# Comentarios monográficos

## LAS FUNCIONES INSTRUCTORAS DE LA POLICIA JUDICIAL Y LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO

Allan R. Brewer-Carías

De acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público:

> "Tanto los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público como los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal, competentes en materia de salvaguarda del patrimonio público, *serán instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les competa*, estándoles prohibido *delegar esta función*, salvo cuando se trate de citaciones y notificaciones, evacuaciones de pruebas y prácticas de medidas preventivas y de ejecución. *En estos últimos casos*, podrán librar rogatorias, exhortos y comisiones a cualquier otro *Juzgado* de la República o del extranjero, según corresponda".

En sentido similar, el artículo 82 de la Ley Orgánica atribuye a los Tribunales Superiores, competencia para "instruir, conocer y decidir" (ord. 1º) determinados juicios, y los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal competentes en la materia de salvaguarda del patrimonio público, conforme al artículo 84, "instruirán, conocerán y decidirán en primera instancia" otros de los mencionados juicios.

¿Cuál es la interpretación que debe dársele a estas normas en el contexto de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, particularmente en cuanto concierne a las facultades de instrucción en los procesos penales por delitos contra la cosa pública?

Para poder establecer con precisión la interpretación de estas normas, debemos situarlas en el contexto general de la Ley Orgánica conforme a la intención del legislador, al incorporar éste, a la misma, normas relativas al enjuiciamiento de los delitos contra la cosa pública, junto con disposiciones sobre la jurisdicción y sobre el procedimiento. Debe recordarse que "a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador" (art. 4, Código Civil), por lo que, ante todo, esto es lo que debe precisarse.

Sin duda, las normas de la Ley Orgánica de Salvaguarda, en materia de enjuiciamiento, establecen algunas modalidades específicas en la competencia de la jurisdicción y en el procedimiento, a los efectos de regular y agilizar los procesos penales respecto de los delitos contra la cosa pública. En cuanto a la jurisdicción, sin duda, destaca la norma citada del artículo 85 que declara a los Tribunales competentes "instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les corresponde", y en cuanto al procedimiento, están todas las normas de los artículos 86 y siguientes, que rigen para los juicios que se sigan por la comisión de los delitos previstos en esta Ley, y "en defecto" de lo establecido en ellas, rige el Código de Enjuiciamiento Criminal.

Ahora bien, conforme al citado artículo 85, en cuanto a la instrucción de los procesos penales por los delitos regulados en la ley, en esta norma se establece lo siguiente:

1. En primer lugar, que los Tribunales de la jurisdicción de salvaguarda del patrimonio público "serán *instructores directos* en los procesos cuyo conocimiento les competa".

2. En segundo lugar, que está *prohibido a dichos Tribunales delegar esta función de instrucción* en los procesos cuyo conocimiento les competa.

3. En tercer lugar, que *sólo podrán delegar esta función de instrucción* cuando se trate de citaciones y notificaciones, evacuación de pruebas y prácticas de medidas preventivas y de ejecución, en cuyo caso podrán librar rogatorias, exhortos y comisiones a cualquier otro *Juzgado* de la República o del extranjero, según corresponda.

De estas tres previsiones del artículo 85 de la Ley Orgánica resulta clara la intención del legislador: *establecer en el ámbito judicial un solo nivel judicial de instrucción*, por lo que la norma tiene por objeto, en cuanto a los delitos regulados en la Ley Orgánica, quitarle el carácter de instructores del proceso penal a "los Tribunales de Instrucción propiamente tales" (art. 72, ord. 2º del Código de Enjuiciamiento Criminal). Se ha querido así centralizar la instrucción judicial del proceso penal de los delitos contra la cosa pública que corresponde a los órganos judiciales, en los Tribunales Superiores y en los Juzgados de Primera Instancia con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público. Por ello, el artículo 5 de la Ley prohíbe a estos Tribunales delegar la función de ser instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les competa en otros tribunales, y sólo ciertas diligencias pueden ser practicadas por cualquier otro *Juzgado*, en los casos expresamente señalados.

Pero es evidente que además de los órganos judiciales, también son instructores del proceso penal, en general, los órganos de Policía Judicial, conforme a los artículos 72, ord. 4º y 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal y 7 de la Ley de Policía Judicial; quienes, como en el caso de la Policía Técnica Judicial, "tienen plenas facultades de instrucción de conformidad con el Código de Enjuiciamiento Criminal y las leyes especiales que los rigen" (art. 9 de la Ley de Policía Judicial).

No tiene sentido alguno concluir o interpretar, ni ello se deriva, en forma alguna, de la letra del artículo 85 de la Ley Orgánica ni de los artículos 82, ord. 1º y 84 de la misma Ley, ni fue la intención del legislador, el que la Policía Técnica Judicial haya perdido su condición de instructor del proceso penal en los delitos contra la cosa pública regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Ello, además de absurdo, sería contrario al espíritu general de la ley y su carácter punitivo de cierto tipo de delitos, de astucia, que requieren más que ningún otro, de un órgano de instrucción como la Policía Judicial.

Por otra parte, si esa hubiera sido la intención del legislador, no tendría sentido alguno la aclaración establecida en el artículo 23 de la Ley en el sentido de que no se menoscaban las disposiciones de los artículos 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal y 7 de la Ley de Policía Judicial que conciernen a los órganos de Policía Judicial y en especial, al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, cuando se prescribe que la Contraloría podrá requerir la colaboración de ese cuerpo.

Se insiste, la intención de la norma del artículo 85 es concentrar en los Tribunales competentes, en materia de salvaguarda del patrimonio público, la instrucción *judicial* de los procesos penales por los delitos contra la cosa pública, *pero dejando incólumes todas las competencias del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial* y de los otros órganos de Policía Judicial, conforme a lo previsto en la Ley de Policía Judicial y en los artículos 75 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal. Por tanto, en nuestro criterio, los órganos de Policía Judicial continúan teniendo competencia para instruir expedientes en casos de delitos contra la cosa pública previstos en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Por supuesto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 75 del Código de Enjuiciamiento Criminal, y en el artículo 2 de la Ley de Policía Judicial, los órganos de

Policía Judicial en materia de delitos contra la cosa pública, están subordinados a los únicos tribunales que conforme a la Ley Orgánica tienen carácter de instructores judiciales en los procesos concernientes a estos delitos: los Tribunales Superiores o a los de Primera Instancia en materia de salvaguarda del patrimonio público, y por ejemplo, conforme a lo previsto en el artículo 75-C del mismo Código, es a esos tribunales a los que deben dar aviso de la comisión de los delitos; conforme a lo establecido en el artículo 75-F, es de esos Tribunales de quienes deben obtener las órdenes de allanamiento; conforme al artículo 75-H, es a esos Tribunales a quienes deben remitir las actas que hubieren redactado sobre las diligencias practicadas; y de acuerdo al artículo 75-I, es de esos Tribunales de quienes continuarán siendo auxiliares, hasta finalizar la instrucción.

En consecuencia, conforme a la Ley de Policía Judicial y al Código de Enjuiciamiento Criminal, y a la intención del artículo 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, los órganos de Policía Judicial siguen siendo instructores de los procesos penales, incluso respecto de los delitos contra la cosa pública; y ni las atribuciones de los Tribunales competentes en materia de salvaguarda, ni las de la Contraloría General de la República o de la Fiscalía General de la República, le han quitado a la Policía Judicial las competencias que legalmente tiene, y que tiene que seguir teniendo.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 22, ordinal 3º de la Ley Orgánica, la Contraloría General de la República es competente para realizar y sustanciar las investigaciones que considere precedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la Ley Orgánica, y podrá solicitar la colaboración del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, el cual actuará, en este caso, como órgano auxiliar, sin menoscabo de las disposiciones contenidas en los artículos 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal y 7 de la Ley de Policía Judicial.

Esta norma busca facilitar y permitir a la Contraloría realizar sus investigaciones que, por supuesto, no necesariamente pueden conducir a responsabilidades penales sino sólo a responsabilidades administrativas, y poder contar, para ello, con la colaboración de la Policía Judicial la cual, en este caso, actuaría como órgano auxiliar de la Contraloría. Pero ello no significa que la Policía Técnica Judicial esté subordinada a la Contraloría, ni mucho menos, que sólo pueda realizar las diligencias en las materias reguladas en la Ley que le ordene o pida la Contraloría. Requerida la colaboración de la Policía Técnica Judicial, este organismo puede realizar todas las actuaciones que prescribe el Código de Enjuiciamiento Criminal si aparecen indicios de la comisión de delitos contra la cosa pública, y remitir luego esas actuaciones a los Tribunales competentes.

Por otra parte, el Ministerio Público también tiene competencia para recabar, conservar y estructurar los elementos probatorios que considere necesarios y útiles para el procesamiento de las personas incursas en la perpetración de algunos de los delitos previstos en esta ley (art. 31, ord. 3º) y, además, para solicitar a los cuerpos policiales (incluso la PTJ) o a los Tribunales competentes, la realización de las averiguaciones correspondientes para *completar las actuaciones* y *recabar* los elementos que faltasen en los expedientes que le remita la Contraloría General de la República, a los fines de decidir acerca de la procedencia del ejercicio de la acción penal o civil contra las personas sometidas a investigación por el órgano contralor (art. 31, ord. 2º). Sin embargo, estas competencias del Ministerio Público no menoscaban las de la PTJ, para realizar todas las diligencias de instrucción.

Por otra parte, el hecho de que competa al Ministerio Público, "intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubiesen incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones" (art. 220, ord. 5º de la Constitución, y art. 31, ord. 1º de la Ley Orgánica), no impide que la acción penal, por delitos contra la

cosa pública, por tratarse de delitos de acción pública, se inicie por denuncia formulada por cualquiera ante la Policía Judicial o ante los Tribunales competentes. Por tanto, el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, en nuestro criterio, tiene competencia para recibir las denuncias que se le formulen en relación con delitos contra la cosa pública y, como consecuencia, para instruir los expedientes en casos de dichos delitos regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, estimamos que la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público no ha limitado las facultades instructoras del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, y que la indicación de que los tribunales competentes regulados en la misma, serán instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les competa, sólo tiene por objeto limitar, en este campo de la instrucción judicial, la tradicional competencia de los Tribunales de Instrucción.