

PJD-026-2006

05 de octubre de 2006

Señor

Gerardo Delgado V., *Líder de Supervisión*
División Supervisión de Regímenes Colectivos
Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

En atención a su solicitud de realizar una interpretación jurídica del artículo 23 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, a efecto de que se aclare el concepto de Estado y cuáles instituciones públicas se deben considerar como parte del mismo, nos permitimos indicarle lo siguiente.

De conformidad con lo señalado en su artículo 23 de la Ley N° 7531 (Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional) se establecen las limitaciones a las operaciones de inversión y concretamente por razón de cartera, tratándose de la inversión de los recursos acumulados en el Fondo de Capitalización, que corresponde realizar a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

“Artículo 23.- Limitaciones por razón de la cartera

La Junta deberá invertir no menos del setenta por ciento (70%) del Fondo de Capitalización, en títulos públicos emitidos por el Estado”.

Sobre el particular debe indicarse que, “Estado” no es un término unívoco, ya que puede ser utilizado como sujeto de derecho, como comunidad o como ordenamiento.

De esta forma lo ha definido la Procuraduría General de la República en su dictamen C-018-2002 de fecha 16 de enero del 2002, al indicar que:

“(…) Estado puede ser utilizado como ordenamiento, como comunidad o como sujeto de Derecho. El Estado - ordenamiento jurídico hace referencia a un ente social con ordenación estable y permanente, un ordenamiento jurídico territorial y soberano. Estado-comunidad se refiere a la organización de la convivencia humana sobre un territorio para la realización de un orden social. En último término, el Estado - persona jurídica, el Estado es la persona mayor del ordenamiento. El Estado es el centro titular de potestades públicas y de deberes públicos (...).”

En ese sentido, se puede señalar que, *el Estado* es el centro de potestades públicas y deberes públicos, además de ser persona jurídica por excelencia. Sin embargo, para el presente análisis lo consideramos como sujeto de derecho.

Así las cosas, debemos agregar que este concepto de Estado, el cual es utilizado en nuestra Carta Fundamental (Constitución Política) está compuesto no solo por el Poder Central (Poder Ejecutivo) sino además, por las instituciones públicas, mismas que desarrollan determinadas competencias en razón de un acto estatal y que, responden a determinados fines públicos.

De igual forma lo ha indicado la Procuraduría General de la República en su dictamen C-250-2002 del 23 de setiembre de 2002 al mencionar en lo que interesa, lo siguiente:

“(...) Es importante señalar que el concepto de Estado, utilizado por la Constitución Política, comprende no sólo al poder central, sino también a las demás instituciones públicas; lo anterior, según se desprende de los antecedentes de las normas constitucionales, y de la conceptualización del término que se utiliza a lo largo de la Carta Fundamental(...).”

Ahora bien, ya definido el Estado como tal y haciendo mención de algunas características de las instituciones públicas y su razón de ser, se debe indicar que existe una gama diversa de instituciones estatales de igual diversidad de naturaleza jurídica. En ese sentido, lo que se debe tener claro es que para efectos de las inversiones que puede realizar la Junta, debe tratarse no sólo de instituciones públicas sino de instituciones públicas estatales.

La circunstancia de que la creación y personalidad de la entidad dependan de un acto del Estado explica la utilización de términos como "entes estatales", "entidades", "instituciones estatales". Incluso la propia Constitución en el artículo 188 se refiere a los entes autónomos como "instituciones del Estado". Puede entonces afirmarse que los entes estatales, las instituciones estatales son personas jurídicas creadas por el Estado, que desarrollan determinadas competencias en virtud de un acto estatal y que responden a determinados fines que son también fines públicos. El Estado les crea un régimen financiero, un patrimonio y los somete a sus propias regulaciones. Por demás, es esa circunstancia lo que determina la tutela administrativa a que está sujeto el ente.

En ese sentido, se tiene que para calificar una institución pública como estatal, según la doctrina y la jurisprudencia establecida por la Procuraduría General de la República, se requiere:

“(...) Lo estatal o de Estado califica, pues, esa particular relación de instrumentalidad que corre entre el Estado y el ente que se crea. Ente que normalmente adoptará la forma de organización pública institucional. Una institución es, en efecto, una organización determinada por un fin, que es definido por el fundador del ente, en este caso el Estado. Los órganos superiores de la entidad no actúan, por ende, en función de los intereses de un grupo, sino en función del fin asignado. La institución estatal es, así, una entidad dirigida no a la defensa de los intereses de un sector productivo o profesional, sino a la defensa y prosecución de los fines del Estado en un ámbito determinado. (...)”

Página 3 de 3

Cabe señalar que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica ha elaborado una lista taxativa con 313 instituciones públicas, las cuales pueden encontrarse en la siguiente dirección <http://www.mideplan.go.cr>. De igual forma, el Ministerio de Planificación elaboró una lista taxativa organizando dichas instituciones en doce grandes sectores (Organización Sectorial del Poder Ejecutivo, Junio 2006, según Decretos N° 33151 y N° 33178- MP) documento que puede encontrarse en la misma dirección electrónica señalada.

No obstante lo anterior, cuando el legislador no define la naturaleza jurídica del ente público en estatal o no estatal, se debe aplicar todos los criterios que ha elaborado la doctrina con el propósito de hacer una correcta ubicación, por lo que habrá casos especiales que deben ser valorados individualmente y según las condiciones y características que presente, circunstancia que ante duda, debe ser tomada en cuenta a la hora de supervisar el régimen de inversiones en cuestión.

Atentamente,



Yorlenny Avendaño Vega
Abogada Encargada



Silvia Canales Coto
Directora