



Quinto Dictamen, de 5 de abril de 2019, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial sobre las implicaciones éticas del endeudamiento y la jubilación de la población judicial. Ponente: Luis Porfirio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

I. Introducción

1. La independencia es un elemento esencial vinculado a la función de juzgar. En todos los Códigos éticos se recoge este principio como presupuesto de la tarea de las personas juzgadoras en una sociedad democrática. La independencia económica no es más que una manifestación esencial de este principio.
2. Vinculados a la independencia económica de quienes juzgan se observan dos problemas propios de nuestro tiempo: su endeudamiento y la insuficiencia económica de la jubilación.
3. Por un lado, durante los últimos años los países iberoamericanos y sus nacionales han comportado un incremento en sus niveles de endeudamiento. Así lo presentan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para todo el mundo y, en particular, para nuestra región. El endeudamiento de las familias afecta también a quienes laboran en los Poderes Judiciales en Iberoamérica, debe ser motivo de atención para esta Comisión, la cual, en la medida de lo posible debe contribuir a la realización de esfuerzos en procura de generar un cambio en la cultura y educación

financiera de quienes laboran en los poderes judiciales y de los que también ejercen la judicatura.¹

4. Las decisiones personales contrarias a la salud financiera, reflejadas en compromisos económicos por mantener un “nivel social” siguiendo patrones de vida insostenibles en el tiempo, que no corresponden a la realidad y posibilidades económicas personales, sumado a las conocidas dificultades por recuperar la solvencia, *-entre otras: las altas tasas de interés por créditos y la presión de los acreedores-*, representan un alto riesgo de vulnerabilidad para la independencia y transparencia de cualquier sistema judicial. Ejemplos concretos de tales riesgos son: los favorecimientos indebidos o la agilización de asuntos en trámite a cambio de dádivas.
5. El desarrollo de sistemas de previsión social conforme criterios objetivos, resulta de vital importancia en estos tiempos de incremento en la expectativa de vida de nuestros países. Esta reflexión adquiere particular importancia cuando se refiere a las personas encargadas de administrar justicia. Así como cada país tiene su propio sistema de Seguridad Social, las reglas que aplican para la jubilación de la población judicial son muy diversas, lo que puede tener incidencia en el desempeño de la profesión de la persona juzgadora si pende de previsiones económicas no muy halagüeñas.
6. Las cartas constitucionales que aseguran la autonomía presupuestaria de los poderes judiciales constituyen sin duda una garantía de independencia, desde que impiden que una deficiente destinación de recursos por parte de otros poderes de Estado pueda traducirse en definitiva en una ineficiente e inefectiva administración de justicia.
7. La Comisión se propone examinar, con carácter prospectivo, estos problemas del endeudamiento de los jueces, de la población judicial en

¹ Llena Miralles, R. y Preciado Doménech, C.H., [La jubilación de jueces/as y magistrad@s](#), Comisión Sindical de Jueces para la Democracia, Madrid, 2011.

general y de su jubilación desde la perspectiva del principio de independencia económica, con el fin de explorar sus implicaciones éticas. Asimismo, concluye el dictamen con una serie de recomendaciones que pretenden fortalecer la posición de las personas juzgadoras y garantizar el ejercicio imparcial de las funciones judiciales.

II. La independencia económica y el endeudamiento de los jueces y el personal judicial.

8. El Código Iberoamericano de Ética Judicial establece en su artículo 5: *«El juez podrá reclamar que se le reconozcan los derechos y se le suministren los medios que posibiliten o faciliten su independencia».*
9. Del mismo modo, el artículo 82 del Código prevé: *«El juez debe adoptar las medidas necesarias para evitar que pueda surgir cualquier duda razonable sobre la legitimidad de sus ingresos y de su situación patrimonial»*
10. A pesar de contarse con el andamiaje institucional y presupuestario necesarios para el desempeño de la función pública, muchas personas pueden verse expuestas a posibles actos de corrupción o conflictos de interés, en ocasiones, por lo básico que es una necesidad familiar causada por el nivel de endeudamiento. Esto resulta particularmente grave cuando se genera en la administración de justicia. Lo peor ocurre cuando personas en situación económica crítica llegan a ver este nivel de vida como algo normal o común, o sea, para realizar su trabajo ya no basta su salario si no que solicitan esa dádiva a fin de dar una solución a la problemática planteada en los diferentes despachos judiciales.
11. Recientemente, la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial de Costa Rica realizó un estudio para conocer el nivel de endeudamiento de la población judicial, el cual sirve de insumo para la implementación de un proyecto preventivo que inició a finales del año 2018, denominado “*Finanzas Sanas*”, que conlleva un proceso de educación financiera y

adecuación de deudas con intereses blandos, coordinado con entidades bancarias y asociaciones, con participación voluntaria del funcionariado que considere necesitarlo, lo cual se convierte en una medida institucional tendiente a la prevención del riesgo de corrupción que pueda tener como causa un alto nivel de endeudamiento de las familias judiciales. Este proyecto contempla además la posibilidad de desarrollar un proceso restaurativo del daño, en caso de procesos disciplinarios en trámite con ocasión de las deudas incumplidas del servidor o servidora judicial,² donde será obligatorio su compromiso de someterse a cursos diseñados sobre manejo de finanzas y a evitar nuevos créditos.

12. Asumir este proyecto institucional resulta importante no solo como un asunto preventivo. Además, pretende generar conciencia y bienestar social en la familia judicial, buscando un cambio cultural en la forma como se administran los ingresos, elemento fundamental para lograr tranquilidad y estabilidad personal y familiar, pero también aspira a convertirse en una solución que lleve a las personas con altos problemas de endeudamiento e inmersos en situaciones que los han llevado a temas disciplinarios, como una medida alterna a una posible sanción que puede hacer más gravosa su situación financiera o incluso, terminar en despido.

13. Cuando hablamos de Ética nos referimos a “*pensar antes de actuar*” y “*lograr objetivos*”, esto tanto a nivel personal como profesional. Las personas constantemente debemos hacer ejercicios de conciencia y ser críticas de nuestra forma de vida, evaluando nuestro actuar en cada decisión dadas sus implicaciones a nivel personal y profesional. Para quienes nos desempeñamos en la judicatura este ejercicio de autocrítica debe ser de observancia obligatoria.

III. La independencia económica y la jubilación de los jueces

² El artículo 192.9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica establece: “*Se consideran faltas graves: (...) 9.- El no pago injustificado de una obligación de crédito, que deba atender como deudor principal y se esté cobrando en la vía judicial.*”

14. Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por la Asamblea General de la ONU en noviembre de 1985, refiriéndose a las condiciones de servicio e inamovilidad de los jueces, imponen a los Estados el deber de garantizar su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, *“así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio de jubilación adecuadas”*.
15. En el seno del Consejo de Europa, la Carta Europea del Estatuto de los Jueces, elaborada en Estrasburgo el 8 de julio de 1998, entre otras, establece en su punto 6.4: *“... el estatuto garantiza que a los jueces que han alcanzado la edad legal de jubilación, habiendo cumplido sus deberes judiciales por un período fijado, se les pague una pensión de jubilación cuya cuantía sea lo más cercana posible a la cuantía de su último salario como juez”*. En la Carta Magna de los Jueces Europeos, aprobada por el Consejo Consultivo de los Jueces de Europa, se consagra el principio 7 conforme al cual: *“El Estado debe garantizar, previa consulta con el poder judicial, los medios humanos, materiales y económicos necesarios para el buen funcionamiento de la justicia. Se debe reconocer y garantizar por Ley a los jueces una remuneración y un sistema de jubilación adecuados, que les amparen frente a cualquier influencia indebida”*.³
16. El Estatuto Universal del Juez, aprobado en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en Taipéi, Taiwán, en noviembre de 1999, reconoce la necesidad de proporcionar a los jueces una remuneración adecuada y asegurarles un buen sistema de jubilación, al disponer en su artículo 13: *“El juez debe recibir una remuneración que sea suficiente para asegurar su independencia económica. La remuneración no debe depender del resultado de la actividad del juez y no debe ser reducida mientras preste servicio profesional. El juez tiene derecho a jubilarse y percibir una pensión que se corresponda con su nivel de*

³ CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (CCJE), [Carta Magna de los Jueces \(Principios Fundamentales\)](#), 17 de noviembre de 2010, Consejo de Europa, Estrasburgo.

responsabilidad. Después de la jubilación, no se le puede prohibir el ejercicio de otra actividad profesional por el solo hecho de su previa actividad judicial'.⁴

17. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicó en año 2006, refiriéndose a los retrasos e impagos de salarios y de la jubilación de cuatro jueces ucranianos, que *«la falta de pago por el Estado dentro del plazo de los salarios de los jueces es incompatible con la necesidad de garantizar que estos puedan ejercer sus funciones judiciales con independencia e imparcialidad, al abrigo de cualesquiera presiones externas que pretendan influir en sus decisiones y en su comportamiento»*⁵.

18. Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado en los años 2018 y 2019 la importancia de la independencia económica de los jueces. En dos sentencias de gran trascendencia se pronunció sobre las impugnaciones de la Asociación Sindical de los Jueces Portugueses y de un juez español, frente a los recortes considerables de los salarios de los jueces llevados a cabo como consecuencia de la crisis económica en 2011 en España y en 2014 en Portugal.⁶ A tal efecto, el Tribunal de Justicia ha subrayado, por una parte, que *«la garantía de independencia [e]s inherente a la misión de juzgar»*; y, por otra parte, insiste: *«el hecho de que [los jueces] perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial»*.

19. Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura adoptados por la Asamblea General de la ONU en noviembre de 1985,

⁴ https://independenciajudicial.org/images/independencia_judicial/documentos/estatuto-universal-del-juez.pdf

⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 26 de abril de 2016, Zoubko y otros c. Ucrania, recurso nº 3955/04, 5622/04, 8538/04 y 11418/04, § 68.

⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 42; y sentencia de 7 de febrero de 2019, Carlos Escribano Vindel / Ministerio de Justicia, C-49/18, EU:C:2019:106, apartado 65. Véase, además la referencia al Consejo de Europa, en las Conclusiones del Abogado General Henrik Saugmandsgaard Øe, presentadas en el asunto C- 64/16, el 18 de mayo de 2017, apartados 75 y 76.

refiriéndose a las condiciones de servicio e inamovilidad de los jueces, imponen a los Estados el deber de garantizar su permanencia en el cargo por los periodos establecidos, su independencia y su seguridad, “*así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio de jubilación adecuadas*”.⁷

20. En el ámbito iberoamericano, el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en la VI Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España en el mes de mayo de 2001, en su exposición de motivos refiere la necesidad de identificar, no solo los valores y principios éticos, sino también los “*recursos mínimos necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente*”.⁸

21. En relación concreta a la situación salarial y previsional del personal judicial, el Estatuto del Juez procura por brindar la estabilidad económica necesaria para asegurar su permanencia y correcto desempeño alejando riesgos derivados de un posible endeudamiento. Así, en su artículo 32 dispone: “*Remuneración. Los jueces deben recibir una remuneración suficiente, irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva*”. Y en el artículo 33 agrega: “*Seguridad Social. El Estado debe ofrecer a los jueces su acceso a un sistema de seguridad social, garantizando que recibirán, al concluir sus años de servicio por jubilación, enfermedad u otras contingencias legalmente previstas o en caso de daños personales, familiares o patrimoniales derivados del ejercicio del cargo, una pensión digna o una indemnización adecuada. Es recomendable, en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan, la previsión de un sistema de seguridad para los jueces que incluya un seguro de riesgos múltiples*”.⁹

⁷ <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>

⁸ <http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/31-estatuto-del-juez-iberoamericano>

⁹ IDEM 4.

22. La independencia tiene diversas facetas que abarcan, como medios para alcanzarla: la inamovilidad, las incompatibilidades y prohibiciones, la inmunidad judicial y la independencia económica. La jubilación de los jueces y magistrados, lejos de ser una cuestión meramente retributiva o profesional, se configura como un elemento que atañe intensamente a la independencia de quienes ejercen la jurisdicción.
23. En la vertiente de independencia económica y seguridad social, conviene tener en cuenta importantes mandatos constitucionales que sirven como ejemplo de protección de quienes ejercen justicia en situación de retiro. El artículo 50 de la Constitución española, obliga a los poderes públicos a garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos en la tercera edad. Este precepto, relacionado con el artículo 402 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, impone al Estado garantizar la independencia económica de jueces y magistrados a través de un régimen de Seguridad Social que los proteja, así como a sus familiares durante la jubilación de los primeros.
24. Otros aspectos importantes en este ámbito, son la edad de retiro que se discute sobre 65 y 72 años, la forma de cálculo de la jubilación donde se incorporen los últimos años de aportes y los topes de estas jubilaciones. Estos aspectos son fundamentales para proyectar una digna jubilación en procura de asegurar un ejercicio efectivo e independiente de la función jurisdiccional, alejado de contextos de autoridad distintos de la Constitución y la Ley, y en esa medida contar con independencia en las resoluciones.
25. Del mismo modo, en determinados países el problema se plantea con mayor acuidad por el acceso a las altas cortes por un período constitucionalmente determinado, al final del cual, los jueces cesan en sus funciones y ya no pertenecen al Poder Judicial. La regulación constitucional y legal del final del mandato de los jueces y juezas en las Cortes Supremas resulta muy heterogénea y responde a evoluciones

históricas muy distintas. En este caso puede tratarse de personas juzgadoras particularmente jóvenes, cuya edad no les permite jubilarse y que, por la propia regulación constitucional y legal, pueden verse ya fuera de la carrera judicial, en la que profesionalmente alcanzaron las más altas cotas de prestigio, y lejos de la jubilación, lo que, asimismo, puede comprometer la independencia del juez durante el ejercicio de su función como juez supremo.

26. En países como España se ha tratado de dar respuesta a estas situaciones, bien desde el punto de vista de la legislación vigente (en este supuesto no se plantea problema alguno en la carrera judicial de quien acceda a cualquier de los altos cargos judiciales en España o en la Unión Europea) bien desde la perspectiva de algunas propuestas legislativas (para resolver el problema importante de la limitación legal de la pensión máxima de jubilación).
27. En cuanto a la primera cuestión, en España la pertenencia en la carrera judicial permite el acceso a los Supremos Tribunales nacionales, en particular el Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional, pero también a los tribunales europeos, de tal modo que una vez cumplido el mandato temporal en el Tribunal Constitucional o en los Tribunales europeos el juez vuelve a su puesto como magistrado o como magistrado del Tribunal Supremo. Por tanto, la garantía de la situación de servicios especiales cuando se nombra a un juez para el Tribunal Constitucional o los Tribunales europeos debe entenderse justificada desde el punto de vista de asegurar la independencia económica de los jueces españoles cuando sean designados en el Tribunal Constitucional o en los Tribunales supranacionales europeos.
28. Así, por ejemplo, para 2018 el artículo 38 de la Ley de presupuestos generales del Estado ha fijado la cuantía máxima anual de las pensiones públicas en 36.121,82 euros, lo que supone alrededor de un 50% del salario anual de un magistrado que se jubile y aproximadamente menos de

un tercio del salario de un magistrado del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional¹⁰.

29. Sobre los aspectos económicos de las personas que laboran en los poderes judiciales, no se tienen datos suficientes cómo esto afecta, o no, la integridad de las personas en la toma de decisiones. Por ello, es importante recordar el efecto de los “*dilemas éticos*”, aspectos que ponen en juicio de duda las decisiones más racionales de una persona dependiendo de la situación familiar, económica, social, de seguridad o la vida misma. Por tanto, es fundamental contar en los Poderes Judiciales con personas con integridad comprobada pero que aseguremos en ellos un “bienestar familiar, económico y social”, para que esta integridad no sea vulnerada por algún aspecto de presión económica que afecte su juicio ético.

30. El Código ético para la carrera judicial, adoptado por el Consejo General del Poder Judicial de España con el título de Principio de ética judicial, el 22 de diciembre de 2016, contiene un elenco de previsiones relativas a la independencia de los jueces. En particular, el Código español se refiere a «*la independencia, que delimita un espacio para la decisión judicial exento de influencias indebidas*». De hecho, el principio de independencia da cobertura a nueve de las treinta y cinco reglas éticas del Código español.

31. Por lo que se refiere a la independencia económica, el Código español reproduce parafraseando las previsiones del Código Iberoamericano. Así, el apartado 4 del Código español tiene este tenor: «*El juez y la jueza tienen el deber de reclamar de los poderes públicos unas condiciones objetivas de trabajo adecuadas para el ejercicio independiente de sus funciones y el consiguiente suministro de medios personales y materiales*». También el apartado 5 del Código ético judicial español insiste en esta idea: «El juez y la jueza tienen el deber de demandar

¹⁰ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE núm. 161, de 4 de julio de 2018); véanse las propuestas en. MARTÍNEZ MOYA, Juan, y M^a C. SÁEZ RODRÍGUEZ (coord.), *La protección social de la carrera judicial*, Ediciones BOE, Madrid, 2018, pp. 364-365.

aquellas mejoras legales que redunden en beneficio de la independencia judicial como garantía de los ciudadanos».

IV. Recomendaciones

32. La Comisión Iberoamérica de Ética Judicial hace un llamado a la Cumbre Judicial Iberoamericana, a fin de que en cada uno de los Órganos Judiciales en los que nos desempeñamos se realicen procesos efectivos de prevención y educación financiera, dado que este tipo de iniciativas requieren indefectiblemente el apoyo de las jerarquías institucionales. Esta voluntad del gobierno judicial resulta fundamental para lograr aliados estratégicos que coadyuven a lograr finanzas sanas en la población judicial, considerando que una mejora en la salud financiera disminuirá la vulnerabilidad y el riesgo para cometer actos de corrupción en la administración de justicia, generará bienestar y tranquilidad familiar, aunado a la reducción de responsabilidad disciplinaria en el funcionariado en los casos que así se contemple según cada normativa interna.

33. La Comisión Iberoamericana de Ética Judicial considera igualmente crucial asegurar las condiciones jubilatorias dignas para las personas que laboran en los Poderes Judiciales y generar las acciones afirmativas, incluso frente a los otros Poderes de Estado, tendientes a dicho fin, dado que la crisis económica a nivel internacional ha generado una revisión y disminución de estos beneficios con impacto directo hacia las personas encargadas de administrar justicia, sin considerar las consecuencias que con ello se genera en la toma de decisiones en situaciones económicas difíciles, de cara al futuro y sin el respaldo de un beneficio jubilatorio que desincentive las prácticas ilícitas en el ejercicio de la judicatura.

34. La Comisión Iberoamericana de Ética Judicial recomienda que se establezcan e impulsen normas que aseguren la estabilidad económica de los jueces de las altas Cortes, que al vencimiento del período no cuenten con la edad de jubilación, permitiéndoles regresar a sus cargos de carrera judicial, o en su defecto, otorgarles una pensión transitoria u otra

medida, cuando se hayan aportado las cuotas necesarias y solo falte cumplimentar la edad de retiro.

