



## Los retos de los poderes judiciales subnacionales en el marco de un estado federal: caso México

The challenges of subnational judiciaries in the framework of a federal state: Mexico case

**Ruth Gabriela Gallardo Vega<sup>1</sup>**

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco

Guadalajara, Jalisco. México

<https://orcid.org/0000-0003-4736-8622>

[mgda.ruthgallardo@stjgalisco.gob.mx](mailto:mgda.ruthgallardo@stjgalisco.gob.mx)

---

URL : <https://www.unilim.fr/trahs/5317>

DOI : 10.25965/trahs.5317

Licence : CC BY-NC-SA 4.0 International

---

**Resumen:** Se analizan los poderes judiciales subnacionales a partir de las dimensiones de legalidad y legitimidad a fin de evidenciar la falencia de esta última condición derivada del ejercicio de sus funciones mismo que consideramos se encuentra íntimamente relacionado con la escasa presencia de mujeres en la toma de decisiones de estos. Finalmente se concluye con dos recomendaciones en materia institucional que se articulan con la necesidad de incrementar los espacios para la representatividad de sectores poblacionales vulnerables en la impartición de justicia.

**Palabras clave:** poder Judicial Subnacional, mujeres, grupos vulnerables, inclusión

**Abstract:** The subnational judicial powers are analyzed from the dimensions of legality and legitimacy in order to demonstrate the lack of this last condition derived from the exercise of their functions, which we consider to be closely related to the scarce presence of women in decision-making of these. Finally, it concludes with two recommendations in institutional matters that are articulated with the need to increase the spaces for the representation of vulnerable population sectors in the administration of justice.

**Keywords:** subnational Judiciary, women, vulnerable groups, inclusion

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Colima (México) y Maestra en Derecho Civil y Financiero por la Universidad de Guadalajara (México). Se ha desempeñado como Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco (2013-2018) y docente en la Universidad del Valle de México (UVM) y Universidad de Guadalajara (UDG). Actualmente es Magistrada del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.

## Introducción

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la forma de gobierno que posee México es una “república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” (CPEUM, 2022). En este sentido, podemos establecer entonces que el apelativo de “federal” da cuenta de la existencia de poderes subnacionales autónomos y, por principio, de poderes judiciales subnacionales que tienen facultades de autodeterminación (específicamente de organización propia) dentro del marco constitucional específico.

En el presente documento partimos de la convicción de que los poderes judiciales subnacionales son legales pero, en muchos casos, carecen de legitimidad sobre todo derivada del ejercicio de las funciones que tienen asignadas específicamente. Se considera que un elemento central que deben promover estos poderes judiciales subnacionales – sobre todo en el caso de México – pasa necesariamente por la generación de una agenda de mayor inclusión de mujeres en la toma de decisiones y por la reforma y puesta en marcha de mecanismos novedosos para la impartición de justicia.

Virtud de lo anterior, se propone una serie de elementos que funcionan a manera de propuesta para incrementar la legitimidad de los poderes judiciales subnacionales en el contexto de un sistema de organización política federal.

### I.- El debate entre legalidad y legitimidad

Al hablar de cualquier autoridad constituida se tiene que abordar específicamente la dimensión de su legalidad y legitimidad. Aunque las palabras parecen casi sinónimas, lo cierto es que, de fondo, tienen serias diferencias. Podemos entonces distinguir que la legalidad puede entenderse como la capacidad del ejercicio del poder, de conformidad a lo que señalan las leyes establecidas o aceptadas (Bobbio, 2011)

De este modo, la legalidad se puede ubicar en un punto de origen, es decir, básicamente centrado en la forma en que se llega al ejercicio del poder político. Por tanto, si un juez o un magistrado es designado de conformidad con los procesos establecidos y por las instancias adecuadas, puede asumirse que su función es del todo legal. En otros términos, su designación y operación responde específicamente a un conjunto de leyes que los reviste de autoridad y mando socialmente reconocido.

Aunque existe una condición en la cual la legalidad se cruza con la legitimidad, por ejemplo, al señalar que existen autoridades legales y a la vez legítimas (tras haber sido integradas mediante principios fundacionales en los cuales se asienta el orden estatal) siendo que la dimensión de legalidad le da legitimidad al ejercicio del poder, lo cierto es que pueden existir momentos específicos en que una autoridad sea legal pero no legítima dado que socialmente no es reconocida como válida.

Podemos apreciar que en tanto la legalidad tiene como atributo fundamental e indispensable el requisito del poder, la legitimidad tiene como elemento la titularidad del poder (es decir, quien eventualmente ejerce el poder); asimismo, la legitimidad tiene un principio ético que fundamenta el ejercicio del mando (que, eventualmente, puede sostener una cosmovisión o principios de justicia fundamentales).

De esto abstraemos que en tanto la legalidad toma su fuerza de las disposiciones normativas, la legitimidad (de forma dissociada) se alimenta de principios y fundamentos de corte más cercanos a la ética y a la posibilidad de que el poder

político tenga su base fundamental en la vinculación entre la ley y la forma en que la autoridad revestida de mandato desarrolle estas funciones<sup>2</sup>. Coincidimos por ello en lo que al respecto indica Borja quien se hace estas preguntas fundamentales:

¿Qué otorga legitimidad a la ley? ¿Qué genera para los ciudadanos la obligación de obedecerla? La respuesta está más allá de la ley. Está en los principios trascendentales que inspiran a la ley y a la autoridad” (Borja, 2003:852).

Por lo mismo, el autor abunda específicamente, al indicar que:

Los gobiernos pueden ser legítimos en su origen y en su ejercicio. En su origen cuando se instituyen de acuerdo con los procedimientos jurídico-formales establecidos o bajo imperativos históricos de cambio en las sociedades atrasadas o despóticas [...] hay factores de ilegitimación de gobiernos que fueron legítimos en su origen: el autoritarismo, el abuso del que creen que el poder está hecho para su uso particular, la corrupción de los mandos políticos, la impericia, negligencia o imprudencia en el desempeño del mando. Todos estos son factores de “deslegitimación” de la autoridad” (Borja, 2003:852).

Precisamente, estos elementos que señala Borja en su conceptualización en torno a legalidad y legitimidad nos dan cuenta del problema central que presentan los poderes judiciales estatales. Si bien, de origen, su instauración es totalmente legal lo cierto es que los factores que hemos analizado pueden generar una crisis de legitimidad, desafección y ausencia de confianza en esta institución, sobre todo por el hecho de que los ciudadanos no perciben que sus funciones sean en beneficio de la idea – por ejemplo – de la justicia, dado el alto grado de impunidad; asimismo, no ayuda el hecho de que los poderes judiciales locales sean poco transparentes y accesibles.

Ahora bien ¿Qué problemas origina esta falta de legitimidad de ejercicio y cómo se pueden resolver desde lo local? Consideramos que, esencialmente, el primer elemento que tiene una influencia directa en esta legitimidad debilitada se encuentra en la escasa inclusión de las mujeres en los poderes judiciales, misma que a la vez se articula con otros problemas que serán abordados en el tercer apartado de este artículo.

## II.- El papel de las mujeres en los poderes judiciales subnacionales: una agenda pendiente

Aunque parecen fenómenos que eventualmente se encuentran desarticulados y con poca incidencia entre sí, sostenemos claramente que uno de los problemas

---

<sup>2</sup> Lo que específicamente se conoce como principio de legalidad y que en la voz de Bobbio es: “[...] el principio de acuerdo con el cual todos los órganos del Estado, o sea todos los órganos que ejercen un poder público, se considera que actúan dentro del ámbito de las leyes, salvo en casos excepcionales establecidos expresamente, y legalizados también por el hecho mismo de haberse establecido expresamente. El principio de legalidad tolera el ejercicio discrecional del poder, pero excluye el ejercicio arbitrario, cuando por ejercicio arbitrario se entiende un acto realizado de acuerdo con un juicio exclusivamente personal de la situación” (Bobbio, 2011:861).

fundamentales de los poderes judiciales subnacionales se encuentra en la escasa presencia de mujeres tomadoras de decisiones dentro de los tribunales.

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en México, apenas el 27% de los ministros del más alto tribunal (SCJN) son mujeres, colocándonos por debajo del promedio regional (30%) y lejos de países como Jamaica (68%), Barbados (71.4%) y Surinam (73%). Pasando al caso mexicano; según el Informe “*La participación de las mujeres en los sistemas de justicia de América Latina*” elaborado en 2021 por el Núcleo de Estudios Interdisciplinarios, en torno a la Desigualdad y Derechos Humanos de la Universidad Austral de Chile, se desprende que:

Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (Inegi, 2021), los órganos jurisdiccionales, órganos y unidades administrativas del Poder Judicial de la Federación se integran casi de manera paritaria (50,4% hombres, 49,6% mujeres). Sin embargo, esta paridad prácticamente desaparece en los órganos de toma de decisión: en el PJJF, 80% de los magistrados de Circuito en funciones son hombres, así como 74% de los jueces de Distrito en funciones; en el Consejo de la Judicatura Federal solo dos de los siete integrantes del Pleno son mujeres, igual que en la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación; en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo hay tres mujeres entre sus once integrantes (Universidad Austral, 2021).

De tal modo que podemos apreciar que, si bien la paridad se garantiza en la totalidad de los cargos del poder judicial, en los más altos cargos esta condición es simplemente una ilusión. Avasalladoramente se encuentran marginadas las mujeres de la toma de decisión fundamental que se da en estos espacios.

Lo anterior se refuerza cuando de remuneraciones hablamos ya que de acuerdo con estadísticas de *México Evalúa*, del total de personal del Consejo de la Judicatura Federal – según niveles de ingresos – en 2018, el 60% de las mujeres que trabajan en dichas instancias ganan menos de 30 mil pesos mensuales. Situación que las coloca en clara desventaja con sus pares masculinos, quienes también tienen mayoritariamente las posiciones de alta dirección (con remuneraciones mensuales por encima de los 60 mil pesos).

Bajo esta perspectiva, se sostiene la disminuida presencia de las mujeres en los poderes judiciales, lo cual sin duda tiene consecuencias específicas que deben ser estudiadas a fondo pero que para efectos operativos de este artículo abordaremos someramente y sin intención de pormenorizar.

Las consecuencias de este fenómeno son claras: por un lado, parece que la baja presencia de mujeres puede tener un efecto en la carencia de una perspectiva de género tanto en la impartición de justicia como en las propias sentencias; lo cual conduce a una justicia que no visualiza el efecto que la estructura social impone a las mujeres, quienes en su mayoría tienen a su cargo las labores de cuidado y que, eventualmente, tienen menores oportunidades de enrolarse en la actividad profesional remunerada.

Por otro lado, es previsible que un poder judicial integrado casi exclusivamente por hombres sea visto como un poder poco representativo. Es decir, si la sociedad está integrada de formas diferentes (con una población femenina que eventualmente tiende a ser mayoría) ¿Por qué esta condición no se refleja en el poder judicial? ¿Por

qué no se alcanza la paridad en este poder si en otros – como el legislativo – ya es una realidad?

Esto nos conduce a la necesidad de repensar el poder judicial con una perspectiva feminista pero a la vez con una lógica que tienda a interpretar la presencia de más mujeres como una dimensión que se instale de forma orgánica y que logre superar la estrategia de “sitios apartados”<sup>3</sup> para mujeres, para transitar a una integración que de forma natural propicie la inclusión del género femenino en la toma de decisiones, sin que medie una disposición específica que lo obligue.

Consideramos que de esta forma se pueden dar pasos decididos para que los poderes judiciales subnacionales sean; por un lado, más representativos y cercanos a las demandas de un sector poblacional de primer orden (como son las mujeres) y - como un efecto derivado - generar una mayor legitimidad de estos, no solo por su integración sino por la perspectiva que da un poder que se encuentra plenamente sensible a las necesidades de estas.

### III.- Propuestas para incrementar la legitimidad de los poderes judiciales subnacionales

Resulta primordial que los poderes judiciales locales no solamente tengan un elemento de legalidad por su propio origen sino que, auténticamente, se asuman como entidades que cuenten con legitimidad de ejercicio; esa legitimidad que otorga arraigo social, que permite una imagen positiva de su quehacer social y sobre todo se relaciona específicamente con el cumplimiento de los principios de justicia que subyacen en cualquier imaginario social. Por ende, un poder judicial local con legitimidad de ejercicio deberá propiciar la impartición de justicia de forma expedita, accesible a los ciudadanos (es decir, en un lenguaje comprensible y libre de tecnicismos), transparente y cercano.

Dado que hemos apreciado que la construcción de la legitimidad es un proceso mucho más complejo que la asunción de criterios de legalidad, resulta importante reconocer la encrucijada en que se encuentran los poderes judiciales locales. Por un lado, mantienen una perspectiva negativa proveniente de la actuación que tienen en aspectos centrales para la vida de los ciudadanos (específicamente nos referimos al hecho de que los ciudadanos asumen a la impartición de justicia como algo lejano, corrupto y sobre todo lento); por otro lado, aunque partimos de la lógica de un sistema de corte federal donde las entidades subnacionales mantienen la soberanía de sus decisiones, lo cierto es que, para el caso mexicano, el federalismo parece más una condición de subordinación que de auténtica coordinación.

Haciendo hincapié en elementos que no necesariamente están vinculados a la integración del propio órgano judicial, se proponen dos estrategias que, articuladas al proceso de inclusión de más mujeres en la impartición de justicia, pueden resolver meridianamente la crisis de legitimidad que atraviesan estos órganos:

#### III.1.- Emitir sentencias en lenguaje ciudadano

Resulta revelador lo que al respecto de las sentencias señala la organización *México Evalúa*, quien indica que:

---

<sup>3</sup> Con esto nos referimos a las estrategias que se siguen en algunos organismos legislativos mismos que han diseñado una legislación que “separa” una cantidad determinada de escaños para pueblos originarios, o sectores de población vulnerable.

Hablar de sentencias en México es hablar de textos extensos plagados de jerga jurídica, palabras rebuscadas, oraciones laberínticas y latinismos innecesarios. Para entenderlas se necesita el apoyo de personas con formación en derecho. Hay que recordar que el lenguaje también excluye y dibuja barreras, que impiden a la ciudadanía comprender las resoluciones que les afectan, así como disfrutar de sus derechos, comprender sus obligaciones o, en general, ser partícipes de la vida democrática de nuestro país (México Evalúa, 2021)

Coincidimos plenamente en el hecho de que el lenguaje puede unir o separar a las personas. En este sentido, las sentencias plagadas de tecnicismos no hacen más que separar el lenguaje cotidiano de un acto tan simbólico como lo es la impartición de justicia. Visto en perspectiva esta pequeña acción se traduce en un acercamiento muy importante con los ciudadanos, al darles en un formato asequible, entendible y sobre todo contextualizado a su realidad cotidiana, una resolución judicial.

Por si fuera poco, las sentencias en lenguaje ciudadano también se articulan con otra de las tendencias en boga: el gobierno abierto ya que este reduce la brecha entre ciudadanos y autoridades al permitir una visibilidad mayor de los actos de autoridad (al hacerlos mucho más públicos y entendibles). Asimismo, además de la transparencia se refuerza el principio de rendición de cuentas, al permitir a la sociedad enterarse si las decisiones jurisdiccionales se encuentran correctamente fundadas y motivadas.

### III.2.- Promover la mediación y la justicia cotidiana como forma de resolución de conflictos

Aunque la mediación ha tenido un gran auge en los últimos años como un método alternativo de resolución de conflictos al brindar a las personas una alternativa más económica en materia temporal y pecuniaria, lo cierto es que aún falta mucho tramo por recorrer en hacerla una de las vías que eventualmente permita a los juzgadores desahogar carpetas y sobre todo acceder a una justicia más expedita y con miras a la reparación del daño.

Un claro ejemplo del avance contradictorio en materia de mediación nos lo refleja el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 que nos señala que, comparando 2020 con relación a 2019, los expedientes abiertos y concluidos de todas las materias por parte de los órganos o centros encargados de aplicación de justicia alternativa y/o mecanismos alternos, disminuyeron 37% y 31.8% respectivamente.

Esto quiere decir que, aun la cultura de la mediación no se encuentra totalmente interiorizada por parte de los mexicanos que consideran, antes, otras vías que la resolución alternativa. Esta es una gran área de oportunidad para la cual los poderes judiciales estatales pueden establecer mecanismos de apoyo a estos espacios y sobre todo socializar las ventajas que se tienen aparejadas en materia de resolución expedita<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Con esto no queremos señalar que la mediación pueda ser aplicable a todos los casos, ya que eventualmente existen materias y delitos que difícilmente pueden ser sujetas de un proceso de mediación (pensemos en una causa penal por asesinato con alevosía ).

## Conclusiones

Los poderes judiciales locales tienen la gran misión de recuperar la confianza de los ciudadanos y hacer legítimo el ejercicio de sus atribuciones por medio de la eficiencia en su funcionamiento. Si, hoy por hoy, son legales por funciones jurídicas precisas, lo más recomendable es que en el futuro se convirtieran en un poder que tiene legitimidad por la forma en que aplican la justicia y toman cuenta de las necesidades comunitarias.

Es preciso también señalar que la función jurisdiccional (a diferencia de otras como la representación política) no pueden ser sujetas del arbitrio o del ánimo social, toda vez que, justamente, el poder judicial tiene en sus manos garantizar la aplicabilidad de la ley misma que si bien puede cambiar tiene una esencia inmutable a lo largo del tiempo y obedece a criterios de regularidad e imparcialidad; por lo cual, muchas veces pueden ser contrarias a la tendencia social o al juicio social sobre alguna materia o caso en específico.

A pesar de lo anterior, consideramos vital reconocer que el poder judicial no puede estar aislado del reconocimiento social, ya que justamente su viabilidad en el tiempo está sujeto del hecho de que los ciudadanos reconozcan por un lado el Imperio de la Ley (lo que hemos denominado tradicionalmente Estado de Derecho); y, por el otro, que tengan presente que las instancias institucionales responsables de la aplicación de estos preceptos son integrales, autónomas y sobre todo equilibradas en sus posiciones.

Asimismo, no resulta descabellada entonces la iniciativa tendiente a integrar un mayor número de juzgadoras, toda vez que la complejidad de nuestro entramado social hace necesario que cada vez más mujeres se integren a estos organismos, dándoles una perspectiva de género específica a las sentencias y sobre todo motivando una impartición de justicia más cercana y humana.

## Referencias

- Bobbio, N. (2011). Legalidad. En Bobbio, M. Et. Al. *Diccionario de Ciencia Política*. Distrito Federal: México. Siglo XXI Editores.
- Borja, R. (2003). "Legitimidad". En *Enciclopedia de la Política*. Distrito Federal: México. Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2015). *Concepto de Federalismo*. Distrito Federal: México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/d\\_federalismo.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_federalismo.htm)
- Cámara de Diputados. (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Distrito Federal: México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe - Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-o-corte-suprema>
- Faya, J. (1988). El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal. Distrito Federal: México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/919/5.pdf>

- Impunidad Cero (2021). Impunidad en México.  
<https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf)  
(2021). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije\\_2021\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije_2021_resultados.pdf)
- Levi, L. (2011). Legitimidad. En Bobbio, N. Et. Al. Diccionario de Ciencia Política. Distrito Federal: México. Siglo XXI Editores.
- México Evalúa (2019). Mujeres en altas jerarquías del Poder Judicial: ¿por qué tan pocas?. <https://www.mexicoevalua.org/mujeres-en-altas-jerarquias-del-poder-judicial-pocas/>  
(2020). Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. Recuperado el 06 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/10/presentacion-hallazgos-5octubre.pdf>  
(2021). Lenguaje claro: la próxima revolución en la justicia.  
<https://www.mexicoevalua.org/lenguaje-claro-la-proxima-revolucion-en-la-justicia/>  
(2021). La misoginia estructural en los poderes judiciales.  
<https://www.mexicoevalua.org/la-misoginia-estructural-en-los-poderes-judiciales/>
- México Social (2019). Ellos imparten la justicia en México.  
<https://www.mexicosocial.org/ellos-imparten-la-justicia-en-mexico/>
- Ovalle, J. (1999). El poder judicial en las entidades federativas. Distrito Federal: México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/982/9.pdf>
- Riffo, F. (1988). ¿Qué influye en la confianza en las instituciones? Evidencia empírica para Chile.  
[https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/3517/3636#content/citation\\_reference\\_18](https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/3517/3636#content/citation_reference_18)
- Universidad Austral de Chile (2021). La participación de las mujeres en los sistemas de justicia en América Latina.  
[https://www.dplf.org/sites/default/files/participacion\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_los\\_sistemas\\_de\\_justicia\\_en\\_america\\_latina\\_2022.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/participacion_de_las_mujeres_en_los_sistemas_de_justicia_en_america_latina_2022.pdf)