

2024-11-21

El bumerán a la reforma judicial: el presupuesto de egresos 2025

Autor: Redacción

Género: Nota Informativa

<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-bumeran-a-la-reforma-judicial-el-presupuesto-de-egresos-2025/>

La Constitución establece que, al inicio de un gobierno, la titular del Ejecutivo federal debe enviar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos a la Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre del año en curso.¹ En cumplimiento de esta disposición, recién se presentó el paquete económico 2025, que incluye 85,025 millones de pesos para el Poder Judicial de la Federación (PJF), con un aumento real del 4.1% respecto a 2024.

Ahora es turno de los diputados, quienes deben decidir si respetan la autonomía presupuestal del PJF y, en su caso, si habrá recursos suficientes para implementar la reforma judicial.

Para el 2025, el PJF solicitó sólo el 0.9% del gasto total del gobierno federal ni siquiera 1%-, equivalente a una pequeña fracción de los 9.3 billones de pesos del total del presupuesto de egresos propuesto. Para ponerlo en perspectiva, el presupuesto del IMSS podría cubrir 17 años del gasto del PJF o todo el sexenio con el presupuesto de PEMEX para 2025.

La distribución del presupuesto del PJF sigue siendo mayormente concentrada en el Consejo de la Judicatura Federal, que recibe casi 9 de cada 10 pesos del total. La Suprema Corte recibe 70 centavos y el Tribunal Electoral 30 centavos del peso restante. Esto se debe a que el Consejo de la Judicatura es responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, lo que incluye el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y otras funciones a cargo de sus órganos auxiliares.²

A pesar de que el proyecto de presupuesto 2025 presenta un aumento (4.1% en términos reales), lo cierto es que esa cifra es producto de los recortes aplicados al PJF durante 2024. En efecto, para 2024, se habían solicitado 84 mil 792 millones de pesos, pero los diputados recortaron el equivalente a 7.6% de ese monto.

En 2024, el presupuesto federal aprobado fue de 9 billones 66 mil millones de pesos, con un recorte de 6,454 millones de pesos al PJF respecto al proyecto de presupuesto 2024. Los diputados que concluyeron su mandato en agosto de 2024 propusieron un recorte de 13,262 millones de pesos a ramos autónomos, incluido el PJF, pero este ajuste no redujo el gasto total, sino que redirigió recursos al Ramo 11 de Educación Pública, específicamente para el Programa de Becas Benito Juárez.

El recorte al PJF en 2024 fue de 6,454 millones de pesos, de los cuales el 83% (5,376 millones) afectó al Consejo de la Judicatura. Por su parte, el Tribunal Electoral sufrió un recorte del 12% de lo solicitado, mientras que la Corte vio una reducción del 5%. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados consideró injustificado el presupuesto solicitado por el PJF en 2024. A pesar de reconocer su autonomía presupuestal, sugirió ajustes en partidas como proyectos especiales, combustibles, servicios de vigilancia, telefonía celular, infraestructura de cómputo, arrendamiento de maquinaria y equipo, servicios de informática y viáticos.

El dictamen³ del proyecto de presupuesto 2024 presenta inconsistencias, como sugerir un recorte en partidas de arrendamiento de bienes informáticos, vehículos y; al mismo tiempo, afirmar que la Suprema Corte, al tener sus propios inmuebles y vehículos, debe ajustar esas partidas. También se propuso recortar proyectos especiales, como la creación de tribunales laborales, centros de justicia penal, y otros órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura, muchos de los cuales se volvieron a solicitar en el proyecto de presupuesto 2025.

La Corte presenta un proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2025 por un monto total de 5,922.9 millones de pesos, lo cual representa una reducción de -1.4% en términos reales respecto del autorizado para el ejercicio fiscal 2024. Asimismo, el proyecto presenta una variación en términos reales de 12.3% en su gasto de operación, equivalente a 157.4 millones de pesos respecto al presupuesto autorizado 2024. De igual forma se contempla el gasto de servicios personales para un total 3,805 personas servidoras públicas.

El 82% del presupuesto solicitado por la Suprema Corte (4,834 millones de pesos) se destinará a servicios personales, con una reducción del 4.1% respecto a 2024, considerando el ajuste salarial de ministras, ministros y 300 servidores públicos tras la reforma judicial del 15 de septiembre.

El pleno del Consejo de la Judicatura aprobó el proyecto de presupuesto 2025 considerando el contexto actual del PJF y la reforma judicial. Es decir, además de la elección por voto popular de personas juzgadoras, se considera la creación del Órgano de Administración Judicial, encargado de la administración, carrera judicial, gestión técnica, división territorial y especialización de los tribunales, y del Tribunal de Disciplina Judicial, responsable de la disciplina del personal del PJF, con autonomía técnica y de gestión, entre otros cambios.

Para 2025, se considera un aumento real de 4.9% sobre el presupuesto aprobado al Consejo en el ejercicio fiscal 2024. Esto representa un total de 75 mil 142 millones de pesos; sin embargo, este monto es 3.3% menor al solicitado en el proyecto de presupuesto de egresos de este año. El proyecto considera ajustes salariales para no exceder los del ejecutivo federal, la extinción de fideicomisos no previstos en ley, derechos laborales, condiciones generales de trabajo y 137 suspensiones que protegen los derechos actuales de los integrantes del PJF.

El Consejo proyecta recursos para 939 órganos jurisdiccionales, 892 defensoras públicas, 319 asesoras jurídicas en 138 localidades y 65 centros de formación judicial. Para 2025, el 87% del presupuesto (65,352 millones de pesos) se destinará a servicios personales. El presupuesto 2025 pretende cubrir la implementación de la reforma laboral (6 tribunales laborales), 12 nuevos órganos jurisdiccionales (3 tribunales colegiados, 4 de apelación y 5 juzgados de distrito), 2 centros de justicia penal, recursos para la defensoría pública y acceso a la justicia, incluyendo los proyectos pospuestos tras el recorte de 2024.

En el caso del Consejo de Judicatura Federal, una reducción a su presupuesto supondría también una afectación a los recursos que deberán ser transferidos al próximo Órgano de Administración Judicial y al Tribunal de Disciplina Judicial, órganos que de por sí ya tendrán una tarea titánica para su instalación y puesta en marcha, considerando las inconsistencias, lagunas e impugnaciones de la reforma judicial.

El Tribunal Electoral aprobó solicitar un presupuesto de 3 mil 960 millones de pesos. Esto representa un aumento nominal del 9.3% y real del 5.2% respecto a 2024.5 De acuerdo con la estrategia programática un total de 2 mil 972 millones de pesos serán destinados a sueldos, prestaciones y gastos operativos fijos.

El aumento presupuestal a este Tribunal responde a la previsión de un incremento de casos derivados de la reforma judicial, incluyendo validar elecciones organizadas por el INE para jueces y magistrados, resolver impugnaciones antes del 28 de agosto de 2025 y adscribir a los electos antes del 15 de septiembre. Se prevén más de 5,000 candidaturas para 881 cargos federales, anticipándose alta litigiosidad.

El Tribunal Electoral destinará recursos para: 1) infraestructura tecnológica y seguridad (60.9 millones), 2) procesos electorales 2024-2025 (927 millones, incluyendo 890 millones para personal eventual), 3) una defensoría pública electoral para grupos vulnerables y 4) otra especializada en violencia de género para atender paridad y violencia política debido a género.

En los próximos días la Cámara de Diputados discutirá y aprobará la Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2025. Esta Ley se turnará al Senado, mientras que el Presupuesto, cuya aprobación es facultad exclusiva de los diputados⁶, debe aprobarse antes del 31 de diciembre de 2024.⁷ Si se reduce el presupuesto del PJF, la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura y/o el Tribunal

Electoral podrán realizar ajustes considerando las observaciones del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

La discusión del presupuesto del PJF está vinculada a los cambios que implica la reforma judicial aprobada en septiembre de 2024. La Suprema Corte redujo prestaciones y salarios de ministros y de más de 300 funcionarios, lo que limita el margen para ajustar el presupuesto. Además, la reestructura orgánica y de personal, incluida la liquidación de empleados por la eliminación de Salas y reducción del Pleno también afectará los costos.

El presupuesto solicitado por el Consejo de la Judicatura incluye retomar proyectos de acceso a la justicia pospuestos por falta de fondos en 2024. También se plantean dudas sobre la extinción de fideicomisos, especialmente aquellos financiados con descuentos a trabajadores y juzgadores, lo que requiere asegurar recursos suficientes para el cumplimiento de obligaciones.

Antes de extinguir los fideicomisos, los órganos jurisdiccionales deben resolver o determinar la situación con las suspensiones y juicios pendientes. El reintegro a la Tesorería de la Federación sólo debería incluir recursos remanentes tras el pago de obligaciones, por lo que los ingresos excedentes serían acotados para financiar el resto del gasto público. El mayor impacto presupuestal se dará con la extinción del Consejo de la Judicatura y la creación del Órgano de Administración Judicial y el Tribunal de Disciplina Judicial, consolidando la administración del PJF en un único órgano, pero generando costos por la transferencia de recursos. En este sentido, un recorte al PJF afectaría gravemente el funcionamiento de la reforma judicial.

Se deben considerar las pensiones, jubilaciones y liquidaciones del personal de órganos jurisdiccionales y áreas administrativas que finalizarán funciones en el Consejo de la Judicatura por reestructuración o elección. En el caso del Tribunal Electoral, se prevé un aumento presupuestal debido a la reforma judicial y el aumento de impugnaciones, por lo que también se deben incluir recursos para personal temporal y derechos laborales.

La falta de técnica en la aprobación de reforma judicial afecta tanto el funcionamiento del PJF como los aspectos presupuestales necesarios para su implementación. Sin el presupuesto pertinente, la reforma no podrá llevarse a cabo de manera adecuada, independientemente del análisis del impacto presupuestario realizado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

Este Centro concluye que la reforma judicial no tiene impacto presupuestal y que incluso podría generar ahorros por cambios en las estructuras orgánicas. Aunque, al mismo tiempo, reconoce que algunos aspectos podrían generar gastos, éstos se compensarían con los ahorros, sin necesidad de recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal. La opinión de este Centro sobre la reforma judicial es ambigua y cuestionable, lo que refleja dudas sobre su costo final. Con el inicio de la discusión del propuesto de presupuesto 2025, ya surgen costos claros, como los 13,205 millones de pesos solicitados por el INE -de forma precautoria- para la elección. A esta cifra se deben añadir los gastos por liquidaciones, jubilaciones anticipadas y prestaciones.

Una asignación presupuestal política y no técnica al PJF es como un bumerán judicial: al subestimar los costos reales de la reforma judicial, las insuficiencias financieras regresarán como litigios, conflictos operativos y el posible colapso institucional, afectando tanto al sistema de impartición de justicia como a la sociedad. Ahora dependerá de los diputados el monto de los recursos públicos que ejercerá el PJF en 2025.

Manuel Guadarrama. Maestro en políticas públicas, profesor de derecho administrativo en el ITAM y especialista en finanzas públicas.

1 Artículo 74 de la CPEUM.

2 Órganos Auxiliares del CJF: Escuela Federal de Formación Judicial, Instituto Federal de Defensoría Pública, Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, Visitaduría Judicial, Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal y el Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del PJF.

3 Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública PPEF 2024
<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/nov/20231106-IV.pdf#page=2>

4 La información mostrada en este apartado corresponde al Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2025 y la Estrategia programática del Poder Judicial de la Federación para la integración del Paquete Económico 2025. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2025/tomoII>

5 De acuerdo con el TEPJF considera una inflación anual del 3.3% y un deflactor del PIB del 3.9% para 2025.

6 Artículo 74, fracción IV de la CPEUM.

7 Artículo 66 de la CPEUM. Regla especial en caso de ser año de cambio de gobierno.