual

Ambos ex procuradores coincidieron en caracterizar la situación actual de la gestión documental de la PPEP como una limitación estructural que ha condicionado la capacidad de la institución para cumplir su misión con la eficiencia que esa misión requiere. No identificaron la causa en la falta de compromiso del personal, sino en la ausencia de herramientas institucionales que permitan gestionar el volumen de información que la institución administra.

Señalaron que durante sus mandatos reconocieron la necesidad de modernizar los procesos documentales, pero que las restricciones presupuestales, la falta de una propuesta concreta de implementación y la inercia institucional impidieron avanzar en esa dirección. Esa descripción es coherente con lo que el análisis FODA y la encuesta revelan: la necesidad de modernizarse es reconocida, pero el camino para hacerlo no ha estado claro.

4.5.2. Los desafíos identificados

Los ex procuradores identificaron como principal desafío de la gestión de expedientes la ausencia de trazabilidad: la imposibilidad de saber en todo momento qué documentos forman parte de cada expediente, quién los tiene, en qué estado se encuentra cada proceso y cuándo vencen los próximos plazos. Ese desafío es exactamente el que las siete escenas del Capítulo III ilustraron: el expediente que no se localiza, la demanda que no llega al responsable a tiempo, el proceso que se duplica sin que nadie lo advierta.

Señalaron también la dependencia del conocimiento individual como un riesgo institucional mayor. Cuando el abogado que conoce un caso se va — por rotación, por baja o por cualquier otra razón — parte del conocimiento acumulado sobre ese proceso se va con él. Los legajos físicos contienen los documentos, pero no contienen la historia viva del caso: las observaciones del juez en la audiencia, las señales que el demandante ha dado sobre su estrategia, los precedentes que conviene invocar en la próxima actuación. Sin un sistema que capture y preserve ese conocimiento, la rotación del personal se convierte en una pérdida institucional reiterada.

4.5.3. Los beneficios esperados

Al ser consultados sobre los beneficios que las TIC podrían aportar a la gestión documental, los ex procuradores coincidieron en destacar tres: la reducción de los tiempos de gestión de expedientes, el fortalecimiento del control de los plazos procesales y la mejora en la continuidad institucional frente a la rotación del personal. Esos tres beneficios son exactamente los que la propuesta de modernización del Capítulo V busca generar.

Señalaron también que la transparencia institucional mejoraría significativamente con la digitalización: cuando las actuaciones quedan registradas en un sistema, la rendición de cuentas ante la Contraloría y ante las instancias de supervisión se convierte en un ejercicio de consulta, no en una búsqueda entre archivadores. Ese es, precisamente, el escenario que la auditoría de noviembre de 2023 no pudo vivir.

4.6. ANÁLISIS CRÍTICO: LO QUE EL DIAGNÓSTICO CONFIRMA

4.6.1. El tiempo como recurso no gestionado

El hallazgo más crítico del diagnóstico es la ausencia de control del tiempo desde el momento en que un documento ingresa a la institución. El procedimiento de asignación de demandas — con su dependencia de la presencia física del jefe y de su firma manuscrita — crea una ventana de riesgo procesal que puede extenderse durante días sin que nadie lo advierta. A ese riesgo se suma la dilación en el envío del expediente administrativo por parte de las dependencias competentes, que en muchos casos llega cuando la oportunidad de usarlo ya pasó.

En un sistema de gestión documental digital, el tiempo es un recurso gestionado desde el primer segundo. El momento en que el documento ingresa queda registrado automáticamente. El plazo es calculado por el sistema. La alerta es enviada al abogado responsable y a su superior desde el día uno. La ausencia del jefe no detiene ese proceso: el sistema asigna, registra y alerta independientemente de quién esté presente en la oficina.

4.6.2. El conocimiento como recurso no preservado

El segundo hallazgo crítico es que el conocimiento institucional sobre los casos judiciales activos es individual, no institucional. Vive en la memoria y los apuntes personales de cada abogado, no en un sistema al que todos puedan acceder. Cuando ese abogado rota, el conocimiento se va con él. El sistema actual no tiene mecanismo para preservarlo.

Ese problema no se resuelve con buenas intenciones ni con procedimientos administrativos adicionales. Se resuelve con un sistema que registre automáticamente cada actuación, cada observación, cada decisión estratégica junto al expediente al que corresponde. El conocimiento deja de ser individual cuando el sistema lo captura en tiempo real.

4.6.3. El espacio como recurso mal utilizado

El 30% del espacio disponible de la institución está dedicado al archivo físico. Ese espacio, que podría destinarse a áreas de trabajo, a salas de reunión o a equipos tecnológicos, está siendo consumido por el papel acumulado de años de gestión documental sin digitalización. La digitalización no solo libera tiempo: libera espacio. Y ese espacio recuperado puede convertirse en un argumento concreto — tangible, medible en metros cuadrados — para justificar la inversión en la transformación.

4.7. PROPUESTA: LO QUE EL DIAGNÓSTICO SEÑALA COMO PRIORITARIO

El diagnóstico no solo identifica problemas: señala prioridades. Y las prioridades que emerge de la encuesta, las entrevistas y la observación directa son claras.

La primera prioridad es el control automático de plazos desde el momento del ingreso documental. Ese control debe operar independientemente de la presencia o ausencia de cualquier funcionario, debe generar alertas al abogado responsable y a su superior, y debe calcular los plazos con precisión según el tipo de actuación: diez días hábiles para la contestación de demanda, cinco para la apelación de sentencia, tres para la apelación de auto o multa. Ningún plazo debería depender de la memoria de nadie.

La segunda prioridad es la trazabilidad completa del expediente. Cada documento que ingresa a un expediente debe quedar registrado inmediatamente, con fecha, hora y responsable. Cualquier consulta sobre el estado de un proceso debe poder responderse en segundos, desde cualquier terminal autorizado, sin necesidad de buscar físicamente el legajo.

La tercera prioridad es la preservación del conocimiento institucional. El sistema debe permitir que los abogados registren observaciones, estrategias y notas sobre cada expediente, de modo que cuando el responsable cambie, el nuevo abogado encuentre no solo los documentos sino la historia del caso.

La cuarta prioridad es la capacitación continua del personal, estructurada para adaptarse a los ciclos de rotación y garantizar que cada nueva incorporación pueda operar el sistema desde el primer día.

Esas cuatro prioridades son los pilares sobre los que se construye la propuesta de modernización del Capítulo V.

4.8. CIERRE: EL DIAGNÓSTICO QUE NO DEJA DUDAS

La demanda que esperó en el escritorio del jefe, el expediente que llegó a la auditoría sin su documento inicial, el cuaderno de control que desapareció, los procesos duplicados que nadie detectó hasta la ejecución de la sentencia: cada una de esas situaciones tiene ahora un diagnóstico preciso. No son accidentes: son consecuencias predecibles de un sistema que no fue diseñado para controlar el tiempo, preservar el conocimiento ni garantizar la integridad de la información.

El personal de la PPEP lo sabe. Los ex procuradores lo confirman. La encuesta lo documenta. La observación directa lo evidencia. El diagnóstico no deja dudas sobre el problema ni sobre la dirección en que debe moverse la solución.

Lo que queda por hacer es dar el siguiente paso: traducir ese diagnóstico en una propuesta concreta, realista y sostenible que la institución pueda implementar. Ese es el propósito del Capítulo V.

¿Qué aspecto de la gestión de la PPEP cambiaría primero si pudiera elegir uno solo? La respuesta a esa pregunta, formulada al personal durante el trabajo de campo, apuntó siempre en la misma dirección: el control de los plazos. Porque cuando el plazo se pierde, todo lo demás pierde sentido.

CAPÍTULO V

MODELO DE MODERNIZACIÓN PROPUESTO

5.1. APERTURA NARRATIVA: IMAGINAR EL PRIMER DÍA DEL SISTEMA

Son las ocho de la mañana. Una notificación judicial acaba de ingresar a la Procuraduría Pública del Ejército del Perú. El encargado de mesa de partes la registra en el sistema: nombre del juzgado, número de expediente, demandante, materia, fecha y hora de ingreso. En ese mismo instante, el sistema calcula el plazo procesal disponible — diez días hábiles para contestar la demanda — y envía una alerta automática al abogado responsable y al jefe del Departamento Legal. El plazo está registrado. Nadie puede olvidarlo porque el sistema no olvida.

El abogado abre el expediente electrónico desde su terminal de trabajo. Todos los documentos están ahí: la demanda digitalizada, los antecedentes del caso, las actuaciones anteriores, las notas que el abogado anterior dejó registradas cuando fue cambiado de colocación hace seis meses. No necesita ir al archivo. No necesita preguntar a nadie. No necesita reconstruir la historia del caso desde cero. La información está disponible, completa e íntegra, en el momento en que la necesita.

Ese mismo día, la Contraloría General de la República solicita el expediente N°18743-2019 como parte de una auditoría financiera. El abogado lo abre en el sistema, verifica que todos los documentos están incorporados — incluyendo el escrito de demanda, registrado digitalmente desde el día en que ingresó en 2019 — y lo pone a disposición del auditor en cuestión de minutos. Sin búsqueda entre estantes. Sin documentos faltantes. Sin necesidad de ir al juzgado a obtener copias de lo que debería estar en el legajo.

Figura 1: Carátula de expediente físico de la PPEP — el punto de partida de la digitalización.

Indemnización Wero Casante **EP**
Dono moral 9/10 N° (95)

**PROCURADURÍA PÚBLICA DEL
EJÉRCITO DEL PERÚ**



JUZGADO : 29° J. ESP. TFAB. PERINT.
N° EXP : 18743-2019
DEMANDANTE: CASTILLO JULIAN JOSÉ
DEMANDADO: EP/ PP-EP
MATERIA : PAGO REMUNERACIÓN - INDEMNIZ.
2018

*Contratación
ADM.*

Fuente: PPEP, 2024.

Esa escena no es una utopía tecnológica. El propio Poder Judicial del Perú implementó su Expediente Judicial Electrónico y corresponde a la descripción de lo que ocurre cotidianamente en instituciones como la Procuraduría General del Estado. Esa situación puede ocurrir en la PPEP, cuando el modelo de modernización propuesto en este capítulo sea implementado.

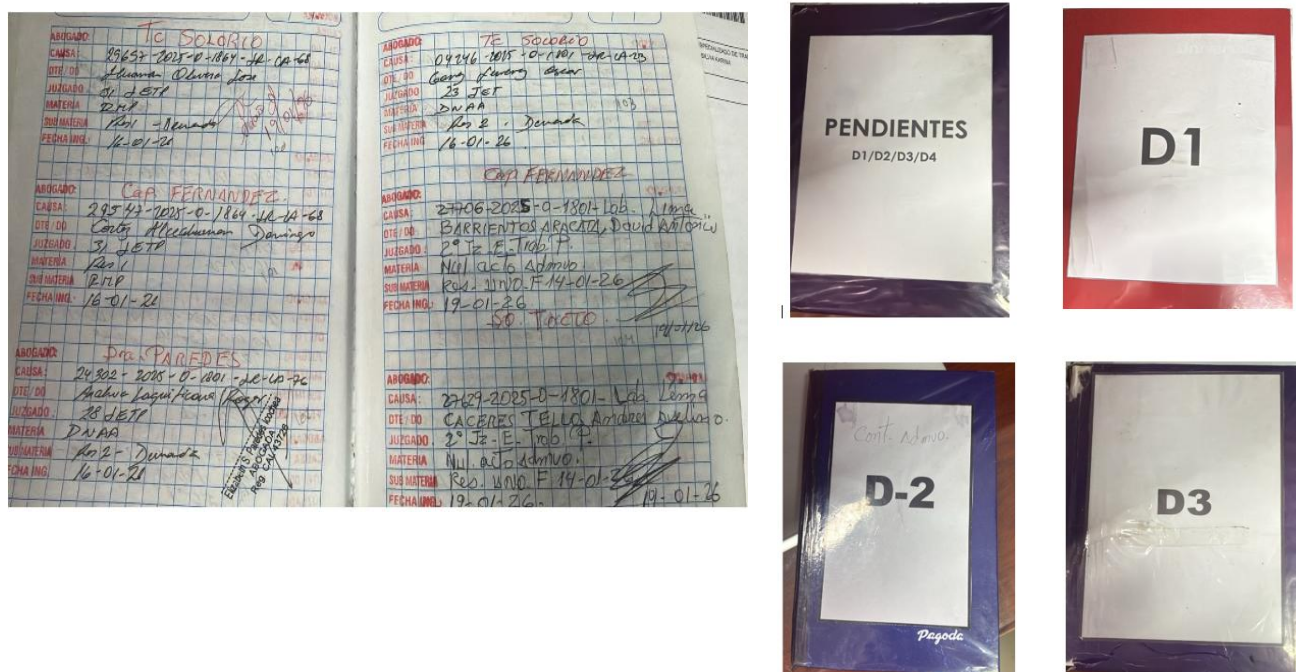
¿Cuánto tiempo tardaría la PPEP en llegar a ese primer día? ¿Cuánto costaría?
¿Por dónde se empieza?

Esas son las preguntas que este capítulo pretende responder.

5.2. CONTEXTUALIZACIÓN: UNA PROPUESTA PARA UNA INSTITUCIÓN REAL

La PPEP administra entre 15,000 y 18,000 expedientes judiciales aproximadamente. Cada uno representa un proceso activo, una posición jurídica del Estado que debe sostenerse con argumentos, plazos y documentación precisa. Administrar ese volumen con archivos físicos, hojas de cálculo y registros manuales no es solo ineficiente: es insostenible.

Figura 2. Sistema manual de control actual: Cuadernos por departamento y control con firmas de abogados. Fuente: PPEP, 2024.



A ello se agrega un factor de contexto físico que no es menor: la PPEP funciona en el octavo piso de un edificio cuyo ascensor ha presentado fallas recurrentes, con períodos de inoperatividad que en alguna ocasión se prolongaron durante casi un año. El edificio carece, además, de escaleras de seguridad adecuadas para una evacuación de emergencia ante un incendio o sismo. En ese entorno, los archivos físicos no son solo ineficientes: son vulnerables. Un evento de emergencia que impida el acceso al piso o que afecte las instalaciones podría comprometer décadas de documentación judicial que no tiene respaldo digital alguno. La digitalización, en ese contexto, no es solo una

modernización: es también una medida de preservación del patrimonio documental del Estado.

El modelo de modernización que este capítulo presenta no es un proyecto piloto ni una propuesta sin anclaje en la realidad institucional. Es una propuesta construida sobre el diagnóstico de la PPEP, fundamentada en la evidencia empírica recogida entre el personal y los ex procuradores, respaldada por la Octava Política General del Gobierno Peruano (2021–2026), aprobada por Decreto Supremo N°164-2021-PCM del 16 de octubre de 2021, y diseñada para ser implementada sin generar costos adicionales que excedan la capacidad presupuestal de la institución.

El modelo se articula en cinco componentes que se implementan de manera progresiva: la digitalización de expedientes, la Mesa de Partes Virtual, el sistema de gestión de casos judiciales, la capacitación continua del personal y los mecanismos de control y supervisión.

A ello se suma una circunstancia que merece atención: la PPEP no cuenta con personal de mantenimiento asignado. La limpieza de los espacios de trabajo y de los servicios higiénicos recae, por turnos, en los propios abogados de la institución. No se trata de una crítica al personal ni a la dirección, sino de una constatación sobre las condiciones en que se ejerce la defensa jurídica del Estado: cuando los recursos institucionales no alcanzan para cubrir las necesidades básicas de funcionamiento, el esfuerzo de las personas termina compensando lo que el sistema no provee.

A esa circunstancia se añade otra que condiciona de manera estructural el funcionamiento de la institución: la PPEP enfrenta año tras año una escasez crónica de personal. Quienes están destinados en ella hacen lo posible por ser reasignados; quienes son asignados hacen lo posible por no llegar. Los nuevos oficiales asimilados, formados en la Escuela Jurídica del Ejército con la preparación específica para la defensa judicial, son captados por dependencias legales administrativas antes de alcanzar la Procuraduría. El resultado es una institución que opera con menos personal del que necesita, que depende del esfuerzo extraordinario de quienes permanecen y que ve renovada esa precariedad cada vez que el ciclo de rotación se completa. Ningún sistema de gestión documental puede compensar la falta de personas. Pero un sistema eficiente sí puede

hacer que las personas disponibles rindan al máximo de su capacidad, sin destinar tiempo a tareas que la tecnología puede resolver.

El instrumento normativo que regula la implementación del modelo es la Directiva N°001-2025/PPEP, elaborada como parte de este trabajo y propuesta para su aprobación formal por las autoridades de la institución.

5.3. OBJETIVOS DEL MODELO DE MODERNIZACIÓN

5.3.1. Objetivo general

Implementar un sistema integral de gestión documental digitalizada en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú que incremente la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la gestión de los expedientes judiciales, garantice el control automático de los plazos procesales, preserve el conocimiento institucional frente a la rotación del personal y fortalezca la posición jurídica del Estado en los procesos que la institución administra.

5.3.2 Objetivos específicos

El primero es digitalizar los expedientes judiciales activos, comenzando por los de mayor riesgo procesal, garantizando que toda la información esté disponible en formato electrónico, accesible desde cualquier terminal autorizado y respaldada automáticamente.

El segundo es implementar una Mesa de Partes Virtual que registre automáticamente el ingreso de documentos, calcule los plazos procesales y distribuya electrónicamente cada notificación al responsable, eliminando la dependencia de la presencia física del jefe para la asignación.

El tercero es implementar un sistema de gestión de casos que permita conocer en tiempo real el estado de todos los procesos activos y detectar automáticamente duplicidades y reiniciaciones de procesos ya resueltos.

El cuarto es desarrollar un programa de capacitación continua adaptado a los ciclos de rotación del personal.

El quinto es establecer mecanismos de control y supervisión que garanticen la sostenibilidad de la transformación más allá de los cambios de personal y de dirección.

5.4. LOS CINCO COMPONENTES DEL MODELO

Antes de presentar cada componente del modelo, el siguiente cuadro comparativo sintetiza el contraste entre el sistema actual de la PPEP y el escenario que resulta de la aplicación de las TIC propuestas — basado en la Tabla 5 de la investigación que sustenta este libro:

Tabla 5
Comparación aplicación e inaplicación TIC en la PPEP

Aspecto	Con aplicación de las TIC en la PPEP	Sin aplicación de las TIC en la PPEP
Gestión documental	Expedientes digitalizados; fácil acceso y almacenamiento seguro.	Documentos en papel; riesgo de pérdida o deterioro, espacio físico limitado.
Eficiencia operativa	Procesos automatizados y optimizados, tiempos reducidos.	Procesos manuales y lentos, mayor margen de error humano.
Transparencia	Acceso en línea a información para partes interesadas; mayor visibilidad.	Información difícil de rastrear; procesos poco claros para los usuarios.
Seguridad de la Información	Sistemas con encriptación y copias de seguridad; reducción de vulnerabilidades.	Vulnerabilidad a pérdida de información por desastres físicos o descuidos.
Capacitación y actualización	Capacitación continua en herramientas TIC para el personal.	Escasas oportunidades de formación tecnológica, falta de adaptación.

Nota: La tabla ofrece los beneficios de las TIC como la digitalización de documentos, mayor eficiencia operativa, transparencia en la gestión, y la protección de la información, además de mitigar el impacto ambiental. Por otro lado, la ausencia de TIC genera procesos manuales, menos eficientes, con riesgos de pérdida de datos y menor transparencia. La adopción de TIC requiere infraestructura adecuada, capacitación del personal y un marco normativo sólido para superar los desafíos y lograr una gestión más efectiva y moderna.

Componente 1: Digitalización de expedientes judiciales

La digitalización de expedientes es el punto de partida del modelo. Sin documentos en formato digital, ningún otro componente puede funcionar plenamente. El proceso comprende cinco etapas: preparación de los expedientes físicos, captura digital

con estándares de calidad definidos, indexación mediante metadatos, control de calidad de las imágenes y su incorporación al sistema de gestión documental.

Figura N°3: Expedientes físicos acumulados en la PPEP: el universo de documentos que debe ser digitalizado. Fuente: PPEP, 2024.



La digitalización debe implementarse de manera progresiva, comenzando por los expedientes activos de mayor complejidad o mayor riesgo procesal. Los expedientes que ingresen a partir de la puesta en marcha del sistema se registrarán directamente en formato digital. La norma ISO 15489 sobre gestión de documentos establece los estándares internacionales para estos procesos, garantizando que los expedientes digitalizados tengan el mismo valor probatorio que los originales en papel.

Digitalizar no es escanear. Es construir la memoria digital de cada expediente con la misma integridad y el mismo orden con que debería haberse construido su memoria en papel.

— Principio rector del proceso de digitalización, PPEP, 2025

Componente 2: Mesa de Partes Virtual

La Mesa de Partes Virtual es la puerta de entrada digital de la institución. Reemplaza el registro manual en hojas de cálculo y cuadernos por un sistema electrónico que gestiona automáticamente el ingreso, el registro, la distribución y el seguimiento de todos los documentos que llegan a la PPEP.

Figura: Control actual de ingreso de notificaciones mediante hoja de cálculo en Excel — el sistema que la Mesa de Partes Virtual reemplaza. Fuente: PPEP, 2024.

N° ORDANO	JUZGADO EXP	N° EXPEDIENTE	FECHA COD	MAT	ANDANTE / DEMANDADO	ABOGADO	F-ENTREG
10460 10458	2023	02 JTRAB PUN 001522-2023	08/11/2023	D2	CTS CURO MAMANI DEMETRIO HONORAT	TCO SUCA	09/11/2023
10461 10459	2023	02 JTRAB LORE 000839-2023	28/09/2023	D2	NOC ONOFRE GUTARRA MARIA PAULA	TCO CASTRO	09/10/2023
10462 10460	2023	02 JTRAB EXP 000847-2023	10/07/2023	D2	BGH BUITRON BRUSIL MAURO -SITRASSE	TCO LOPEZ	12/07/2023
10463 10461	2023	02 JTRAB EXP 000831-2023	27/04/2023	D2	NRA ARREDONDO MOLINA JHON DANIEL	TCO CASTRO	20/06/2023
10464 10462	2023	02 JTRAB EXP 000841-2023	27/04/2023	D2	NRA AVILA LEDESMA DELIA LUZ	TCO LOPEZ	20/06/2023
10465 10463	2023	02 JTRAB EXP 000833-2023	27/04/2023	D2	NRA MITMAN HUAYTALLA LUIS ALBERTO	TCO SUCA	20/06/2023
10466 10464	2023	02 JTRAB EXP 000829-2023	27/04/2023	D2	NRA SOTO BORDA CIRILO	TCO SUCA	20/06/2023
10467 10465	2023	02 JLAB PIUR 000939-2023	02/03/2023	D2	DPA VILLALVA YAHUARA BENITO	TCO LOPEZ	08/03/2023
10468 10466	2023	02 JTRAB TAC 000724-2023				JINSI TCO CASTRO	06/07/2023
10469 10467	2023	JPL LAMELAMI 000740-2023				GOTT TCO LOPEZ	13/09/2023
10470 10468	2023	JC T EXP 000014-2023				TCO SUCA	25/04/2023

Su funcionamiento resuelve directamente el problema más crítico identificado en el diagnóstico: la demanda que espera en el escritorio del jefe mientras el plazo corre. Con la Mesa de Partes Virtual, el documento ingresa al sistema, queda registrado con fecha y hora, el plazo es calculado automáticamente — diez días hábiles para contestar demanda, cinco para apelar sentencia, tres para apelar auto o multa — y una alerta es enviada de inmediato al jefe del departamento para que realice la asignación desde donde se encuentre. Si la asignación no se produce en el tiempo definido, el sistema escala la alerta al nivel superior. El plazo nunca espera.

La Mesa de Partes Virtual también resuelve el problema del envío tardío del expediente administrativo por parte de las dependencias competentes: el sistema registra la fecha en que ese expediente fue solicitado y genera alertas cuando la dependencia no responde dentro del plazo, permitiendo al abogado tomar medidas anticipadas.

Componente 3: Sistema de gestión de casos judiciales

El sistema de gestión de casos es el núcleo operativo del modelo. Sus funcionalidades se organizan en cuatro módulos: el registro de casos con cruce automático de antecedentes, el control de plazos con panel centralizado y alertas escalonadas, el seguimiento de actuaciones con trazabilidad completa y la gestión del conocimiento que preserva las notas estratégicas de cada caso cuando el abogado responsable rota.

El módulo de registro detecta automáticamente cuando un nuevo proceso tiene antecedentes — un caso previo con el mismo demandante y materia que fue resuelto favorablemente — permitiendo al abogado invocar la excepción de cosa juzgada antes de que el proceso avance innecesariamente. La duplicidad de procesos, documentada como una de las contingencias recurrentes de la PPEP, se hace técnicamente imposible: el sistema advierte la duplicidad en el momento de la asignación.

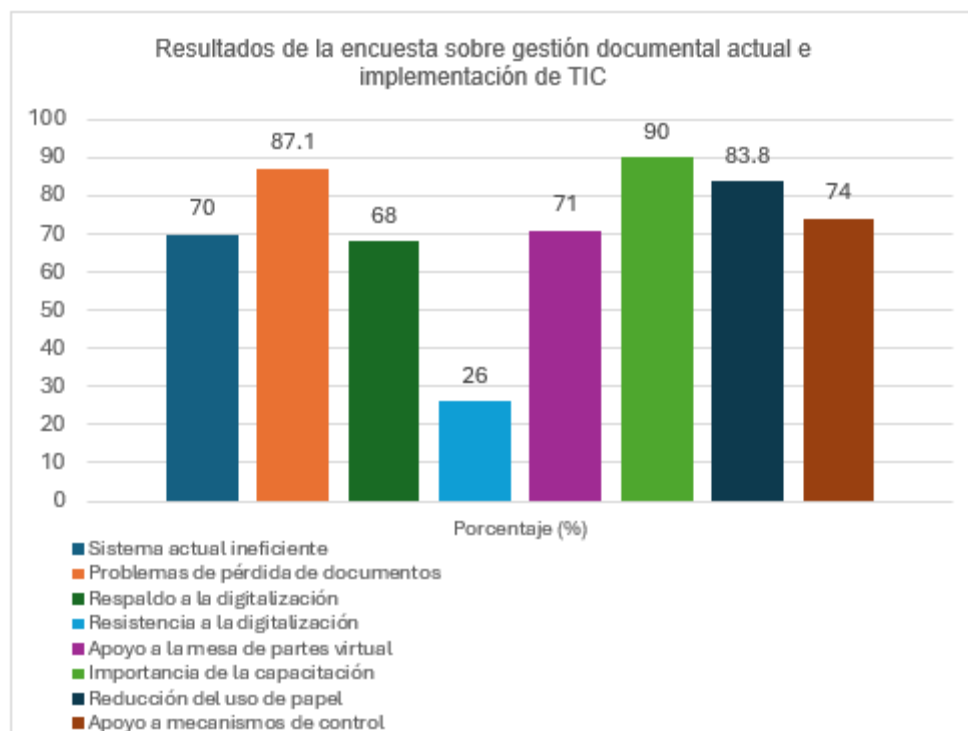
Componente 4: Capacitación continua del personal

El programa de capacitación propuesto se estructura en tres niveles. La capacitación inicial, dirigida a todo el personal activo al momento de la puesta en marcha del sistema. La capacitación de inducción, ejecutable dentro de los primeros diez días hábiles de incorporación de cada nuevo servidor por rotación. Y la capacitación avanzada y de actualización, dirigida al personal con mayor responsabilidad en la gestión del sistema y a todos los servidores cuando se incorporen nuevas funcionalidades.

La encuesta aplicada al personal reveló que la totalidad de los encuestados considera que la capacitación en el uso de tecnologías es fundamental para modernizar la gestión documental y que mejoraría efectivamente su desempeño. Ese dato es el respaldo empírico más directo que puede tener cualquier programa de formación: viene de quienes lo necesitan y lo piden.

Figura: Resultado consolidado de la encuesta aplicada al personal de la PPEP (n=31). Fuente: elaboración propia, 2024.

Figura 22
Resultado de la encuesta



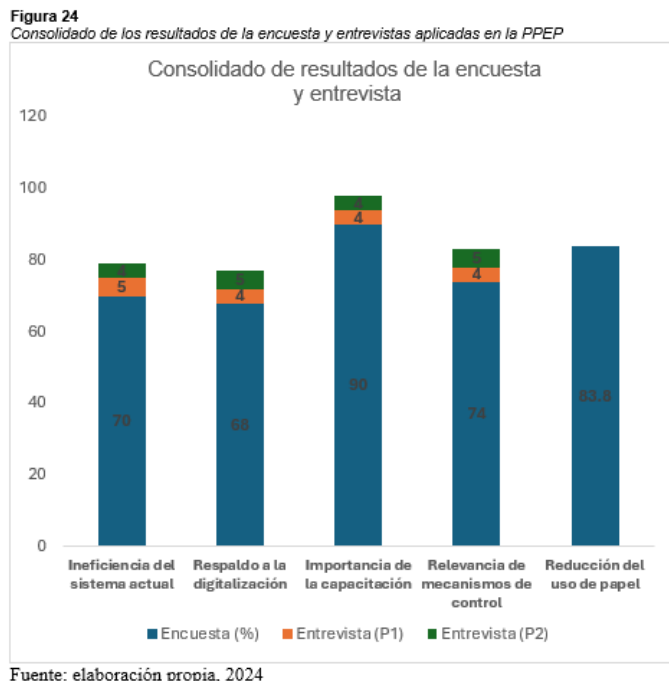
Fuente: elaboración propia, 2024

Componente 5: Mecanismos de control y supervisión

Los mecanismos de control operan en tres niveles. El control operativo genera reportes diarios sobre expedientes activos, plazos próximos a vencer y alertas no atendidas. El control de gestión produce informes mensuales consolidados para el procurador. El control de auditoría realiza revisiones semestrales de la integridad del sistema, cuyos resultados quedan a disposición de la Contraloría General de la República.

La Directiva N°001-2025/PPEP establece los procedimientos específicos para cada nivel, los responsables de su ejecución y los plazos para la elaboración de los informes. Su aprobación formal convierte los mecanismos de control en una política institucional sostenible.

Figura: Consolidado de los resultados de la encuesta y las entrevistas — evidencia que sustenta cada componente del modelo. Fuente: elaboración propia, 2024.



5.5. REALIDAD INSTITUCIONAL: CÓMO SE IMPLEMENTA EN LA PPEP

5.5.1. Punto de partida: lo que ya existe

La implementación del modelo no parte de cero. La PPEP cuenta con equipos informáticos en los puestos de trabajo y conexión a internet que pueden servir como plataforma inicial. Cuenta también con personal jurídico comprometido que, según los resultados de la encuesta, está dispuesto a adoptar nuevas herramientas si recibe la capacitación necesaria. Y cuenta con el marco normativo — la Ley de Gobierno Digital y la Ley Marco de Modernización del Estado — que no solo permite, sino que obliga a avanzar.

Lo que falta es la decisión institucional y el plan. La decisión de aprobar la Directiva N° 001-2025/PPEP y comprometer los recursos necesarios para la implementación. El plan que establezca las fases, los plazos, los responsables y los indicadores de avance.

Figura 8. Cuadro comparativo de las percepciones de los ex procuradores de la PPEP sobre la gestión documental y la modernización. Fuente: elaboración propia, 2024.

Tabla 21
Evaluación de percepciones de exprocuradores

Puntuación	Nivel de Acuerdo (Escala de Likert)	Descripción
1	Muy en desacuerdo	Reflejó una opinión muy negativa o una fuerte desaprobación de la percepción o propuesta planteada en la pregunta.
2	En desacuerdo	Indicó una posición negativa, aunque no tan tajante como la de "muy en desacuerdo"
3	Neutral:	Indicó una opinión clara o tiene una postura intermedia. Puede estar indeciso o considerar que hay pros y contras en la propuesta
4	De acuerdo	Reflejó una opinión positiva, aunque no completamente entusiasta. El exprocurador está de acuerdo con la propuesta, pero puede haber detalles a mejorar.
5	Muy de acuerdo	Representó una aprobación fuerte, indicando que el exprocurador está completamente a favor de la percepción o propuesta presentada.

Fuente: elaboración propia, 2024

5.5.2. Las fases de implementación

El modelo se implementa en cuatro fases progresivas:

Fase	Denominación	Duración	Contenido principal
Fase 1	Preparación y normativa	1-2 meses	Aprobación de la Directiva N° 001-2025/PPEP. Selección de la plataforma tecnológica. Designación del equipo responsable. Inventario de expedientes activos.
Fase 2	Piloto y digitalización inicial	3-4 meses	Implementación de la Mesa de Partes Virtual. Digitalización de los 50 expedientes de mayor riesgo procesal. Capacitación inicial de todo el personal. Prueba piloto del sistema de gestión de casos.
Fase 3	Expansión	5-8 meses	Digitalización progresiva del resto de expedientes activos. Activación completa del sistema de gestión de casos. Capacitación de inducción para personal entrante. Puesta en marcha de los mecanismos de control.
Fase 4	Consolidación y mejora continua	Permanente	Digitalización de expedientes concluidos. Actualización periódica del sistema. Capacitación avanzada. Auditorías semestrales. Evaluación del impacto y ajuste del modelo.

Fuente: elaboración propia, 2025.

5.5.3. La Directiva N° 001-2025/PPEP: el instrumento normativo del modelo

La Directiva N° 001-2025/PPEP, elaborada como parte de este trabajo, es el instrumento normativo que da base institucional al modelo de modernización. Establece los procedimientos específicos para la operación de cada componente, los roles y responsabilidades del personal, los estándares de seguridad de la información, los plazos de cada fase y los mecanismos de control. Su aprobación formal por las autoridades de la PPEP convierte la modernización en una política institucional — no en una iniciativa personal — que sobrevive a los cambios de personal y de dirección.

La Directiva establece además la obligación de actualización periódica anual, en función de los resultados de las auditorías semestrales, los avances tecnológicos disponibles y los cambios en el marco normativo, garantizando que el sistema se mantenga alineado con los estándares que el Estado peruano exige.

5.6. ANÁLISIS CRÍTICO: LOS OBSTÁCULOS QUE EL MODELO DEBE ANTICIPAR

5.6.1. La resistencia al cambio

La resistencia al cambio tecnológico no es irracional: es la respuesta natural de personas que han desarrollado sus propias estrategias para trabajar dentro de un sistema imperfecto. La manera más efectiva de gestionarla es incorporarla al diseño del modelo: el personal que más conoce las limitaciones del sistema actual debe ser parte activa del proceso de implementación, participando en las pruebas piloto y aportando observaciones sobre las funcionalidades que más necesitan.

5.6.2. Las restricciones presupuestales

El modelo responde a las restricciones presupuestales de dos maneras. La gradualidad distribuye el gasto a lo largo del tiempo. La orientación hacia soluciones de código abierto elimina los costos de licenciamiento que implican las soluciones comerciales. Numerosas plataformas de gestión documental gratuitas han sido implementadas con éxito en instituciones públicas de tamaño similar al de la PPEP.

5.6.3. La ciberseguridad

Los riesgos digitales — accesos no autorizados, ataques informáticos, pérdida de datos — no son razones para no digitalizar: son razones para hacerlo correctamente. El modelo incorpora los principios de la norma ISO/IEC 27001 como marco de referencia: controles de acceso por nivel de usuario, autenticación, cifrado de datos, copias de seguridad automáticas y protocolos de respuesta ante incidentes.

5.7. EL ANTES Y EL DESPUÉS: LO QUE EL MODELO CAMBIA

Dimensión	Situación actual	Con el modelo implementado
Ingreso de documentos	Registro manual. Asignación mediante firma manuscrita del jefe que puede demorar días.	Registro automático. Alerta inmediata al jefe operable desde cualquier dispositivo.
Control de plazos	Depende de la memoria individual. Sin alertas automáticas.	El sistema calcula el plazo desde el ingreso y genera alertas escalonadas. Ningún plazo depende de la memoria de nadie.
Integridad del expediente	Los documentos pueden faltar del legajo sin que nadie lo advierta.	Cada documento se incorpora al ingresar. El sistema detecta expedientes incompletos.
Continuidad institucional	El conocimiento sobre los casos es individual. Cuando el abogado rota, ese conocimiento se pierde.	El conocimiento queda en el sistema. El nuevo responsable encuentra el historial completo.
Detección de duplicidades	Se descubre en ejecución de sentencia, cuando ya no puede corregirse.	El sistema detecta la duplicidad en el momento de la asignación.
Respuesta ante auditorías	Requiere búsqueda física con riesgo de no encontrar lo solicitado.	La información está en el sistema, accesible en segundos.
Seguridad de la información	Vulnerable a deterioro, extravío y daños materiales como filtraciones de agua.	Respaldo automático. Una catástrofe física no puede borrar lo que está en el servidor.

Fuente: elaboración propia, 2025.

5.8. CIERRE: EL SISTEMA QUE LA INSTITUCIÓN MERECE

Figura 9. Espacio de trabajo actual de la PPEP: escritorios con monitores rodeados de estantes de expedientes físicos. El mismo espacio puede convertirse en el punto de operación del nuevo sistema digital. Fuente: PPEP, 2024.



Entre 15,000 y 18,000 expedientes judiciales. Esa es la dimensión de la responsabilidad que la Procuraduría Pública del Ejército del Perú administra cada día. Cada uno de esos expedientes es un proceso activo, una posición jurídica del Estado que debe sostenerse con argumentos, con plazos y con documentación precisa. Administrar esa responsabilidad con archivos físicos, hojas de cálculo y registros manuales no es solo ineficiente: es una carga que el sistema impone sobre las personas que trabajan en la institución y sobre el Estado que esa institución defiende.

El modelo propuesto en este capítulo no es una solución perfecta. Ningún sistema lo es. Pero es una solución concreta, fundamentada, progresiva y diseñada específicamente para las condiciones y las necesidades de la PPEP. Sus cinco componentes responden directamente a las siete contingencias del Capítulo III, a las cuatro prioridades del Capítulo IV y a los tres principios — integralidad, trazabilidad y sostenibilidad — que definen una transformación real y duradera.

La Directiva N° 001-2025/PPEP está lista para ser aprobada. El modelo está diseñado. El diagnóstico está hecho. El marco normativo está vigente. Lo que falta es el primer paso: la decisión de dar inicio oficial a la implementación.

Cuando ese primer paso se dé, la escena con la que abrió este capítulo dejará de ser una imagen del futuro. Se convertirá en la descripción del presente.

El capítulo final de este libro examina los retos que ese camino implica, las perspectivas que abre para la defensa jurídica del Estado y las conclusiones que el conjunto de la obra deja como legado para la institución y para quienes tienen la responsabilidad de transformarla.

CAPÍTULO VI

RETOS, PERSPECTIVAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. APERTURA NARRATIVA: EL EXPEDIENTE QUE CIERRA EL LIBRO

Hay una imagen con la que este libro comenzó y con la que conviene cerrar. Un abogado de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, en un octavo piso al que a veces no llega el ascensor — y al que durante casi un año no llegó porque el edificio, antiguo, carece de las escaleras de seguridad que exige cualquier norma de evacuación moderna —, busca entre estantes de expedientes apilados hasta el techo un documento que debería estar disponible en segundos. Una notificación judicial descansa sobre su escritorio. Un plazo procesal corre.

Esa imagen no es una metáfora. Es la descripción de una realidad institucional que este libro ha documentado con precisión a lo largo de cinco capítulos: los archivos que ocupan el 30% del espacio disponible, los plazos que dependen de la memoria de las personas, los expedientes que viajan entre departamentos buscando su destino correcto, el conocimiento que se va cuando el abogado que lo acumuló rota, los archivos destruidos por el agua, los procesos duplicados que nadie advierte hasta la ejecución de sentencia, las demandas ya ganadas que regresan como nuevas porque el sistema no tiene memoria.

Seis capítulos después, la imagen sigue siendo la misma. Lo que ha cambiado es lo que sabemos sobre ella: por qué existe, qué la sostiene, qué consecuencias genera para el Estado y, sobre todo, cómo puede transformarse. Ese es el recorrido que este capítulo final sintetiza, amplía y proyecta hacia el futuro.

Este capítulo no es un resumen. Es el punto de llegada de un argumento que se construyó progresivamente: desde la escena inicial de la notificación judicial sin respuesta hasta la propuesta concreta de un modelo de modernización respaldado por evidencia empírica, experiencia internacional y marco normativo vigente. Es también un

punto de partida: el momento en que el libro entrega a la institución las herramientas que necesita para tomar la decisión que lleva años postergando.

¿Qué queda después de un libro que documenta un problema y propone una solución? Queda la decisión de quien puede implementarla.

6.2. LOS RETOS DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA PPEP

La transformación digital de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú no enfrenta un solo obstáculo: enfrenta varios, simultáneos, de distinta naturaleza y de distinto peso. Identificarlos con honestidad no es pesimismo: es el requisito previo para diseñar estrategias que funcionen. Un plan que ignora los obstáculos es un plan que fracasa en el primer contacto con la realidad.

Los retos que se presentan a continuación no son hipotéticos: emergen directamente del diagnóstico realizado en la institución, de las percepciones del personal recogidas en la encuesta, de las reflexiones de los ex procuradores entrevistados y de la observación directa del funcionamiento de la PPEP. Son retos conocidos, documentados y, en todos los casos, superables si se abordan con la estrategia adecuada.

6.2.1. El reto de la cultura organizacional

El primer y más persistente reto no es tecnológico: es cultural. La PPEP ha operado durante décadas con los mismos instrumentos y los mismos procedimientos. El personal ha desarrollado sus propias estrategias para trabajar eficientemente dentro de un sistema imperfecto. El cuaderno de control, la hoja de cálculo en Excel, el archivador con pestañas de colores: son herramientas que el personal conoce, que domina y en las que confía porque las ha usado durante años. Cambiarlas no solo implica aprender algo nuevo; implica dejar de hacer algo que se sabe hacer bien.

La encuesta aplicada al personal reveló que aproximadamente un 26% expresó resistencia o falta de confianza en la digitalización como medida de mejora, y que cerca del 19.4% mostró reservas respecto a los mecanismos de control. Esos porcentajes no son marginales: representan aproximadamente uno de cada cuatro y uno de cada cinco

servidores. En una institución con poco personal, esa proporción puede ser suficiente para ralentizar o bloquear cualquier iniciativa de cambio si no se gestiona adecuadamente.

La resistencia al cambio tiene varias causas que se superponen. El desconocimiento: las personas temen lo que no conocen, y muchos servidores de la PPEP nunca han trabajado con un sistema de gestión documental digital. La desconfianza en la tecnología: la experiencia de ver sistemas informáticos fallar, perder información por problemas técnicos o no recibir soporte cuando el sistema no funciona genera una preferencia racional por el papel. La percepción de carga adicional: aprender un sistema nuevo implica trabajar con dos sistemas simultáneamente durante la transición, lo que genera una sobrecarga temporal que el personal anticipa con razón.

La manera de transformar la resistencia en colaboración es involucrar al personal en el diseño del sistema, no imponérselo. Quienes más conocen las fallas del sistema actual son quienes mejor pueden contribuir a diseñar el sistema que lo reemplace. Su participación activa en las pruebas piloto, en la identificación de los flujos de trabajo y en la detección de los errores convierte la resistencia en sentido de pertenencia. Bannister y Connolly (2011) señalan que la confianza del personal en los sistemas digitales no se construye con capacitación técnica solamente: se construye con experiencias de uso exitoso. Por eso la gradualidad del modelo es estratégicamente importante: comenzar con los expedientes de mayor riesgo procesal y demostrar resultados concretos antes de expandir el sistema es la manera más efectiva de transformar el escepticismo en adhesión.

6.2.2. El reto de la continuidad institucional

El sistema de rotación del personal militar establece cambios cada dos años. Ese ciclo impone a la transformación digital un desafío estructural que ninguna plataforma tecnológica puede resolver por sí sola: la continuidad. Cada dos años, parte del personal capacitado para operar el sistema se va, y llega personal nuevo que no lo conoce. Si la capacitación no es continua y sistemática, la rotación deshace lo que la formación construyó.

El reto de la continuidad va más allá de la capacitación. Afecta también al liderazgo: el procurador que tomó la decisión de modernizar puede ser reemplazado antes de que la transformación se consolide. Su sucesor llegará con sus propias prioridades y

sus propias dudas sobre el sistema que hereda. El diagnóstico reveló además un patrón que complica la continuidad: los abogados militares asignados a la PPEP dedican los meses de julio a diciembre a cursos propios de la carrera militar, dejando su carga procesal en manos de colegas que ya tienen la suya. Y en enero y febrero, quienes acaban de ser asignados hacen lo posible por no llegar. Los nuevos oficiales asimilados son captados por dependencias legales administrativas antes de alcanzar la Procuraduría.

La respuesta a ese reto es la institucionalización. Una transformación que depende de la voluntad de una persona es frágil. Una transformación respaldada por la Directiva N° 001-2026/PPEP, por indicadores de seguimiento documentados y por resultados medibles es una transformación que sobrevive a los cambios de personas. Las políticas institucionales sobreviven a los cambios de autoridad. Los proyectos personales, no.

6.2.3. El reto presupuestal

La implementación de un sistema de gestión documental digital tiene un costo real que debe ser planificado y gestionado. El modelo propuesto minimiza ese costo mediante tres estrategias: la orientación hacia soluciones de código abierto que elimina los costos de licenciamiento, la gradualidad que distribuye la inversión a lo largo del tiempo y la reutilización de la infraestructura existente que reduce las adquisiciones adicionales. Sin embargo, los costos de capacitación, mantenimiento y digitalización del archivo físico son reales y deben contemplarse en la planificación presupuestal.

La Octava Política General del Gobierno Peruano (2021-2026), aprobada por Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, y el marco de la Ley de Gobierno Digital ofrecen argumentos normativos para que la PPEP priorice los recursos hacia la modernización digital. La transformación no es un gasto discrecional: es el cumplimiento de una obligación. Presentar la modernización como cumplimiento de un mandato legal — no como un proyecto opcional de mejora — es la estrategia de argumentación más efectiva para obtener los recursos necesarios. Benavides y Rodríguez (2020) señalan que en las instituciones públicas latinoamericanas que implementaron sistemas de gestión documental digital, el retorno de la inversión supera el costo inicial en un plazo de dos a tres años. En la PPEP, donde una sola contingencia judicial representó una exposición de S/ 1 500 329.00, el argumento económico a favor de la inversión en modernización es difícil de rebatir.

6.2.4. El reto de la ciberseguridad

Digitalizar información es también exponerla a riesgos nuevos. Los expedientes físicos son vulnerables al fuego, al agua y al deterioro — como demostró la fuga de agua en la PPEP —, pero no son vulnerables a ataques informáticos o accesos no autorizados remotos. El paso al entorno digital elimina algunos riesgos y crea otros que deben ser anticipados desde el diseño del sistema.

En el contexto de la PPEP, la ciberseguridad tiene una dimensión adicional: la información que gestiona es sensible. Las estrategias de defensa, los medios probatorios, las pericias y las comunicaciones con los juzgados son información cuya divulgación no autorizada podría comprometer la posición del Estado en procesos activos. Un sistema sin los controles de seguridad adecuados no solo es ineficiente: puede causar daño jurídico real.

La norma ISO/IEC 27001 establece el marco internacional de referencia con tres principios: confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. La implementación de controles de acceso diferenciados, autenticación de doble factor, cifrado de datos, copias de seguridad automáticas en servidores con redundancia geográfica y protocolos de respuesta ante incidentes son las medidas mínimas que el sistema debe incorporar desde el inicio. La ciberseguridad es también un asunto de comportamiento humano: el personal debe saber reconocer riesgos, identificar correos de phishing y conocer los protocolos de respuesta ante incidentes.

6.2.5. El reto de la interoperabilidad

La PPEP se relaciona con el Poder Judicial, el Ministerio de Defensa, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General del Estado y decenas de otras entidades públicas con las que intercambia documentos y notificaciones. Para que el sistema sea plenamente efectivo, debe poder comunicarse con los sistemas de esas entidades. La interoperabilidad es un mandato del Decreto Legislativo N° 1412 y un objetivo a mediano plazo. No es un requisito para la fase inicial, pero debe estar presente en el diseño desde el principio para que las decisiones de arquitectura tecnológica que se tomen hoy no bloqueen las posibilidades de integración de mañana.

El ejemplo más concreto es la conexión con el sistema del Poder Judicial. Si la Mesa de Partes Electrónica del Poder Judicial puede enviar notificaciones directamente al sistema de la PPEP, el riesgo de la demanda entregada tarde por olvido desaparece estructuralmente: la notificación llegaría al sistema de la PPEP en el mismo momento en que el juzgado la emite, el plazo quedaría calculado automáticamente y la alerta llegaría al abogado responsable antes de que hubiera ninguna posibilidad de olvido.

6.2.6. El reto de las condiciones físicas

Hay un reto que no es tecnológico ni organizacional sino físico: las condiciones del edificio donde opera la PPEP. Funcionar en un octavo piso con un ascensor que falla recurrentemente — con períodos de inoperatividad que en alguna ocasión se prolongaron durante casi un año — y sin escaleras de seguridad adecuadas para una evacuación de emergencia no es solo una incomodidad: es un riesgo real para el personal y para el patrimonio documental de la institución.

En ese contexto, la digitalización adquiere una dimensión que va más allá de la eficiencia: es una medida de preservación del patrimonio documental del Estado. Cuando los expedientes están digitalizados y respaldados en la nube, una emergencia física no puede destruir la información institucional. Los documentos no están en el octavo piso: están en el servidor. El servidor puede estar físicamente en otro lugar o distribuido en múltiples ubicaciones geográficas. Taylor (2020) señala que el cloud computing ha transformado la resiliencia operativa de las instituciones públicas que lo han adoptado, eliminando la dependencia de la infraestructura física local y garantizando la continuidad del servicio ante contingencias de todo tipo.

6.3. LAS PERSPECTIVAS QUE ABRE LA TRANSFORMACIÓN

Los retos son reales. Pero las perspectivas que abre la transformación digital de la PPEP son igualmente reales, y su dimensión supera con creces el esfuerzo que la transformación requiere. Cada reto identificado tiene su contrapartida en un beneficio concreto, medible y verificable que las experiencias de otras instituciones ya han documentado.

6.3.1. Una procuraduría más eficiente

La ganancia inmediata de la transformación es la eficiencia operativa. Cuando los expedientes están digitalizados y organizados en un sistema, el tiempo destinado a buscar, clasificar y trasladar papeles se convierte en tiempo disponible para lo que verdaderamente importa: preparar la defensa jurídica del Estado con la profundidad que esa misión exige. García (2018) señala que los sistemas de gestión de casos implementados en instituciones jurídicas del sector público han permitido reducir hasta en un 40% los tiempos de preparación de actuaciones procesales. En la PPEP, donde el personal escaso destina parte de su jornada a tareas de mantenimiento y limpieza, ese tiempo recuperado tiene un valor especialmente alto: es tiempo que puede destinarse íntegramente a la función para la que ese personal fue formado.

La eficiencia también se traduce en menor riesgo procesal. Cuando los plazos están controlados automáticamente, cuando los expedientes están completos y cuando la asignación de casos no depende de la presencia física del jefe del departamento, la probabilidad de que el Estado pierda un plazo por razones administrativas se reduce drásticamente. La excelencia jurídica de la defensa no puede depender de si el ascensor funcionó ese día.

6.3.2. Una procuraduría más transparente

Cuando las actuaciones quedan registradas automáticamente en el sistema —quién hizo qué, cuándo y sobre qué expediente—, la rendición de cuentas deja de ser una búsqueda entre archivadores y se convierte en una consulta de segundos. La auditoría que en noviembre de 2023 encontró un expediente sin su demanda inicial habría tenido una experiencia completamente distinta si ese documento hubiera estado registrado en el sistema desde 2019.

Esa transparencia fortalece también la posición institucional de la PPEP ante los juzgados: una procuraduría que puede demostrar con precisión cada actuación realizada, cada plazo cumplido y cada documento presentado proyecta una imagen de rigor que refuerza la credibilidad de la defensa jurídica del Estado. La transparencia también tiene consecuencias internas: cuando cada actuación queda registrada, la distribución del

trabajo se hace visible, permitiendo una gestión más justa y eficiente de los recursos humanos disponibles.

6.3.3. Una procuraduría más resiliente

La pandemia de 2020 demostró que las instituciones con transformación digital avanzada podían seguir funcionando cuando el mundo físico se detuvo. La PPEP, que opera en un octavo piso con ascensor inestable y sin escaleras de seguridad adecuadas, no necesita una pandemia para enfrentar una interrupción: una falla prolongada del ascensor, un sismo, un incendio o una inundación como la que ya ocurrió pueden tener consecuencias igualmente graves para una institución cuya información vive en papel.

Un sistema digital con copias de seguridad automáticas en la nube convierte a la PPEP en una institución que puede seguir operando desde cualquier lugar con conexión a internet. Los expedientes no están en el octavo piso: están en el servidor. El abogado no necesita estar en la oficina para consultar el historial de un caso, verificar el plazo de una actuación o acceder a la estrategia registrada por su antecesor.

6.3.4. Una procuraduría que preserva su memoria

Uno de los efectos más profundos de la transformación — y de los menos discutidos — es la construcción de memoria institucional. En la PPEP actual, el conocimiento sobre los casos judiciales activos es individual: vive en la memoria de cada abogado. Un caso judicial que lleva tres años de actuaciones contiene una historia que los documentos formales no capturan completamente: el criterio que el juzgado ha mostrado en casos similares, la señal que el demandante dio en la última actuación, el precedente que conviene invocar. Sin un sistema que capture ese conocimiento, la rotación del personal es una pérdida estratégica que se repite cada dos años.

El módulo de gestión del conocimiento del sistema propuesto convierte ese conocimiento individual en conocimiento institucional. Cada nota estratégica, cada decisión de defensa y su fundamento quedan registrados junto al expediente correspondiente. El nuevo responsable no comienza desde cero: encuentra la historia viva del proceso registrada por quienes lo gestionaron antes. Esa continuidad es, en muchos casos, la diferencia entre una defensa sólida y una defensa que tiene que reconstruirse desde el principio.

6.3.5. Una procuraduría referente del sistema

La PPEP no es la única procuraduría que enfrenta los desafíos documentados en este libro. Las contingencias del sistema manual afectan, en distintos grados, a numerosas instituciones de la defensa jurídica del Estado. Una PPEP que logre transformarse digitalmente puede convertirse en un referente: un caso concreto, documentado y verificable de que la modernización es posible, que sus beneficios son medibles y que el camino existe y está trazado.

En un sistema de defensa jurídica del Estado que necesita modernizarse en todos sus niveles, una institución que demuestra que la transformación funciona tiene la capacidad de acelerar el cambio en el resto del sistema. La experiencia acumulada — los errores cometidos, las soluciones encontradas, los indicadores alcanzados — es un activo que la PPEP puede compartir con las demás procuradurías para que no tengan que empezar desde cero. Quien implementa primero, aprende primero.

6.4. CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA ENCUESTA AL PERSONAL

Las diez preguntas de la encuesta aplicada a los 31 trabajadores de la PPEP ofrecen un diagnóstico de la percepción interna que merece ser analizado con detenimiento, porque cada pregunta ilumina una dimensión distinta del problema y de la solución. Lo que sigue no es un resumen estadístico: es la lectura de lo que el personal está diciendo a través de sus respuestas.

6.4.1. Sobre la eficiencia del sistema actual

El 70% del personal consideró que el sistema actual de gestión documental no es eficiente. Ese es el dato de partida más importante del diagnóstico: la mayoría de quienes operan el sistema lo consideran insuficiente. No es una evaluación externa: es el juicio de quienes trabajan con ese sistema cada día y que tienen el derecho y la autoridad moral para evaluarlo con criterio. El 30% restante que no se pronunció negativamente puede reflejar adaptación a las limitaciones existentes o naturalización de un problema con el que se convive durante años. Pero una mayoría del 70% es una señal inequívoca de que el sistema necesita cambiar.

6.4.2. Sobre la pérdida y extravío de documentos

El 87.1% del personal reportó haber enfrentado problemas con la pérdida, extravío o desorganización de documentos. Es el porcentaje más alto de toda la encuesta. Casi nueve de cada diez servidores han vivido esa experiencia, no como posibilidad teórica sino como realidad cotidiana. Ese dato conecta directamente con la escena de la auditoría de noviembre de 2023: el expediente sin su demanda inicial no fue una excepción estadística. Fue la manifestación visible de un problema que el 87.1% del personal reconoce como parte de su experiencia diaria.

6.4.3. Sobre la digitalización como solución

El 68% del personal consideró que la digitalización mejoraría sustancialmente la gestión documental. Ese porcentaje es significativo porque proviene de personas con plena conciencia de lo que implica digitalizar: no es solo instalar un software, sino cambiar fundamentalmente la manera en que trabajan. Aun así, el 68% lo respalda. El 32% restante no necesariamente está en contra: puede reflejar incertidumbre sobre cómo funcionaría el sistema en la práctica, lo que señala que la comunicación sobre el modelo y sus beneficios debe ser clara y permanente durante todo el proceso de implementación.

6.4.4. Sobre la Mesa de Partes Virtual

El 71% del personal respaldó la implementación de una mesa de partes virtual. Ese porcentaje es especialmente relevante porque la mesa de partes virtual es el componente que más directamente resuelve el procedimiento de asignación de demandas — el proceso más crítico del diagnóstico —, y el personal que trabaja con ese procedimiento a diario lo considera necesario y útil. El respaldo del 71% no es entusiasmo irreflexivo: es el reconocimiento de que el procedimiento actual tiene una vulnerabilidad que afecta la calidad del trabajo jurídico y que una herramienta digital puede resolverla estructuralmente.

6.4.5. Sobre el sistema de gestión de casos

El 62% del personal señaló dificultades en el seguimiento y control de los procesos judiciales y manifestó que un sistema digitalizado permitiría un seguimiento más eficiente. Ese dato es coherente con las contingencias documentadas: la duplicidad de procesos, la reiniciación de casos ya resueltos y la pérdida de continuidad por rotación

del personal son todas consecuencias de la ausencia de un sistema que centralice y haga visible el estado de todos los procesos activos. En la práctica cotidiana, conocer el estado de la cartera de casos requiere consultar múltiples fuentes — cuaderno, hoja de cálculo, archivadores — ninguna integrada con las demás ni actualizada automáticamente.

6.4.6. Sobre la capacitación en TIC

El 90% del personal consideró que la capacitación en el uso de tecnologías es fundamental para modernizar la gestión documental. Es el segundo porcentaje más alto de la encuesta y su lectura es inequívoca: el personal no solo quiere el sistema; sabe que necesita aprender a usarlo para que funcione. Un personal que pide capacitación es un personal dispuesto a cambiar. La resistencia al cambio que el análisis FODA identificó como amenaza se matiza significativamente cuando se lee junto a este dato: el 90% que pide capacitación no rechaza la tecnología, sino que la quiere con el soporte necesario para usarla bien.

6.4.7. Sobre la reducción del uso de papel

El 83.8% del personal consideró que la digitalización ayudaría a disminuir significativamente el uso de papel. Cuando el 30% del espacio disponible de la institución está ocupado por papel acumulado, la reducción del uso de papel no es solo un objetivo de sostenibilidad medioambiental — aunque también lo es —, sino una necesidad operativa urgente. La reducción del papel tiene consecuencias que van más allá del espacio físico: reduce costos de impresión y almacenamiento, elimina riesgos de deterioro y extravío, y libera espacio para áreas de trabajo y equipos tecnológicos que mejoren las condiciones operativas de la institución.

6.4.8. Sobre la comunicación con usuarios externos

El 77.4% del personal consideró que una mesa de partes virtual agilizaría la comunicación con los usuarios externos. Ese dato amplía la perspectiva de la transformación: no solo mejora el funcionamiento interno sino también la relación con el entorno institucional. En el contexto de la Ley de Gobierno Digital, que establece la obligación de que los ciudadanos puedan relacionarse con el Estado a través de medios electrónicos, una mesa de partes virtual es el cumplimiento de un derecho ciudadano. El

77.4% del personal que la respalda entiende que la modernización no es solo para la institución: es también para quienes se relacionan con ella.

6.4.9. Sobre el impacto de la capacitación en el desempeño

El 90.3% del personal consideró que la capacitación en el uso de tecnologías mejoraría su desempeño. Prácticamente la totalidad del personal. Ese es el argumento más contundente a favor de incluir la capacitación como componente central e irrenunciable del modelo: viene de quienes tendrán que operar el sistema. La capacitación no es un gasto: es una inversión que el 90.3% del personal quiere recibir. Una institución que no aprovecha esa disposición está desaprovechando el activo más valioso que tiene: la voluntad de su propio personal de mejorar.

6.4.10. Sobre los mecanismos de control

El 74.2% del personal consideró que los mecanismos de control mejorarían la supervisión de la implementación. Ese resultado confirma que el personal valora los mecanismos de control no como instrumentos de vigilancia sino como garantías de que el sistema funcionará correctamente y que los esfuerzos de transformación tendrán resultados medibles y sostenibles. Los mecanismos de control propuestos — reportes operativos diarios, informes de gestión mensuales y auditorías semestrales — no son burocracia adicional: son el sistema de retroalimentación que convierte la implementación en proceso de mejora continua.

6.5. CONCLUSIONES DERIVADAS DE LAS ENTREVISTAS A LOS EX PROCURADORES

Las entrevistas a los dos ex procuradores de la PPEP aportaron la perspectiva histórica de quienes han dirigido la institución y pueden evaluar su evolución con la distancia que otorga el tiempo. Sus respuestas complementan y en algunos puntos enriquecen lo que la encuesta al personal reveló.

6.5.1. La percepción de la situación actual

Ambos ex procuradores describieron la situación actual de la gestión documental como una limitación estructural que ha condicionado la capacidad de la institución para cumplir su misión con la eficiencia que esa misión requiere. Sus palabras fueron distintas

pero su diagnóstico convergió: el sistema actual no está a la altura de la responsabilidad que la institución tiene. Ninguno atribuyó esa situación a la falta de compromiso del personal. Ambos señalaron la ausencia de herramientas institucionales como la causa principal, y ambos reconocieron que durante sus mandatos identificaron la necesidad de modernizarse, pero no encontraron el camino para hacerlo.

6.5.2. Los desafíos identificados

El primer ex procurador (P1) señaló como principal desafío la ausencia de trazabilidad: la imposibilidad de saber en todo momento qué documentos forman parte de cada expediente, quién los tiene, en qué estado se encuentra cada proceso y cuándo vencen los próximos plazos. El segundo ex procurador (P2) coincidió en ese diagnóstico y añadió la resistencia al cambio como un factor que, en su experiencia, había dificultado iniciativas de modernización anteriores. Ambos señalaron la dependencia del conocimiento individual como un riesgo institucional mayor: cada dos años, parte del conocimiento acumulado sobre la cartera de casos se va con el personal que, rota, y quien llega necesita reconstruirlo desde cero.

6.5.3. Las razones por las que no se implementaron TIC durante sus mandatos

P1 señaló la falta de recursos como el obstáculo principal y la indiferencia de los superiores jerárquicos como un factor agravante: las iniciativas de modernización que propuso no encontraron el respaldo institucional necesario para avanzar. P2 añadió la falta de visión estratégica: sin una propuesta concreta de implementación, las intenciones de modernizarse no se traducen en planes de acción. Esas dos respuestas son el espejo en el que este libro se mira: ofrece exactamente lo que faltó en los mandatos anteriores. Una propuesta concreta, con fases definidas, componentes específicos, indicadores medibles y un instrumento normativo listo para ser aprobado.

6.5.4. Los beneficios esperados y los obstáculos anticipados

Ambos ex procuradores coincidieron en identificar tres beneficios principales de la implementación de TIC en la PPEP: la reducción del tiempo de localización de expedientes, el fortalecimiento del control de los plazos procesales y la mejora en la continuidad institucional frente a la rotación del personal. P1 enfatizó los beneficios de

seguridad — reducción del riesgo de pérdida y daño de documentos —, mientras que P2 destacó la agilidad del trabajo jurídico como el beneficio de mayor impacto en el desempeño cotidiano. Respecto a los obstáculos, P1 señaló los recursos limitados como la principal barrera y P2 destacó la resistencia del personal como el factor más difícil de gestionar.

6.5.5. La valoración del sistema propuesto

Al ser presentados con el modelo de modernización propuesto en este libro, ambos ex procuradores expresaron una valoración positiva. P1 destacó la importancia de contar con un sistema centralizado que permita conocer en tiempo real el estado de todos los procesos y controlar los plazos con precisión. P2 subrayó el valor de la Mesa de Partes Virtual como la herramienta que más directamente resolvería el problema más crítico: la demanda que llega al abogado con el plazo ya comprometido. Ambos coincidieron en que la Directiva N° 001-2025/PPEP, como instrumento normativo de la implementación, es el elemento clave que diferencia esta propuesta de las iniciativas de modernización anteriores.

6.6. CONCLUSIONES INTEGRADAS DEL LIBRO

Las conclusiones que siguen sintetizan el argumento central del libro en ocho proposiciones que responden, cada una, a una dimensión distinta del problema y de la solución. No son afirmaciones abstractas: cada una está respaldada por la evidencia empírica recogida en el diagnóstico, por la experiencia internacional documentada y por el marco normativo vigente.

6.6.1. La ineficiencia es estructural, no coyuntural

Problemática identificada

El 70% del personal considera que el sistema actual no es eficiente. El 87.1% ha enfrentado pérdida o desorganización de documentos. Las siete contingencias documentadas no son accidentes: son consecuencias predecibles de un sistema diseñado para otro tiempo y otro volumen.

Conclusión

La ineficiencia del sistema actual no mejorará con más esfuerzo individual: requiere una transformación estructural de las herramientas sobre las que ese esfuerzo se apoya. Cada año que el sistema actual opera sin transformarse es un año de riesgo procesal acumulado para la defensa jurídica del Estado.

6.6.2. La digitalización es la condición básica

Problemática identificada

Sin documentos en formato digital, ningún otro componente del modelo puede funcionar. El expediente N° 18743-2019 sin su demanda inicial en la auditoría de 2023 ilustra las consecuencias de operar sin garantías de integridad documental.

Conclusión

La digitalización de los expedientes judiciales activos, implementada con los estándares de la norma ISO 15489, es el punto de partida sobre el que se construye todo lo demás. El 68% del personal la respalda. La experiencia del Poder Judicial la valida. El marco normativo la exige.

6.6.3. El control del tiempo es el problema central

Problemática identificada

El procedimiento de asignación de demandas — dependiente de la presencia física del jefe del departamento — puede dejar una demanda sin asignar durante días mientras el plazo corre: diez días para contestar demanda, cinco para apelar sentencia, tres para apelar auto o multa.

Conclusión

La Mesa de Partes Virtual, respaldada por el 71% del personal, resuelve ese problema desde la raíz. El tiempo queda controlado por el sistema desde el momento del ingreso, independientemente de quién esté presente en la oficina. Ningún plazo debería depender de la memoria de nadie ni de la presencia física de ningún funcionario.

6.6.4. La trazabilidad garantiza la integridad institucional

Problemática identificada

Cuando las actuaciones no quedan registradas automáticamente, la institución no puede responder con evidencia objetiva ante cuestionamientos externos. La contingencia de noviembre de 2023 con exposición de S/ 1 500 329.00 es el ejemplo más documentado de esas consecuencias.

Conclusión

El sistema de gestión de casos propuesto garantiza que cada documento quede registrado desde su ingreso, de manera permanente, verificable e inalterable. La trazabilidad completa convierte la rendición de cuentas en una consulta de segundos, no en una búsqueda de horas.

6.6.5. La capacitación es condición sine qua non

Problemática identificada

El 60% del personal identificó la falta de capacitación como una de las principales barreras para la digitalización. En una institución con rotación cada dos años, esa barrera se renueva constantemente.

Conclusión

El 90% considera la capacitación fundamental y el 90.3% afirma que mejoraría su desempeño. Un programa de capacitación continua estructurado en tres niveles — inicial, de inducción y avanzada — es la garantía de que la transformación digital sea sostenible más allá de los ciclos de rotación.

6.6.6. La institucionalización garantiza la sostenibilidad

Problemática identificada

Las iniciativas de modernización anteriores no prosperaron porque dependían de la voluntad de una persona y no contaban con el respaldo normativo e institucional necesario para sobrevivir a los cambios de autoridad.

Conclusión

La Directiva N° 001-2026/PPEP convierte la modernización en política institucional. Los mecanismos de control — respaldados por el 74.2% del personal — garantizan que el sistema funcione correctamente y mejore continuamente. La combinación de instrumento normativo y seguimiento sistemático es la estructura que permite que la transformación sobreviva a los cambios inevitables de personal y dirección.

6.6.7. La modernización es un imperativo normativo

Problemática identificada

La PPEP incumple las obligaciones que la Ley N° 27658, el Decreto Legislativo N° 1412 y el Decreto Supremo N° 164-2021-PCM establecen. La ausencia de mesa de partes virtual, expedientes electrónicos y sistema de atención electrónica no es solo una deficiencia operativa: es una brecha normativa que se amplía con cada año de inacción.

Conclusión

La modernización de la PPEP no es una opción discrecional: es el cumplimiento de un mandato legal vigente que no requiere esperar nuevas normas ni autorizaciones adicionales. Lo que requiere es únicamente la decisión institucional de comenzar.

6.6.8. El costo de no transformarse supera el de transformarse

Problemática identificada

Una sola contingencia judicial representó una exposición de S/ 1 500 329.00 para el Ejército del Perú. Esa cifra supera el costo de implementar el modelo de modernización propuesto, y esa contingencia no es excepcional: es la manifestación visible de un riesgo que el sistema actual genera sistemáticamente.

Conclusión

El cálculo económico es inequívoco: modernizarse cuesta menos que no modernizarse. Y el beneficio no es solo económico: es también jurídico, institucional y humano. La transformación digital libera al abogado de la gestión del papel para que

pueda dedicar su capacidad a lo que ningún sistema puede hacer por él: construir la mejor defensa posible para el Estado.

6.7. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se dirigen a cuatro destinatarios: la Comandancia General del Ejército, por su competencia en la asignación de recursos y el fortalecimiento institucional; la Procuraduría General del Estado, como ente rector del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado; la Procuraduría Pública del Ejército, como responsable de impulsar e implementar las acciones de modernización propuestas; y el personal de la Procuraduría Pública del Ejército, como actor fundamental en la adopción, ejecución y sostenibilidad de las mejoras planteadas.

6.7.1. Para las autoridades de la Comandancia General del Ejército y el Ministerio de Defensa

La primera recomendación está dirigida a la Comandancia General del Ejército y el Ministerio de Defensa, ambas deben garantizar la estabilidad presupuestal necesaria para sostener la implementación del modelo de modernización durante sus cuatro fases. Una transformación digital que se financia únicamente hasta la etapa piloto y luego se interrumpe termina generando costos, expectativas frustradas y escasos resultados. La modernización no puede entenderse como un proyecto de corto plazo, sino como una política institucional que exige continuidad. Por ello, el compromiso presupuestal debe proyectarse de manera plurianual e incorporarse a la planificación institucional desde el inicio.

La segunda recomendación consiste en revisar el sistema de asignación del personal jurídico de la Procuraduría Pública del Ejército. La institución debe contar con los profesionales que su misión demanda, no solo en número suficiente, sino también con la estabilidad necesaria para acompañar un proceso de transformación que requiere continuidad. La tecnología, por sí sola, no moderniza una organización. La verdadera transformación ocurre cuando las herramientas digitales avanzan al mismo ritmo que la gestión del talento humano.

La tercera recomendación es coordinar los ciclos de rotación del personal con las etapas de implementación del modelo propuesto. No se trata de eliminar la rotación, propia de la organización militar, sino de administrarla estratégicamente para evitar que los cambios de responsables coincidan con los momentos más críticos del proceso. Cada fase debe consolidarse antes de producirse un relevo, asegurando la transferencia del conocimiento y la continuidad de las acciones emprendidas.

6.7.2. Para la Procuraduría General del Estado

La primera recomendación para la PGE es promover y gestionar, en coordinación con el Ministerio de Defensa y el Ejército del Perú, la implementación progresiva de un modelo integral de gestión documental digital en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, impulsando la emisión de lineamientos técnicos y las acciones de coordinación necesarias para la obtención de los recursos presupuestales que demanda su ejecución.

La segunda es evaluar los resultados de la experiencia desarrollada en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú y, de resultar favorable, promover su implementación progresiva en las demás procuradurías públicas del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, mediante la emisión de lineamientos técnicos y estándares comunes para la gestión documental digital.

La tercera recomendación es diseñar e implementar programas permanentes de capacitación dirigidos a procuradores, abogados y personal administrativo, orientados al uso de herramientas tecnológicas, gestión documental electrónica, seguridad de la información y buenas prácticas de administración de expedientes digitales, con el propósito de garantizar una implementación eficiente y sostenible.

La cuarta es incorporar indicadores de desempeño que permitan medir la eficiencia de la gestión documental en las procuradurías públicas, considerando aspectos como tiempos de recuperación de expedientes, trazabilidad, digitalización, seguridad de la información y satisfacción de los usuarios internos, a fin de facilitar la mejora continua y la toma de decisiones basada en evidencia.

6.7.3. Para la Procuraduría Pública del Ejército

La primera recomendación es aprobar, sin demora, la Directiva N° 001-2026/PPEP sin demora. Ese acto administrativo marca el inicio formal del proceso de modernización y convierte una intención en un compromiso institucional. Mientras la propuesta permanezca únicamente en el plano de las ideas, la transformación digital seguirá siendo una aspiración. Con la aprobación de la Directiva, en cambio, se establecen responsabilidades, plazos, indicadores y un marco de actuación que permitirá conducir el proceso de manera ordenada y verificable.

La segunda es designar un equipo responsable de la implementación con autoridad real — no solo funciones nominales —. Dicho equipo debe contar con la capacidad para adoptar decisiones, coordinar acciones, gestionar recursos y resolver oportunamente los obstáculos que se presenten durante la ejecución del proyecto. La transformación digital requiere un liderazgo visible, permanente y con capacidad de gestión; de lo contrario, cualquier dificultad puede frenar o desviar el proceso de modernización.

La tercera es comenzar con los expedientes de mayor riesgo procesal. Cincuenta expedientes correctamente digitalizados, organizados y gestionados mediante el nuevo sistema constituyen la mejor evidencia de la viabilidad del modelo. Los resultados concretos generan mayor confianza institucional y fortalecen el respaldo necesario para ampliar progresivamente la transformación al resto de los expedientes.

La cuarta es medir y documentar los resultados desde el primer día. Los indicadores de avance — tiempo de localización de expedientes, plazos cumplidos, incidencias detectadas, personal capacitado, espacio físico liberado — son la evidencia que justifica la continuación del proceso ante cualquier cambio de autoridad y ante cualquier cuestionamiento sobre la utilidad de la inversión.

La quinta es gestionar activamente la comunicación interna durante todo el proceso de implementación. Cuando el personal conoce los objetivos del proyecto, comprende las razones del cambio y percibe los beneficios para el desarrollo de sus funciones, la resistencia disminuye y aumenta el compromiso con la transformación. La transparencia, incluso al informar las dificultades y los ajustes propios de todo proceso

de modernización, fortalece la confianza y favorece una participación activa de todos los involucrados.

6.7.4. Para el personal de la PPEP

La primera recomendación es asumir un papel activo durante el proceso de implementación, no solo como destinatarios del cambio, sino como protagonistas de su construcción. Ningún consultor externo conoce la dinámica diaria de la Procuraduría mejor que quienes gestionan los expedientes y enfrentan los desafíos de la defensa jurídica del Estado. Sus observaciones sobre las funcionalidades que debe incorporar el sistema, los flujos de trabajo que conviene optimizar y los errores que deben evitarse constituyen un aporte indispensable para el éxito de la modernización.

La segunda recomendación es asumir la capacitación con el mismo compromiso y responsabilidad con que se ejerce la defensa jurídica del Estado. Los resultados muestran que el 90,3 % del personal reconoce la necesidad de fortalecer sus competencias en gestión documental y herramientas tecnológicas. El siguiente paso consiste en convertir ese reconocimiento en una actitud permanente de aprendizaje, participando activamente en las actividades de capacitación, compartiendo experiencias y contribuyendo a la mejora continua del proceso. La formación permanente no representa una carga adicional, sino una inversión en el desarrollo profesional de cada servidor.

La tercera recomendación es documentar y compartir el conocimiento generado durante la tramitación de los procesos judiciales. Un sistema de gestión del conocimiento solo adquiere valor cuando quienes lo utilizan registran observaciones relevantes, documentan las decisiones adoptadas y explican las razones que las sustentan. Cada experiencia incorporada fortalece la memoria organizacional de la institución y facilita la continuidad del trabajo jurídico. **El conocimiento que no se documenta termina perdiéndose; el que se comparte se convierte en patrimonio institucional.**

6.8. PERSPECTIVA FINAL: LO QUE ESTE LIBRO ESPERA HABER LOGRADO

Este libro nació con un propósito que trasciende el diagnóstico y la formulación de una propuesta. No fue escrito para demostrar que la Procuraduría Pública del Ejército

del Perú enfrenta dificultades en la gestión de sus expedientes; quienes forman parte de ella las conocen y las afrontan cada día. Fue escrito para transformar ese conocimiento en una herramienta útil, capaz de orientar decisiones y contribuir a la construcción de una institución más eficiente, moderna y preparada para cumplir la misión que el Estado ha encomendado.

Si las autoridades encuentran en estas páginas el diagnóstico que necesitaban para impulsar la modernización de la Procuraduría y una propuesta viable para convertir esa decisión en un proceso ordenado y sostenible, este libro habrá cumplido uno de sus principales objetivos. Si el personal se reconoce en estas experiencias y confirma que las dificultades que enfrenta cotidianamente no son percepciones aisladas, sino problemas reales que pueden resolverse mediante una adecuada gestión documental, también habrá cumplido su propósito.

Y si la Procuraduría General del Estado encuentra en la experiencia de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú un modelo susceptible de adaptarse a otras procuradurías del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, el alcance de esta obra habrá superado las expectativas con las que fue concebida.

Quizá, dentro de algunos años, la escena con la que comienza este libro deje de formar parte de la rutina institucional. Tal vez el abogado ya no tenga que recorrer archivadores para localizar un expediente, revisar registros manuales o depender de la memoria de quienes conocen el recorrido de la documentación. Si ese momento llega, significará que la modernización dejó de ser una aspiración para convertirse en una realidad.

La transformación digital de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú no debe entenderse únicamente como un proyecto tecnológico. Es, sobre todo, un compromiso para una mejor defensa jurídica del Estado. Significa proporcionar a quienes asumen esa responsabilidad las herramientas necesarias para desarrollar su trabajo con mayor eficiencia, seguridad y oportunidad. También representa el reconocimiento del esfuerzo cotidiano de los abogados y del personal administrativo que, pese a las limitaciones de infraestructura, recursos y organización, sostienen diariamente el funcionamiento de la institución.

Ningún expediente debería depender de un archivador para ser encontrado, de un cuaderno para ser controlado o de la memoria de una persona para reconstruir la historia de un proceso judicial. La información que sustenta la defensa del Estado merece un sistema capaz de preservarla, organizarla y ponerla a disposición cuando sea necesaria.

Ese sistema es posible. La presente obra propone un camino para hacerlo realidad, sustentado en el marco normativo vigente, en la evidencia obtenida durante la investigación y en la experiencia de quienes conocen, desde dentro, el funcionamiento de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú.

A partir de aquí, el siguiente paso ya no corresponde a esta autora ni a estas páginas. Corresponde a quienes tienen la responsabilidad de decidir si la defensa jurídica del Estado continuará apoyándose en las herramientas del pasado o si dará el paso hacia una gestión documental acorde con las exigencias del presente.

“Porque toda transformación comienza con una decisión, pero solo se consolida cuando esa decisión se convierte en acción”.

Nota sobre la confidencialidad de los datos

Los números de expediente, juzgados y datos personales de los demandantes que aparecen en los ejemplos y escenas de este libro son ficticios y han sido asignados con el único propósito de proteger la identidad de los sujetos procesales involucrados y preservar la confidencialidad de la información institucional de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú. Ello no significa que los hechos descritos no hayan ocurrido: los eventos narrados son reales y están documentados en el marco de la investigación que sustenta esta obra. Únicamente, los datos de identificación han sido modificados o reemplazados por datos ficticios para cumplir con las obligaciones de reserva que la naturaleza de la información judicial y la protección de la identidad de las personas exigen.

BIBLIOGRAFÍA

Las referencias que se presentan a continuación incluyen todas las fuentes citadas a lo largo de los seis capítulos de esta obra. Se ordenan alfabéticamente por apellido del primer autor o, en el caso de documentos normativos y legales, por la denominación del instrumento. El formato de citación empleado es el establecido por las normas APA, séptima edición.

A — LIBROS, ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS ACADÉMICOS

- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). The trouble with transparency: A critical review of openness in e-Government. *Policy & Internet*, 3(1), 1-30.
- Benavides, R., & Rodríguez, L. (2020). Modernización administrativa y digitalización: Una perspectiva desde América Latina. Universidad Autónoma de México.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Canahuire, F., Endara, S., & Morante, G. (2015). Métodos y técnicas de investigación científica. Lima: Editorial XYZ.
- Casanova, P. (2021). Gestión documental en entidades públicas: Retos y oportunidades en la era digital. Ediciones Jurídicas.
- Chalmers, M., & Moll, C. (2018). Digital Government: From e-Government to Smart Governance. Routledge.
- Creswell, J. W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Davenport, T. H. (1993). Process innovation: Reengineering work through information technology. Harvard Business Review Press.

- Davenport, T. H. (1999). *Human capital: What is it and how do we measure it?* Harvard Business Press.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Informe sobre el estado de la digitalización de los servicios públicos en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Delgado Martín, J. (2020). *Judicial-Tech, el proceso digital y la transformación tecnológica de la justicia: Obtención, tratamiento y protección de datos*. España: Editorial Juruá.
- Drucker, P. F. (1995). *Managing in a time of great change*. Truman Talley Books.
- Ekenberg, L., & Grönlund, Å. (2002). E-Government in practice: Examples from Sweden. *Information Polity*, 7(2-3), 49-68.
- Fernández, C. (2019). La digitalización como estrategia de modernización en la administración pública peruana. *Revista de Gestión Pública*, 15(3), 45-63.
- Fowler, F. J. (2013). *Survey research methods* (5th ed.). SAGE Publications.
- García, L. (2018). *Transformación digital y gestión documental en organizaciones públicas*. Editorial Innovación.
- García, M. (2018). *Mesa de partes virtual: Innovación en la gestión administrativa*. Editorial Tecnológica.
- García, M. T., & Pérez, J. A. (2020). *Implementación de tecnologías de información en la administración pública*. Pearson.
- ISO 15489-1. (2016). *Information and documentation — Records management — Part 1: Concepts and principles*. International Organization for Standardization.
- ISO/IEC 27001. (2013). *Information technology — Security techniques — Information security management systems — Requirements*. International Organization for Standardization.
- Kettl, D. F. (2020). *The Next Government of the United States: Why our institutions fail us and how to fix them*. W. W. Norton.

- Kvale, S. (2007). *Doing interviews*. SAGE Publications.
- López, M. (2020). *Digitalización de documentos: Principios y prácticas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-García, J. R. (2019). *Digital Government in Latin America: Enabling services and efficiency*. Springer.
- Martínez, A. (2019). *Sistemas de gestión de casos en la era digital*. Buenos Aires: Editorial Jurídica.
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative research design: An interactive approach* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101-385.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- Smith, K. (2021). *Public administration and digital transformation*. London: Routledge.
- Spradley, J. P. (1980). *Participant observation*. Holt, Rinehart and Winston.
- Tamayo, M. (2002). *El proceso de investigación científica*. Limusa.
- Taylor, J. A. (2020). *Modernizing public administration for the digital age*. Palgrave Macmillan.
- Villanueva, H. (2018). *Sistemas de información y gestión pública en contextos emergentes*. Ediciones de la Universidad.
- Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). *Leading digital: Turning technology into business transformation*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Yusof, Z. M., & Chell, R. W. (1998). The eluding definitions of records and records management: Is a universally acceptable definition possible? *Records Management Journal*, 8(2), 69-81.

B — MARCO NORMATIVO Y DOCUMENTOS OFICIALES

Congreso de la República del Perú. (2002). Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Diario Oficial El Peruano.

Gobierno del Perú. (2017). Decreto Legislativo N° 1326, que regula el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. Diario Oficial El Peruano.

Gobierno del Perú. (2018). Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno al 2026, incluyendo la Octava Política General referida a la transformación digital del Estado. Diario Oficial El Peruano.

Procuraduría Pública del Ejército del Perú. (2025). Propuesta de Directiva N° 001-2026/PPEP: Disposiciones para la implementación del sistema integral de gestión documental digitalizada. Lima: PPEP.

ANEXO 1

Directiva N° 001-2026/PPEP

Disposiciones para la implementación del sistema integral de gestión documental digitalizada en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú

I. Finalidad

La presente Directiva tiene por finalidad establecer las disposiciones, procedimientos y responsabilidades para la implementación progresiva del sistema integral de gestión documental digitalizada en la Procuraduría Pública del Ejército del Perú (PPEP), en cumplimiento de la Ley N° 27658, el Decreto Legislativo N° 1412 y el Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, con el propósito de mejorar la eficiencia operativa, garantizar la integridad documental de los expedientes judiciales y fortalecer la posición jurídica del Estado en los procesos que la institución administra.

II. Alcance

La presente Directiva es de aplicación obligatoria para todo el personal de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú: el Procurador Público, los oficiales jurídicos (abogados asimilados), los técnicos abogados y el personal civil administrativo, independientemente del régimen laboral bajo el que presten servicios.

III. Base legal

La presente Directiva se sustenta en el siguiente marco normativo:

- a) Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- b) Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital.
- c) Decreto Legislativo N° 1326, que regula el Sistema de Defensa Jurídica del Estado.
- d) Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno al 2026.
- e) ISO/IEC 27001:2013, Sistemas de gestión de la seguridad de la información.

IV. Definiciones

Término	Definición
Expediente electrónico	Conjunto organizado de documentos digitales que corresponden a un mismo proceso judicial, gestionados mediante un sistema informático que garantiza su autenticidad, integridad, disponibilidad y conservación durante todo su ciclo de vida.
Mesa de Partes Virtual	Plataforma electrónica que gestiona el ingreso, registro, distribución y seguimiento de todos los documentos que llegan a la PPEP, generando alertas automáticas de plazos procesales desde el momento del ingreso.
Sistema de gestión de casos	Plataforma que centraliza la información de todos los procesos judiciales activos, controla plazos, detecta duplicidades, registra actuaciones y preserva el conocimiento institucional frente a la rotación del personal.

Término	Definición
Digitalización	Proceso de conversión de documentos físicos a formato digital, mediante captura de imagen, indexación con metadatos y control de calidad, con el propósito de garantizar la integridad y disponibilidad de la información.
Trazabilidad	Capacidad del sistema de registrar automáticamente cada acción realizada sobre un expediente: quién la realizó, cuándo y en qué consistió, garantizando un registro permanente, verificable e inalterable.
Gestor documental	Servidor de la PPEP designado como responsable de la administración técnica del sistema de gestión documental digital, con autoridad para gestionar permisos de acceso y supervisar el correcto funcionamiento de la plataforma.

V. Responsabilidades

5.1 Del Procurador Público

El Procurador Público es responsable de aprobar la presente Directiva, de garantizar los recursos presupuestales necesarios para la implementación del modelo de modernización, de designar al equipo responsable de la implementación y de supervisar el cumplimiento de los objetivos en cada fase del proceso.

5.2 Del Jefe del Departamento Legal

El Jefe del Departamento Legal es responsable de supervisar la correcta asignación electrónica de los casos a través de la Mesa de Partes Virtual, de verificar que los plazos procesales sean atendidos dentro de los tiempos establecidos, de aprobar las notas estratégicas registradas por los abogados en el sistema de gestión del conocimiento y de rendir cuentas al Procurador mediante los informes de gestión mensual.

5.3 Del Gestor Documental

El Gestor Documental es responsable de la administración técnica del sistema, la gestión de los permisos de acceso por nivel de usuario, la supervisión del proceso de digitalización de expedientes, la coordinación de los programas de capacitación del personal, la generación de los reportes operativos diarios y la ejecución de las auditorías semestrales del sistema.

5.4 De los abogados responsables de cada expediente

Cada abogado es responsable de registrar en el sistema todas las actuaciones realizadas sobre los expedientes a su cargo dentro de las 24 horas siguientes a su realización, de atender las alertas de plazos generadas automáticamente por el sistema, de registrar las notas estratégicas y observaciones relevantes sobre cada caso en el módulo de gestión del conocimiento, y de participar en los programas de capacitación establecidos en la presente Directiva.

5.5 Del Encargado de Mesa de Partes

El Encargado de Mesa de Partes es responsable de registrar en el sistema cada documento que ingrese a la institución dentro de la hora siguiente a su recepción, de verificar que el registro incluya todos los datos requeridos — juzgado, número de expediente, demandante, demandado, materia, fecha y hora de ingreso — y de derivar electrónicamente el documento al Jefe del Departamento Legal para la asignación correspondiente.

VI. Disposiciones específicas

6.1 Sobre el ingreso y registro de documentos

Todo documento que ingrese a la PPEP debe ser registrado en el sistema dentro de la hora siguiente a su recepción. El sistema calculará automáticamente el plazo procesal disponible según el tipo de actuación: diez días hábiles para la contestación de demanda, cinco días hábiles para la apelación de sentencia, y tres días hábiles para la apelación de auto o multa. La alerta de plazo será enviada automáticamente al Jefe del Departamento Legal y al abogado responsable designado.

Si la asignación del abogado responsable no se produce dentro de las cuatro horas siguientes al ingreso del documento, el sistema generará una segunda alerta escalada al Procurador Público. Ningún documento podrá permanecer sin asignación por más de un día hábil desde su ingreso.

6.2 Sobre la digitalización de expedientes

La digitalización de expedientes se realizará de manera progresiva, comenzando por los expedientes activos de mayor riesgo procesal. Cada expediente digitalizado debe incluir todos los documentos que forman parte del proceso desde su inicio, indexados con los siguientes metadatos mínimos: número de expediente, juzgado, demandante, demandado, materia, fecha de inicio, estado actual y abogado responsable. El control de calidad de cada documento digitalizado es responsabilidad del Gestor Documental.

6.3 Sobre la seguridad de la información

El sistema de gestión documental implementará los controles de seguridad establecidos en la norma ISO/IEC 27001, incluyendo controles de acceso diferenciados por nivel de usuario, autenticación para el ingreso al sistema, cifrado de datos en tránsito y en reposo, copias de seguridad automáticas con frecuencia mínima diaria, y registros de auditoría que documenten cada acción realizada dentro del sistema. El acceso a los expedientes estará restringido según el nivel de confidencialidad de la información y el rol del servidor dentro de la institución.

6.4 Sobre la capacitación del personal

Todo el personal de la PPEP deberá recibir capacitación inicial en el uso del sistema antes de la fecha de entrada en vigencia de la Fase 2 de implementación. El personal que se incorpore por rotación deberá recibir capacitación de inducción dentro de los diez primeros días hábiles de su incorporación. La capacitación es obligatoria y su cumplimiento será verificado por el Gestor Documental, quien reportará al Procurador cualquier incumplimiento.

VII. Fases de implementación

La implementación del modelo de modernización se realizará en cuatro fases:

Fase	Denominación	Plazo	Actividades principales
Fase 1	Preparación y normativa	Meses 1-2	Aprobación formal de la Directiva. Selección de la plataforma tecnológica. Designación del equipo responsable. Levantamiento del inventario de expedientes activos. Diseño del plan de capacitación.
Fase 2	Piloto y digitalización inicial	Meses 3-6	Implementación de la Mesa de Partes Virtual. Digitalización de los 50 expedientes de mayor riesgo procesal. Capacitación inicial de todo el personal. Prueba piloto del sistema de gestión de casos. Evaluación de resultados y ajustes.
Fase 3	Expansión	Meses 7-14	Digitalización progresiva del resto de expedientes activos. Activación completa del sistema de gestión de casos. Implementación del programa de capacitación de inducción. Puesta en marcha de los mecanismos de control operativo y de gestión.
Fase 4	Consolidación	Permanente	Digitalización de expedientes concluidos. Actualización periódica del sistema. Capacitación avanzada del personal. Auditorías semestrales. Evaluación anual del impacto y actualización de la Directiva.

Fuente: elaboración propia, 2025.

VIII. Mecanismos de control

La supervisión de la implementación del modelo de modernización se ejercerá en tres niveles:

- a) Control operativo diario: el Gestor Documental generará un reporte diario sobre el estado de los expedientes activos, plazos próximos a vencer y

alertas no atendidas, que será revisado por el Jefe del Departamento Legal cada mañana.

- b) Control de gestión mensual: el Jefe del Departamento Legal presentará al Procurador un informe consolidado mensual sobre el desempeño del sistema, el cumplimiento de plazos, las incidencias registradas y el avance de la implementación.
- c) Auditoría semestral: cada seis meses se realizará una revisión integral del sistema que evaluará la integridad de los expedientes digitales, la completitud de las actuaciones registradas, el cumplimiento de los estándares de seguridad y el nivel de uso del sistema por parte del personal. Los resultados quedarán a disposición de la Contraloría General de la República.

IX. Disposiciones complementarias

La presente Directiva deberá ser revisada y actualizada anualmente, en función de los resultados de las auditorías semestrales, los avances tecnológicos disponibles y los cambios en el marco normativo vigente. La primera actualización se realizará dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su aprobación formal.

Los casos no previstos en la presente Directiva serán resueltos por el Procurador Público, con cargo a dar cuenta al órgano de control institucional.

X. Vigencia

La presente Directiva entra en vigencia a partir del día siguiente de su aprobación formal por el Procurador Público de la Procuraduría Pública del Ejército del Perú, y su cumplimiento es obligatorio para todo el personal de la institución.

Procurador Público del Ejército del Perú

Lima — Perú · 2026

ANEXO 2

Procedimientos operativos del sistema de gestión documental

El presente anexo describe los procedimientos específicos para la operación de cada componente del sistema de gestión documental digitalizada de la PPEP. Cada procedimiento indica los pasos a seguir, los responsables de su ejecución y los plazos máximos para su cumplimiento.

Procedimiento 1: Ingreso y registro de documentos en la Mesa de Partes Virtual

Paso	Acción	Responsable	Plazo
1	Recepción física o electrónica del documento.	Encargado de Mesa de Partes	Inmediato
2	Registro en el sistema: juzgado, N° expediente, demandante, demandado, materia, fecha y hora de ingreso.	Encargado de Mesa de Partes	Dentro de la hora siguiente
3	El sistema calcula automáticamente el plazo procesal y programa la alerta.	Sistema (automático)	Automático al registrar
4	El sistema envía alerta al Jefe del Departamento Legal para la asignación del abogado responsable.	Sistema (automático)	Automático al registrar
5	El Jefe del Departamento Legal asigna electrónicamente el caso al abogado responsable.	Jefe del Departamento Legal	Dentro de las 4 horas siguientes
6	El abogado responsable recibe la alerta de asignación y el documento registrado.	Sistema (automático)	Automático al asignar
7	Si la asignación no ocurre en 4 horas, el sistema escala la alerta al Procurador.	Sistema (automático)	A las 4 horas del ingreso

Fuente: elaboración propia, 2025.

Procedimiento 2: Digitalización de expedientes físicos

Paso	Acción	Responsable	Estándar
1	Selección y priorización de expedientes a digitalizar (mayor riesgo procesal primero).	Gestor Documental	Inventario actualizado
2	Preparación física: extracción de grapas, reparación de documentos deteriorados, ordenamiento cronológico.	Personal asignado	100% de documentos preparados
3	Captura digital de imágenes con escáner de alta resolución (mínimo 300 dpi).	Personal asignado	ISO 15489
4	Indexación: asignación de metadatos a cada documento (N° expediente, juzgado, demandante, materia, fecha, tipo de actuación).	Gestor Documental	Metadatos completos
5	Control de calidad: verificación de legibilidad e integridad de cada imagen digitalizada.	Gestor Documental	100% verificado
6	Incorporación al sistema de gestión documental y vinculación con el expediente correspondiente.	Gestor Documental	Dentro del mismo día
7	Registro de la digitalización completa del expediente en el sistema.	Sistema (automático)	Automático

Fuente: elaboración propia, 2025.

Procedimiento 3: Registro de actuaciones en el sistema de gestión de casos

Cada actuación realizada sobre un expediente debe quedar registrada en el sistema dentro de las 24 horas siguientes a su realización. El registro debe incluir:

- Tipo de actuación (escrito presentado, resolución recibida, audiencia realizada, notificación cursada, etc.).
- Fecha y hora de realización.
- Abogado responsable que realizó la actuación.
- Descripción breve del contenido o resultado de la actuación.
- Próxima actuación pendiente y plazo para su realización.

- Notas estratégicas u observaciones relevantes para la continuidad del caso.

El incumplimiento del plazo de 24 horas para el registro de actuaciones generará una alerta automática al Jefe del Departamento Legal. El incumplimiento reiterado será reportado al Procurador en el informe mensual de gestión.

Procedimiento 4: Capacitación del personal

Nivel	Destinatarios	Contenido	Duración mínima
Nivel 1 — Inicial	Todo el personal activo al inicio de la Fase 2.	Uso de la Mesa de Partes Virtual, consulta de expedientes electrónicos, registro de actuaciones, gestión de alertas de plazos, seguridad básica del sistema.	16 horas (2 días)
Nivel 2 — Inducción	Personal que se incorpora por rotación.	Funcionamiento general del sistema, acceso al repositorio de expedientes, registro de actuaciones y notas estratégicas, control de plazos.	8 horas (1 día) dentro de los 10 primeros días hábiles
Nivel 3 — Avanzada	Personal con responsabilidad de gestión y administración del sistema.	Administración de permisos, generación de reportes, protocolos de seguridad avanzados, gestión de incidentes, actualización del sistema.	24 horas (3 días) anual

Fuente: elaboración propia, 2025.

ANEXO 3

Mecanismos de control y supervisión

El presente anexo establece los formatos, indicadores y procedimientos para los tres niveles de control y supervisión del sistema de gestión documental digitalizada de la PPEP: el control operativo diario, el control de gestión mensual y la auditoría semestral.

Mecanismo 1: Control operativo diario

El reporte operativo diario es generado automáticamente por el sistema al inicio de cada jornada laboral y debe ser revisado por el Jefe del Departamento Legal antes de las 9:00 a.m. Contiene los siguientes elementos:

Indicador	Descripción	Alerta si
Expedientes activos totales	Número de procesos judiciales activos en gestión.	Variación no explicada > 5%
Plazos a vencer en 3 días	Lista de expedientes con plazos que vencen en los próximos 3 días hábiles.	Cualquier expediente en esta lista sin actuación programada
Alertas no atendidas > 24h	Notificaciones generadas por el sistema que no han sido atendidas en más de 24 horas.	Cualquier alerta en esta categoría
Documentos sin asignar	Documentos ingresados que aún no tienen abogado responsable designado.	Cualquier documento > 4 horas sin asignación
Actuaciones pendientes de registro	Actuaciones realizadas que no han sido registradas en el sistema dentro de las 24 horas.	Cualquier actuación en esta categoría
Expedientes sin acceso en > 30 días	Expedientes activos que no han sido consultados en más de 30 días.	Cualquier expediente en esta categoría

Fuente: elaboración propia, 2025.

Mecanismo 2: Control de gestión mensual

El informe de gestión mensual es elaborado por el Jefe del Departamento Legal y presentado al Procurador dentro de los cinco primeros días hábiles de cada mes. Contiene los siguientes indicadores:

Indicador	Fórmula / Descripción	Meta
Tasa de cumplimiento de plazos	$\text{N}^\circ \text{ de plazos cumplidos} / \text{N}^\circ \text{ total de plazos vencidos} \times 100$	$\geq 98\%$
Tiempo promedio de asignación	Tiempo promedio entre el ingreso del documento y la designación del abogado responsable.	$\leq 2 \text{ horas}$
Tiempo promedio de localización de expedientes	Tiempo promedio que tarda un servidor en acceder a un expediente desde el sistema.	$\leq 2 \text{ minutos}$
Tasa de digitalización	$\text{N}^\circ \text{ de expedientes activos digitalizados} / \text{N}^\circ \text{ total de expedientes activos} \times 100$	Avance según cronograma de la fase vigente
Incidencias de seguridad	Nº de incidentes de seguridad detectados y tiempo de resolución.	0 incidentes sin resolución en el mes
Personal capacitado	$\text{N}^\circ \text{ de servidores que completaron su nivel de capacitación} / \text{Total de personal} \times 100$	100% según el nivel que corresponda

Indicador	Fórmula / Descripción	Meta
Actuaciones registradas en plazo	$\frac{\text{Nº de actuaciones registradas dentro de 24h}}{\text{Total de actuaciones realizadas}} \times 100$	≥ 95%

Fuente: elaboración propia, 2025.

Mecanismo 3: Auditoría semestral

La auditoría semestral es ejecutada por el Gestor Documental con el apoyo del Procurador y del Jefe del Departamento Legal, dentro de los quince primeros días hábiles del mes siguiente al semestre auditado. Sus resultados quedan a disposición de la Contraloría General de la República. La auditoría evalúa los siguientes aspectos:

Aspecto auditado	Criterio de evaluación	Evidencia requerida
Integridad de los expedientes digitales	Verificar que todos los expedientes activos cuentan con todos sus documentos registrados en el sistema, sin omisiones.	Reporte de completitud de expedientes generado por el sistema.
Trazabilidad de actuaciones	Verificar que cada actuación realizada durante el semestre quedó registrada en el sistema dentro del plazo de 24 horas.	Registro de auditoría del sistema.
Cumplimiento de plazos	Evaluar la tasa semestral de cumplimiento de plazos procesales y analizar las causas de los incumplimientos ocurridos.	Informes mensuales del semestre auditado.
Seguridad de la información	Verificar que los controles de seguridad establecidos en la norma ISO/IEC 27001 están implementados y funcionando correctamente.	Reporte de seguridad del sistema. Registro de incidentes.
Capacitación del personal	Verificar que todo el personal completó el nivel de capacitación que le corresponde durante el semestre.	Registros de asistencia y evaluación de los programas de capacitación.
Uso efectivo del sistema	Evaluar el nivel de uso real del sistema por parte del personal y detectar funcionalidades subutilizadas que requieran refuerzo de capacitación.	Estadísticas de acceso y uso generadas por el sistema.
Actualización del plan de implementación	Evaluar el avance de las fases de implementación respecto al cronograma establecido y proponer ajustes para el semestre siguiente.	Cronograma de implementación versus avance real.

Fuente: elaboración propia, 2025.

El informe de la auditoría semestral debe contener: resumen ejecutivo de los hallazgos, indicadores del semestre versus metas establecidas, análisis de los

incumplimientos detectados, plan de mejora para el semestre siguiente y recomendaciones para la actualización de la Directiva N° 001-2025/PPEP.

Procuraduría Pública del Ejército del Perú

Lima — Perú · 2026