

### Poderes Judiciales Frente a Sí Mismos: el Caso del Poder Judicial Federal Mexicano<sup>1</sup>

#### *Judicial Powers Against Themselves: the Case of the Mexican Federal Judicial Power*

**KARINA ANSOLABEHERE<sup>2</sup>**

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ciudad de México. México.

RESUMEN: En este artículo analizamos la dinámica del cambio interno de ideas legales en los poderes judiciales. A partir del análisis de la transformación en materia de ideas de derechos humanos que tuvo lugar en el Poder Judicial Federal mexicano entre 2009 y 2018 observamos la importancia de la dinámica del cambio interno para comprender cómo se institucionalizó esta innovación. Proponemos un marco analítico que complementa a otros, enfocados en la región, que enfatizan los detonantes externos del cambio o la importancia del liderazgo judicial individual. El marco analítico construido toma en cuenta el tiempo — dimensión clave en el estudio de los cambios —, e integra dos perspectivas que lo problematizan y que usan otras investigaciones sobre los poderes judiciales: a) la teoría de la difusión, que modeliza al cambio como proceso comunicativo, y b) la aproximación a las dinámicas institucionales desarrolladas por el neoinstitucionalismo histórico que problematiza al cambio desde la distribución del poder. El principal hallazgo derivado de nuestro análisis, al incorporar las novedades que aporta el caso mexicano, es el siguiente: es necesario integrar al estudio de la institucionalización de los cambios en el poder judicial la interrelación entre la comunicación de las nuevas ideas y la distribución del poder interno. El caso mexicano obliga a considerar esta interrelación si se quiere describir con mayor eficacia la evolución y la dinámica de los cambios al interior de los poderes judiciales en América Latina.

PALABRAS CLAVE: Política judicial; cambio judicial; cambio legal; derechos humanos; difusión de innovaciones; cambio institucional.

---

1 Quiero agradecer el apoyo para la construcción de a base de datos y análisis de la evidencia empírica a: Yaret Bautista, Clara Benet y José Nicolás Carlock. También quiero agradecer los comentarios recibidos en el seminario de Estudios Empíricos del Derecho del IJ-UNAM que fueron claves para estructurar el análisis que aquí se presenta.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2108-7825>.

**ABSTRACT:** In this article we analyze the dynamics of the internal change of legal ideas in the judicial powers. From the analysis of the transformation in terms of human rights ideas that took place in the Mexican Federal Judicial Power between 2009 and 2018, we observe the importance of the dynamics of internal change to understand how this innovation was institutionalized. We propose an analytical framework that complements others, focused on the region, that emphasize external drivers of change or the importance of individual judicial leadership. The constructed analytical framework takes into account time – a key dimension in the study of changes –, and integrates two perspectives that problematize it and that are used by other research on judicial powers: a) diffusion theory, which models change as communicative process, and b) the approximation to the institutional dynamics developed by the historical neo-institutionalism that problematizes the change from the distribution of power. The main finding derived from our analysis, when incorporating the novelties provided by the Mexican case, is the following: it is necessary to integrate the interrelation between the communication of new ideas and the distribution of knowledge into the study of the institutionalization of changes in the judiciary. internal power. The Mexican case forces us to consider this interrelation if we want to more effectively describe the evolution and dynamics of the changes within the judicial powers in Latin America.

**KEYWORDS:** Judicial policy; judicial change; legal change; human rights; diffusion of innovations; institutional change.

## INTRODUCCIÓN

Las últimas cuatro décadas en América Latina han estado signadas por un cambio jurídico intenso: hubo transformaciones constitucionales, legales, y en las ideas jurídicas. Por tanto, analizar la manera en que estas transformaciones se incorporan en las instituciones legales es un tema relevante. Las instituciones legales han sido no sólo arenas sino agentes de estas transformaciones (Pou Jimenez, Francisca 2019). Dada la diversidad de instituciones de este tipo, el foco aquí se pondrá en los poderes judiciales por el protagonismo creciente que han adquirido en la región. A través del análisis del proceso de cambio de las ideas legales en materia de derechos humanos entre 2009 y 2018 por parte del Poder Judicial Federal mexicano, ponemos en evidencia la relevancia de las dinámicas internas de la institución, y evidenciamos la necesidad de complementar otras explicaciones sobre el tema con este hallazgo: las que enfatizan los detonantes externos del cambio y las que enfatizan las disposiciones individuales de los jueces.

Los hallazgos del caso, que se desvía de otros en la región, muestran que los poderes judiciales pueden operar como agentes de cambio profundo de sí mismos.

Desarrollamos una explicación que complementa el alcance de la literatura sobre este tema de dos maneras. 1) Identificando la importancia de

los poderes judiciales como agentes de cambio de sí mismos. 2) Articulando una explicación que toma en cuenta el tiempo. Esta segunda manera de complementar la literatura existente integra a su vez dos perspectivas que han adoptado otros trabajos sobre el cambio (explícita o implícitamente): el enfoque de la difusión de innovaciones, que concibe el cambio como un proceso comunicativo; y el del neoinstitucionalismo histórico, que problematiza el cambio desde el punto de vista de la distribución interna del poder.

Planteamos que:

- a) Los poderes judiciales como configuración institucional pueden ser agentes de cambio profundo de sí mismos. Esto dirige la atención hacia la dinámica interna del cambio, lo que nos llevó a caracterizar al poder judicial como una configuración de órganos y actores (LYNCH; OMORI, 2014) y no sólo como una institución homogénea.
- b) El tiempo importa porque es una dimensión insoslayable en los procesos de cambio, que no necesariamente son lineales. Identificamos diferentes tipos de secuencias en diferentes momentos que moldean las características de la institucionalización de ese cambio.
- c) En el proceso de cambio se suceden dos dinámicas: la de la comunicación – difusión del cambio –, y la de la distribución del poder entre los actores relevantes al interior de los poderes judiciales.

En otras palabras, la institucionalización del cambio deriva de una secuencia en donde el proceso de comunicación de la innovación afecta a la distribución de poder horizontal (al interior del máximo tribunal) y vertical (entre organismos y actores del poder judicial) y esto a su vez genera cambios y readecuaciones en las ideas que se comunican. Estas secuencias pueden ser de reforzamiento, de readaptación, o de reacción.

¿Por qué los poderes judiciales? Porque entre las instituciones legales son arenas clave para la disputa de muchas de las transformaciones jurídicas que a vivido la región. Ejemplo de esto es la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos, asunto que trataremos a continuación. El protagonismo sociopolítico de los poderes judiciales en Latinoamérica en las últimas décadas ha sido ampliamente reconocido

(HELMKE; RIOS-FIGUEROA, 2011). Por todo lo anterior, resulta importante indagar en sus procesos de cambio.

El aumento de la circulación de las ideas de derechos humanos en el Poder Judicial Federal mexicano ilustra la necesidad de problematizar la dinámica de cambio interno en la modificación de templates o ideas legales: fue el propio poder judicial, (específicamente la Suprema Corte de Justicia), el principal impulsor del cambio a partir de 2010 (VALDERRAMA GÓMEZ, 2015). Esta transformación fue profunda porque cuestionaba no sólo concepciones previas sobre el derecho y el rol de los jueces, sino a la propia jerarquía judicial. Hasta ese momento, el poder judicial había sido considerado una institución poco abierta a los estándares de derecho internacional de los derechos humanos. Esto se tradujo en sus decisiones y precedentes. Y era un poder que operaba a partir de un diseño institucional que privilegiaba su intervención como árbitro del conflicto político antes que como defensor de derechos humanos (ANSOLABEHERE, 2010; RÍOS-FIGUEROA, 2010).

Casi una década después del inicio de este proceso, calificado por muchos miembros de la comunidad jurídica como refundacional (CARBONELL; SALAZAR, 2011), el cambio está institucionalizado.

Los resultados que presentamos a continuación evidencian que, a pesar de momentos de aceleración y momentos de ajuste, los estándares de derecho internacional de los derechos humanos son parte del repertorio de fuentes legales del Poder Judicial Federal. Aunque esta institucionalización, al momento de cierre de este estudio, puede calificarse como superficial, el poder judicial se cambió a si mismo.

Para estudiar el caso utilizamos una multiplicidad de técnicas de recolección y análisis de datos. Construimos una base de datos de tesis de jurisprudencia y aisladas<sup>3</sup> en materia de derechos humanos entre 1999 y 2018. Contemplamos estas tesis como aproximaciones al nivel de adopción y circulación de las nuevas ideas y sus características. Para su análisis combinamos técnicas de estadística descriptiva y análisis de contenido. También, a través de un proceso de codificación abierta, realizamos análisis de contenido de documentos oficiales: específicamente comunicados

---

3 Tal como se denomina a los precedentes judiciales obligatorios y no obligatorios elaborados por el máximo tribunal, sus salas y los tribunales colegiados de circuito (cortes de apelación) y que en las prácticas institucionales constituyen los criterios que pautan las decisiones judiciales de los diferentes órganos.

de prensa e informes anuales de labores de los presidentes del máximo tribunal. Finalmente, hicimos entrevistas a ex ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y a Jueces de Distrito.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, presentamos el marco analítico sobre del cambio jurídico interno construido a partir del caso del Poder Judicial Federal mexicano. En segundo lugar, desarrollamos la estrategia metodológica. En tercer lugar, presentamos los resultados del análisis del caso, y, en cuarto las conclusiones resultantes.

### **MARCO ANALÍTICO: DIFUSIÓN DE INNOVACIONES Y DISTRIBUCIÓN DE PODER**

En este trabajo buscamos contribuir al estudio de los procesos de cambio de los poderes judiciales en América Latina. Llamamos la atención sobre la importancia de los procesos de cambio interno que recibieron escasa atención en la literatura y que el caso aquí analizado evidencia. El marco analítico que proponemos se construye integrando dos cuerpos de literatura que se han ocupado del estudio del cambio: la difusión de innovaciones en organizaciones, y, el neoinstitucionalismo histórico en su aproximación al cambio institucional gradual.

En la medida en que el interés es comprender la adopción de nuevas ideas promovidas internamente por poderes judiciales se abrevia en la literatura sobre difusión de innovaciones específicamente en organizaciones (ROGERS, 2003). No obstante, como esta innovación se inserta en un contexto institucional determinado y supone cambios en la distribución del poder entre actores relevantes al interior de la institución, abrevamos en la aproximación al cambio gradual desarrollada por el institucionalismo histórico (MAHONEY; THELEN, 2009). Este institucionalismo histórico enfatiza las dinámicas de poder entre diferentes actores al interior de las instituciones. De ambos enfoques han informado otras investigaciones clásicas sobre poderes judiciales (BAUM, 1991; RICHARDS; KRITZER, 2002).

El marco analítico que proponemos se construyó a partir del análisis de la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en el Poder Judicial Federal mexicano entre 2009 y 2018. En este proceso la dinámica del cambio interno fue decisiva para comprender las particularidades de su institucionalización.

Esta aproximación complementa dos tipos las explicaciones desarrolladas alrededor del cambio en las ideas en los poderes judiciales en

América Latina. Las explicaciones que enfatizan la importancia del impulso externo como detonante en los cambios en las ideas legales; ejemplos: las intervenciones pedagógicas de la sociedad civil para moldear las visiones de los jueces sobre lo legalmente adecuado (GONZÁLEZ OCANTOS, 2016) o las estructuras de litigio (BOTERO, 2015; EPP, 1998). Y las explicaciones que enfatizan el ingreso de nuevos jueces que actúan como agentes de cambio (CORTEZ SALINAS, 2020; COUSO; HILBINK, 2011).

El interés por captar el cambio de ideas nos remitió al campo de estudio de la difusión de innovaciones en sistemas sociales conocido como *teoría de la difusión de innovaciones*. Este enfoque, que tiene más de medio siglo de desarrollo<sup>4</sup>, por una parte tomó a las ideas en serio, y por la otra, desarrolló un instrumental analítico sobre la manera en que se adoptan e implementan innovaciones al interior de organizaciones, concibiendo a la difusión como un proceso comunicativo con diferentes momentos. Define a la difusión como un tipo de comunicación: “[...] *el proceso por el cuál una innovación es comunicada por ciertos canales en el tiempo entre miembros de un sistema social. Es un tipo especial de comunicación en la que el mensaje se relaciona con nuevas ideas*” (ROGERS, 2003: 5 traducción del autor)<sup>5</sup>. La forma en que este proceso de comunicación se desarrolla internamente es un componente central del cambio observado.

Los más recientes estudios sobre esta perspectiva se han concentrado en la difusión como un proceso social denso, que no puede separarse de las características del entorno en que tiene lugar, y que tiene diferentes momentos en el tiempo. En estos diferentes momentos, tanto la innovación como las instituciones y los actores se ajustan, se adaptan (o no), y se modifican. No es lo mismo el momento del inicio del cambio, que su implementación en diferentes organismos, o su institucionalización. La trayectoria de la innovación no es mecánica y, por tanto, no está exenta de discontinuidades o reversiones (ROGERS, 2003).

El estudio de la difusión de innovaciones al interior de una organización como un proceso con diferentes momentos, llama la atención acerca de las diferencias entre el inicio, que supone la adopción de la innovación;

---

4 Utilizado por ejemplo en las relaciones internacionales para analizar la difusión de normas internacionales de derechos humanos (RISSE *et al.*, 2013).

5 “Diffusion is the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system. It is a special type of communication, in that the messages are concerned with new ideas.” (ROGERS, 2003:5)

el momento de implementación, en el que se ajusta la innovación; y el de institucionalización (que puede darse o no), en que la innovación ya es parte de los marcos de referencia utilizados. En línea con esto analizamos, para el caso de México, las características de la institucionalización de las ideas legales de derechos humanos a partir de las particularidades del proceso de difusión en los momentos de adopción y de implementación.

En el estudio de los poderes judiciales, el enfoque de la difusión de innovaciones tiene antecedentes. Es clásico el estudio de Lawrence Baum (1981) sobre la difusión de ideas entre tribunales en los Estados Unidos (difusión de ideas horizontales). Tampoco pueden dejar de señalarse los estudios que analizaron la difusión de las decisiones de los tribunales internacionales en las diferentes instancias del estado, en los que se enfatiza la relación entre tribunales internacionales y tribunales domésticos (HILLEBRECHT, 2012) o los estudios sobre difusión de normas internacionales de derechos humanos (SIKKINK; KIM, 2013).

En la medida en que el proceso de difusión de nuevas ideas legales no se produce en un vacío institucional, y supone ajustes de diferente tipo, esto nos remite al segundo cuerpo de literatura: la aproximación al cambio institucional gradual desarrollada por el institucionalismo histórico que pone énfasis en las dinámicas internas de distribución de poder en las instituciones. Esta literatura se aproxima a las instituciones como arreglos que cristalizan la distribución de poder (FIORETOS *et al.*, 2016) y, por tanto, invita a considerar los procesos de cambio con estos lentes. Tal enfoque nos convoca a pensar a los cambios institucionales como: 1) procesos que se desarrollan adentro de instituciones específicas en el tiempo, en los que se identifican diferentes momentos; 2) contextualizados en el entorno político de la institución; 3) en los que las conductas de los agentes de cambio importan, 4) en que las relaciones entre agentes de cambio y agentes de veto se modifican en el tiempo y son relevantes para comprender el desarrollo del cambio, y 5) los alcances del cambio pueden leerse como el resultado de las disputas por la interpretación adecuada de las nuevas reglas de juego, en las que, la manera en que inician estas reglas es modificada por el proceso de implementación (MAHONEY; THELEN, 2009). (No es muy claro, se afectan las maneras o se afectan las reglas? Si podés sacar maneras sería más claro.)

Desde este enfoque la configuración de reglas, prácticas y actores que constituyen la organización judicial no pueden pasarse por alto (DAINOW, 1961; FISHER, 1988; FIX FIERRO, 2006). En el caso analizado, por ejemplo,

son tres los arreglos especialmente relevantes que identificamos: las reglas y prácticas de estructuración de la jerarquía judicial, las reglas y prácticas de toma de decisiones al interior del máximo tribunal y finalmente la reglas y prácticas relacionadas con el ejercicio de la presidencia del máximo tribunal<sup>6</sup>. Las prescripciones y prácticas resultantes de estas reglas marcan diferencias en las formas de gobierno judicial, la organización de las jerarquías judiciales y el trabajo colegiado en estos (FISHER, 1988; PÉREZ-LIÑÁN *et al.*, 2006).

El cambio analizado en el Poder Judicial Federal mexicano tuvo una dinámica interna insoslayable (MEDINA MORA; SALAZAR; VÁZQUEZ, 2015) sin la que no puede comprenderse la institucionalización superficial resultante. Este cambio provocó acomodos de las nuevas ideas en la distribución del poder entre las instancias superiores e inferiores del poder judicial, y ajustes al interior del máximo tribunal.

El interés por la influencia de los arreglos institucionales en las ideas de los jueces no es nuevo en los estudios sobre el poder judicial (HILBINK, 2007). Sin embargo, este cuerpo de literatura se ha concentrado principalmente en la manera en que el marco institucional lleva aparejadas ideas específicas acerca de la práctica profesional de los jueces. Hasta donde pudimos identificar, se ha prestado menos atención a la manera en la que algunos órganos de los poderes judiciales operan como agentes internos de cambio de ideas y también a la forma en que las configuraciones internas de poder importan en este proceso.

De lo anterior se concluye que los cambios de diferente tipo en cualquier institución son procesos sociales complejos altamente sensibles a los contextos, legados y coaliciones institucionales. Por ello, a partir del momento del inicio pueden abrirse diferentes caminos posibles que resultan en formas de institucionalización distintas.

Las dos perspectivas en las que se cimienta el marco analítico son complementarias entre sí y complementan a otras explicaciones. La perspectiva de la difusión se enfoca en la dinámica de comunicación de las

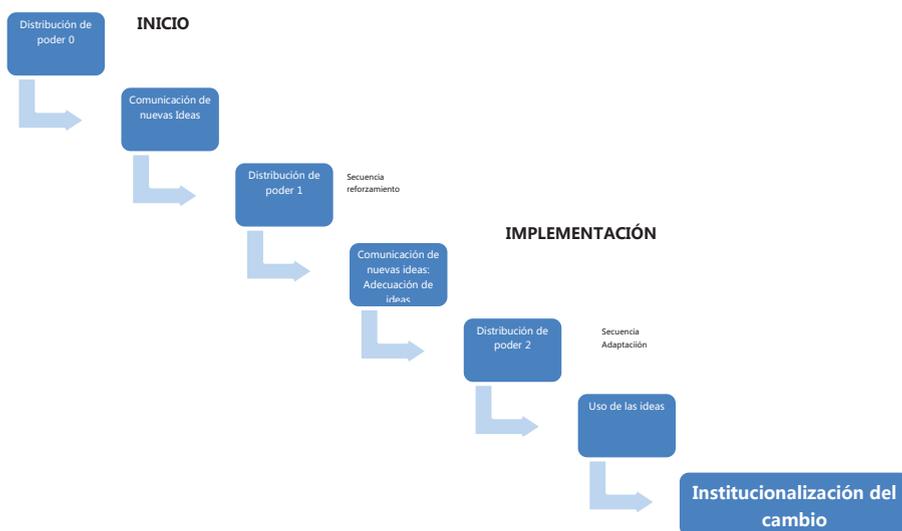
---

6 Algunas de las cuestiones que estas reglas, prácticas y actores dirimen son: ¿Quién controla la carrera judicial? ¿Quién designa a los jueces inferiores? ¿Qué pautas de disciplina judicial existen? ¿Los criterios de decisión del máximo tribunal son obligatorios para los jueces inferiores? ¿Qué reglas de decisión tiene el máximo tribunal? ¿Qué tipo de ideologías legales tienen los integrantes de éste? ¿Qué funciones tiene la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia?

innovaciones, partiendo de la base de que es un fenómeno complejo que se desarrolla en el tiempo y tiene diferentes momentos con características específicas. La perspectiva del institucionalismo histórico, que ha desarrollado la comprensión del cambio gradual al interior de instituciones, nos permite insertar el proceso de difusión en su entorno institucional. Y también iluminar la manera en que las modificaciones en las ideas producen efectos en la distribución del poder al interior de la institución. Muestra de esa manera cómo la institución, a su vez, genera adaptaciones de las ideas, produciendo secuencias de ajuste. Integramos ambas perspectivas a través de la construcción de secuencias en donde la dimensión de la comunicación afecta a la dimensión del poder; recíprocamente la dimensión del poder afecta la de la comunicación, y así sucesivamente hasta que el cambio se institucionaliza con características específicas (o, por el contrario, se revierte). Estas secuencias pueden cambiar de sentido en el tiempo, pueden reforzar el cambio en determinados momentos y, en otros, ajustarlo o revertirlo. El estudio del caso nos permitió postular lo siguiente: las características de la institucionalización del cambio son establecidas por la interacción entre la dimensión de la comunicación y la dimensión del poder.

El esquema analítico de la dinámica del cambio es el siguiente (Figura 1):

**FIGURA 1: MARCO ANALÍTICO**



Fuente: elaboración propia

Consideramos que el marco analítico propuesto, derivado del caso del Poder Judicial mexicano, puede ser útil para pensar a los poderes judiciales en América Latina. Particularmente a los que se desempeñan en un entorno de cambio de ideas jurídicas intenso y son instituciones complejas en las que el trabajo colegiado convive con relaciones jerárquicamente estructuradas entre el máximo tribunal y las cortes inferiores, y esas relaciones se estructuran a partir de reglas, normas y valores propios. En este entorno, entender la dinámica de la comunicación y la del poder al interior de estos organismos abre la posibilidad de aproximarnos a ellos como agentes de cambio de sí mismos y comprender las particularidades de su institucionalización.

A continuación, se presenta el diseño metodológico para el análisis del caso.

## DISEÑO METODOLÓGICO

El marco analítico propuesto se sustenta en el estudio en profundidad del proceso de cambio de ideas legales en materia de derechos humanos en el Poder Judicial Federal mexicano entre 2009 y 2018. Queríamos comprender las características de la institucionalización de este cambio. Lo caracterizamos como superficial porque a partir de 2016 y hasta 2018 no se llevó adelante una política institucional orientada a la profundización en el uso de estas ideas. Observamos que una respuesta plausible a esto remitía a lo que llamamos *la dinámica del cambio interno*, constituida por las secuencias entre la comunicación de las nuevas ideas y la distribución del poder vertical y horizontal al interior del poder judicial.

¿Por qué el Poder Judicial Federal mexicano? Porque la importancia del impulso interno del cambio fue evidente, aunque reforzado por una reforma constitucional en 2011. (No se entiende, ¿por qué “aunque”? ¿el cambio fue cuestionado por la reforma? Una “reforma” es en sí un cambio. Aclarar. En esta medida el (el qué, el cambio o el poder judicial?) se desvió de las explicaciones que para otros casos de la región enfatizaron la importancia del impulso externo para la adopción de ideas legales en los poderes judiciales o la incorporación de nuevos jueces.)

El análisis del caso ilustra a) la relevancia de la iniciativa interna del cambio, que tuvo como centro a la Suprema Corte de Justicia, y b) cómo los ajustes que tuvieron las ideas iniciales estuvieron relacionados con

las secuencias entre las dinámicas de la distribución de poder vertical y horizontal y la comunicación de las nuevas ideas.

La importancia de la dinámica interna del cambio, evidenciada en el caso mexicano, complementa y en algunos momentos cuestiona otras dos explicaciones protagónicas que se han considerado en la región. La primera enfatiza el impulso externo del cambio. Ejemplo: la política de incidencia sobre el poder judicial de las organizaciones de la sociedad civil a través las intervenciones pedagógicas de éstas o las estrategias de litigio. Esta explicación se puso en cuestión cuando se observó el desarrollo de una política interna orientada a la promoción de las nuevas ideas, y en las entrevistas realizadas a jueces y magistrados éstos enfatizaron la importancia de la actuación de la Suprema Corte de Justicia como agente de cambio en el proceso. Hubo intervenciones pedagógicas de las organizaciones de la sociedad civil González Ocantos, Ezequiel, 2016) pero las más importantes fueron posteriores al inicio del cambio aquí reseñado (según pudo rastrearse en los informes anuales de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia en los que reseñan las principales actividades de Poder Judicial Federal). Es decir, el inicio del cambio abrió posibilidades de intervenciones pedagógicas, como por ejemplo la llevada a cabo entre la Coordinación de Equidad de Género del Poder Judicial Federal y Women's Link Worldwide en 2010 sobre "Perspectiva de Género y criterios jurisdiccionales relevantes" (Presidente SCJ, 2010: 45)<sup>7</sup>. En cuanto a las estrategias de litigio estuvieron presentes sobre todo en casos emblemáticos<sup>8</sup> pero éstas no generaron una masa crítica de criterios en materia de derechos humanos, los (los qué, los criterios o los derechos humanos) que se incrementaron claramente a partir de 2011. Por otra parte no puede dejar de señalarse que fue el propio poder judicial el que buscó promover el litigio estratégico en materia de derechos con un programa de financiamiento de proyectos en 2010, realizado en conjunto con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)<sup>9</sup>.

---

7 Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2010. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2010-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

8 Por ejemplo el litigio estratégico llevado adelante en el caso Florence Cassez. Florence Cassez es una ciudadana francesa que fue detenida y encarcelada en México acusada de formar parte de una banda de secuestradores. El caso llegó a la Suprema Corte de Justicia y la misma ordenó la libertad de la imputada por faltas graves al debido proceso porque no contó con asistencia consultor i y porque no fue presentada ante un juez inmediatamente porque las autoridades a cargo organizaron un montaje mediático de la captura.

9 Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2010. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2010-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

La segunda explicación, vinculada con la inclusión de nuevos jueces (CORTEZ SALINAS, 2020; COUSO; HILBINK, 2011), no puede descartarse, aunque no es suficiente para comprender la dinámica del cambio. Se incorporaron nuevos jueces en el máximo tribunal, y aunque varios de estos nuevos jueces se acoplaron al ala de la corte más reservada respecto de los alcances de la reforma, la misma no se dejó sin efecto. Aunque los equilibrios se modificaron, la colegialidad operó como un atenuante de las disposiciones individuales. Por otra parte, si bien la cantidad de tribunales colegiados de circuito entre 2009 y 2018 pasó de 188 a 243, a estos puestos accedieron personas que en su mayoría ya laboraban en el poder judicial federal porque predominaron los concursos no abiertos. De acuerdo con Ríos Figueroa (RÍOS FIGUEROA, 2018) entre 1995 y 2016 el 87% de los concursos para la designación de jueces y magistrados en el poder judicial federal fueron cerrados por lo cuál la mayor parte de las personas que ingresaron ya eran parte de la institución. Además, a pesar de este aumento en el número de órganos la dinámica del cambio impulsada por los tribunales colegiados de circuito, como se verá a continuación, inicia en 2012 y tiene un punto de inflexión en 2014, cuando la Suprema Corte de Justicia establece límites a la discrecionalidad de las instancias inferiores para utilizar e innovar con ideas recién llegadas. En síntesis, el análisis que presentamos a continuación muestra cómo la importancia de las dinámicas institucionales moderan las disposiciones individuales de los jueces.

Expuesto el carácter del Poder Judicial Federal mexicano como caso desviado de las explicaciones existentes, a continuación haremos referencia a la definición de las principales categorías del marco analítico: ideas legales en materia de derechos humanos, dimensión de la comunicación y dimensión del poder interno para comprender las características de la institucionalización del cambio.

¿De qué hablamos cuando hablamos de ideas legales en materia de derechos humanos? De muchas cosas, aunque en este trabajo nos concentramos exclusivamente en una de estas manifestaciones: los estándares de derecho internacional de los derechos humanos (LANDMAN, 2005). Desde este punto de vista cuando analizamos los cambios en las ideas legales vinculadas con derechos humanos, hacemos referencia al uso por parte de los diferentes órganos del Poder Judicial Federal mexicano de referencias al derecho internacional de los derechos humanos.

Es importante destacar que sólo medimos la circulación de estas ideas y no el sentido en que se utilizan. Para esto se requiere otro tipo de investigación que ha sido abordada en trabajos de análisis jurisprudencial (FERRER MAC-GREGOR *et al.*, 2014; MÉXICO *et al.*, 2017; SERRANO GARCÍA, 2020).

Para analizar el cambio en las ideas de derechos humanos trabajamos sobre las tesis aisladas y de jurisprudencia<sup>10</sup> sobre el tema del máximo tribunal y de los tribunales colegiados de circuito (cortes de apelación) en el período analizado (2010-2018): en el momento de inicio (2010-2011), en el período de implementación (2012-2014), y en el de institucionalización (2015-2018). Consideramos como momento de inicio aquél en el que comenzó la discusión sobre el cambio, lo enmarcó y se plasmó en una decisión, en este caso el Expediente Varios 912/2010<sup>11</sup>. Por su parte consideramos momento de implementación aquél en que las nuevas ideas se difundieron en la organización a través de diferentes estrategias y se produjeron ajustes y recategorizaciones de las mismas. Finalmente, consideramos momento de institucionalización, nuestro punto de llegada, aquél en que las nuevas ideas habían dejado de generar controversia por las adaptaciones exigidas en el momento de implementación.

A estos efectos construimos una base de datos original de las tesis de jurisprudencia o aisladas sobre el tema como aproximaciones a la adopción y difusión de las ideas legales sobre derechos humanos. Las tesis incluidas son del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de cada una de sus salas y de los tribunales colegiados de circuito (cortes de apelaciones). La base de datos consta de 273 registros de tesis (de jurisprudencia y aisladas) publicadas en el Semanario Judicial de la Federación entre 1999 y 2018 a las que seleccionamos combinando diferentes términos de búsqueda como: derechos humanos, derechos, control de convencionalidad, etc. Después las codificamos para identificar el órgano que las emitió, el año de emisión, el circuito en que se emitió, la materia sobre la que versaban, los temas y subtemas de que trataban, la orientación de la decisión respecto de la

---

10 Las tesis aisladas y de jurisprudencia operan como precedentes judiciales sintéticos elaborados por el Pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito (cortes de apelación). Las primeras no son obligatorias y las segundas son obligatorias para los jueces y magistrados.

11 Pleno SCJ, Expediente varios 912/2010. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado\\_electronico\\_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf) (consultado por última vez el 15 de mayo de 2020).

posición del derecho internacional de los derechos humanos, y los votos disidentes registrados en los casos que dieron lugar a las tesis incluidas.

En segundo lugar, en la medida en que este en trabajo nos interesamos por el cambio, la consideración del tiempo fue central. En este caso, para identificar las características de la institucionalización de las ideas legales de derechos humanos en el Poder Judicial Federal mexicano analizamos sus modificaciones y adaptaciones durante dos décadas: 1999-2018. Aunque el foco de análisis principal estuvo entre 2010 y 2018 (porque es cuando el inicio, la implementación y la institucionalización del proceso analizado tuvieron lugar) queríamos comparar no obstante con lo sucedido anteriormente.

Sabemos que luego de una década las ideas de derechos humanos están institucionalizadas en el Poder Judicial Federal. Aun así, esta institucionalización fue superficial porque se concentró en el uso de las fuentes en general. Sabemos que el proceso que derivó en una institucionalización superficial no fue terso: supuso ajustes, adaptaciones, y adecuaciones en las ideas. En el análisis empírico presentamos la manera en que la interacción entre la dimensión de la comunicación y la del poder en el inicio tuvieron efectos en la dimensión del poder vertical, que generó un proceso de difusión vertical de las nuevas ideas (dimensión de la comunicación), lo que a su vez generó adaptaciones en la distribución del poder a nivel horizontal y vertical en el período de implementación, interacciones que se estabilizaron en el período de institucionalización.

Por otra parte, dado que nuestro interés es mostrar que la manera en que se institucionaliza el cambio es el resultado de las interacciones entre las dimensiones del poder y la comunicación, las rastreamos en cada uno de los momentos.

Las particularidades de la dimensión de la comunicación (los procesos de difusión de las nuevas ideas) fueron medidas a través de las formas en que, desde el poder judicial, se enmarcaron y re-enmarcaron los criterios sobre el derecho internacional de los derechos humanos hasta llegar a su institucionalización. En esta reconstrucción identificamos eventos clave que marcaron esas modificaciones, como las señales que se emitieron desde la Suprema Corte de Justicia, instancia que inició el cambio hacia las otras instancias del Poder Judicial Federal y viceversa.

Por su parte, en la dimensión del poder, rastreamos las implicaciones de las nuevas ideas en la distribución del poder en la organización judicial, y las respuestas a estos cambios por parte de los diferentes órganos judiciales. Específicamente, nos concentramos en a) la distribución de poder vertical: entre el máximo tribunal y los tribunales inferiores, y b) horizontal: entre los miembros del máximo tribunal respectivamente, por ser los espacios de la organización judicial afectados por el cambio.

Respecto de la distribución vertical se analizaron los cambios en los márgenes de decisión de los jueces inferiores en materia de interpretación de las fuentes internacionales de derechos humanos. En relación con la distribución horizontal analizamos la disputas por los alcances y límites de las nuevas ideas expresadas en las votaciones y eventuales coaliciones de ministros del máximo tribunal en relación con el tema. En este nivel también revisamos la actuación de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, una instancia clave para la promoción de políticas judiciales. En síntesis, en la distribución vertical observamos la manera en que el máximo tribunal, en su pleno y a través de sus salas, articuló las facultades de interpretación de los jueces inferiores; y, en la horizontal, cómo se lograban equilibrios entre las visiones de los ministros respecto de las ideas de derechos humanos y el rol de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia en el desarrollo de políticas orientadas a la difusión del cambio.

(Aquí, como en otros sitios, decidí usar el punto y aparte para acentuar la importancia de lo que se dice, distinguir una conclusión del desarrollo, fijate si te parece bien.)

A diez años de esta transformación, el análisis empírico que presentamos denota el potencial del marco analítico propuesto. Evidencia la importancia de la dinámica del cambio interno en los poderes judiciales entendida como secuencias entre la dimensión de la comunicación y la del poder interno y la manera en que ésta afecta a la institucionalización. Estas secuencias en un momento se reforzaron y en otro se ajustaron.

En la sección que sigue presentamos la característica del cambio en el tiempo y los rasgos de su institucionalización. Luego rastreamos los procesos de inicio e implementación de las ideas de derechos humanos en el Poder Judicial Federal mexicano. Para realizar este ratreo empleamos una diversidad de técnicas de investigación: resoluciones judiciales; entrevistas a ministros de la SCJ y a jueces y magistrados federales; análisis de

documentos, como los informes anuales de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia; análisis de sus comunicados de prensa.

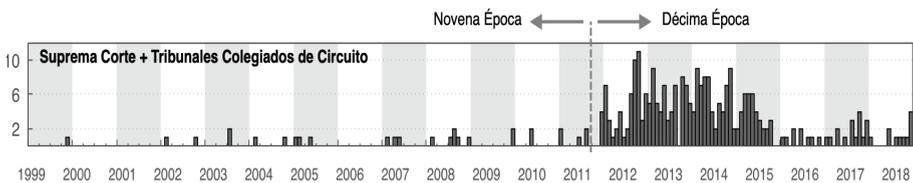
Estudiamos el caso con el objetivo de mostrar la plausibilidad del marco analítico construido.

## INSTITUCIONALIZACIÓN SUPERFICIAL. EL RESULTADO DEL CAMBIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PJF DE MÉXICO

Los datos que se presentan a continuación muestran que hubo un cambio intenso en la circulación de ideas jurídicas sobre derechos humanos en el Poder Judicial Federal mexicano entre 2010 y 2018.

Si bien desde 1999 registramos tesis relacionadas con el tema, es 2011 el año que marca un quiebre en la difusión de estas ideas en la Suprema Corte de Justicia y en las instancias inferiores del Poder Judicial Federal. Esta tendencia se estabiliza en 2015 (Figura 2).

**FIGURA 2: EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS LEGALES VINCULADAS CON EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos construida en el marco del proyecto: jerarquías judiciales.

Predominaron las ideas relacionadas con la obligatoriedad de las resoluciones de organismos internacionales de derechos humanos y también la reflexión acerca de las herramientas para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos y armonizarlo con el derecho nacional. Aclaramos algo importante: reconocer que estas ideas se han difundido ampliamente no quiere decir que, a nuestro criterio, todas las interpretaciones den cuenta de una socialización de los operadores jurídicos en el enfoque de derechos humanos. Quiere decir, simplemente que la referencia a estas fuentes (o ideas?, son lo mismo? entonces poné "ideas", para hacer más clara la frase) se plasmaron en criterios de decisión.

En el período analizado estas ideas se difundieron en sus diferentes órganos y también se ampliaron los temas sobre los que versaban. En el período identificamos diferentes momentos: inicio (2010-2011), cuando se comienza la discusión sobre el tema; implementación (2012-2014), cuando se desarrollan acciones para difundirlo y ajustarlo; institucionalización (2015 y 2018), cuando la discusión alrededor de los alcances del derecho internacional de los derechos humanos dejó de ser un tema controversial porque ya se habían realizado los ajustes pertinentes a las mismas (a qué mismas?).

Durante la década revisada identificamos dos secuencias. En el inicio, una secuencia de autoreforzamiento. Y en la implementación, una secuencia de ajustes de las ideas innovadoras iniciales que resultaron en el tipo de institucionalización que llamamos *superficial*.

La institucionalización resultante fue superficial porque mantuvo el cambio pero no se propuso profundizar lo alcanzado. En el período de institucionalización, las políticas judiciales implementadas por la presidencia de la Suprema Corte de Justicia no se caracterizaron por la proactividad en el tema. La revisión de los informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia durante 2015-2018, son elocuentes al respecto<sup>12</sup>. También esta situación se evidenció en las diferencias en la interpretación de las normas de derechos humanos entre las salas del máximo tribunal. Por cuestiones de espacio no se abordarán aquí.

Como muestra la figura número 3, las ideas iniciales fueron seis, y el centro de su generación fue el pleno del máximo tribunal. Estas ideas estuvieron vinculadas con la relación jurídica entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia – con el ejercicio del control difuso de convencionalidad y la obligatoriedad de la jurisprudencia

---

12 Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2018. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2018-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

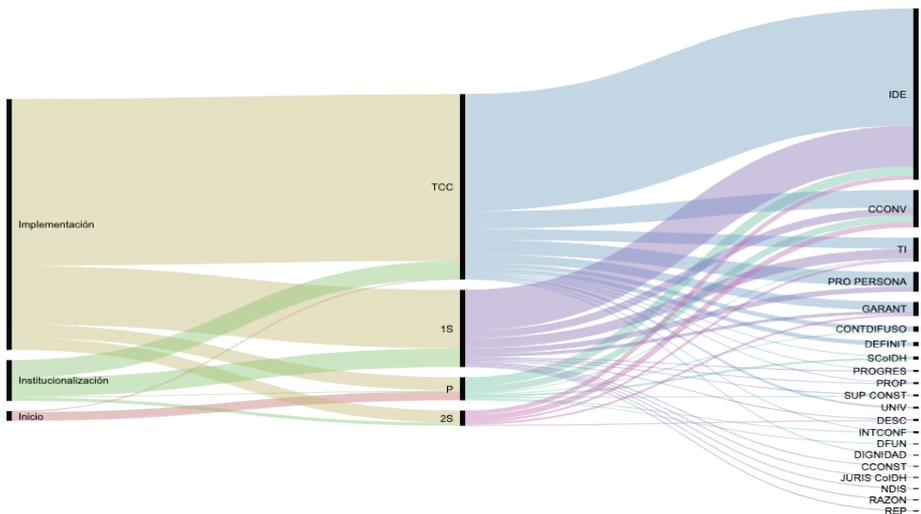
Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2017. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2017-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2016. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2016-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2015. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2015-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Durante la implementación y la institucionalización las ideas que circulaban se diversificaron. No sólo se vincularon ya con la obligatoriedad de las resoluciones y precedentes del Sistema interamericano, sino que se ocuparon de la interpretación de derechos específicos, la especificación de herramientas de interpretación de derechos humanos como el principio pro-persona, o el principio de progresividad. El centro del proceso se desplazó del Pleno de la Suprema Corte de Justicia a la primera sala de éste y a los tribunales colegiados de circuito.

**FIGURA 3: MOMENTOS DE LA ADOPCIÓN DE LAS IDEAS ENTRE LOS ÓRGANOS JUDICIALES**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos sobre tesis en materia de derechos humanos 2011 a 2018. Gráfico elaborado con RawGraphs (MAURI *et al.*, 2017).

**Nota:**

Dónde TCC es Tribunales Colegiados de Circuito; 1S es Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia; 2S es Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia; P es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; IDE es interpretación de derechos específicos; CCONV es control de Convencionalidad.

TI es Tratados Internacionales; PRO PERSONA es Principio pro persona; GARANT es Garantías de derechos humanos; CONTDIFUSO es Control Difuso de Convencionalidad; DEFINIT es Principio de Definitividad; SCOIDH es Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DESC es Derechos Económicos Sociales y Culturales; ICONF es Interpretación Conforme; PROGRES es Principio de Progresividad; PROP es Principio de Proporcionalidad;

SUP CONST es Supremacía Constitucional; DFUND es Derechos Fundamentales; DIGNIDAD es Jurisprudencia sobre Dignidad Humana; NDIS es Jurisprudencia sobre No discriminación e Igualdad; RAZON es Principio de Razonabilidad; REP es Reparaciones por violaciones de derechos humanos.

La representación anterior nos muestra que la implementación no sólo implicó la persistencia y ajuste de las ideas iniciales, sino también la ampliación de los problemas a los que se aplicaron dichas ideas. La institucionalización da cuenta de una transición: la discusión sobre los alcances de las ideas da pie a su utilización como un repertorio recurrente en una variedad de asuntos. Este uso redundante en la reducción del número de criterios emitidos sobre el tema. Presentados los principales rasgos del cambio que tuvo lugar, a continuación reconstruimos su secuencia en la dimensión de la comunicación y la del poder.

## **PODER Y COMUNICACIÓN. LAS SECUENCIAS DEL CAMBIO**

Como señalábamos más arriba, son dos las secuencias que observamos en la difusión de las ideas de derechos humanos en el Poder Judicial Federal Mexicano. La primera es la secuencia de inicio, donde opera un reforzamiento entre la comunicación y el poder interno. La segunda es la secuencia de implementación, donde suceden ajustes entre la dimensión del poder interno y la dimensión de la comunicación. A continuación, se rastrean ambas secuencias.

### **SECUENCIA DEL INICIO**

El inicio del cambio estudiado tiene como centro a la Suprema Corte de Justicia. En noviembre de 2009, el Estado mexicano recibió la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenatoria para México por el caso Rosendo Radilla Pacheco. En esta sentencia, el tribunal regional señaló al Estado mexicano responsable por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco<sup>13</sup>. Entre las medidas solicitadas por este tribunal, se encontraban algunas específicas para el Poder Judicial Federal: investigar con la debida diligencia y, en caso de que sea posible, conducir procesos

---

13 Estableció la responsabilidad del estado mexicano por: la violación de los derechos a la libertad, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento a la personalidad jurídica del señor Radilla Pacheco, así como los derechos a la integridad física y mental, a las garantías judiciales y a la protección judicial de sus familiares. Igualmente, la Corte Interamericana consideró que el proceso llevado ante la jurisdicción militar no respetó los estándares en materia de debido proceso establecidos en el derecho internacional (CIDH, 2009).

penales relacionados con la detención y desaparición forzada de la víctima. También se incluyeron otras medidas vinculadas con la capacitación del personal mexicano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, o la investigación de otros casos de desaparición de personas.

En nuestro proceso, esta sentencia es relevante no sólo por su contenido sino porque detonó en el interior de la Suprema Corte de Justicia la discusión sobre su relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, específicamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>14</sup>.

En la dimensión de la comunicación, la conclusión de estas deliberaciones se plasmó en una resolución que operó como señal clara a las instancias inferiores acerca del cambio de rumbo en el tema. Un tribunal que se había mantenido prácticamente al margen de estas discusiones, ahora se sumergía en ellas por decisión propia. Este inicio enmarcó el cambio en la interpretación de la vinculatoriedad de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las facultades de los jueces inferiores para realizar control difuso de convencionalidad en el marco del modelo de control de constitucionalidad del país. A través de la resolución del expediente “varios 912/2010”, este mensaje alcanzó tanto al Poder Judicial Federal en su conjunto como a la comunidad jurídica y al público en general. Coronó (quién coronó? la suprema corte?) este viraje con el inicio de una nueva época del Seminario Judicial de la Federación, la décima, en octubre de 2011; otro símbolo clave de que el cambio se había producido.

Al interior de la Suprema Corte de Justicia fue central el rol desempeñado por su Presidencia. El estudio acerca de las implicaciones para el Poder Judicial Federal de la resolución del caso Radilla tomó más de un año. Se inició en 2010, durante la presidencia de Guillermo Ortiz Mayagoitia y, la resolución final, que dio lugar a las ideas iniciales referidas en el apartado anterior, tuvo lugar en octubre de 2011, durante la Presidencia de Juan Silva Meza. En el inter, no podemos dejar de señalar, que lo que comenzó como una deliberación del máximo tribunal fue reforzado por una reforma constitucional. En junio de 2011<sup>15</sup> se aprobó una reforma del artículo 1ro. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se

---

14 En este trabajo no se profundiza acerca de por qué en 2010 esta decisión tuvo resonancia en el máximo tribunal. Para esto puede consultarse (ANSOLABEHERE, 2019).

15 DOF 10.06.2011. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011) (consultado el 23 de mayo de 2020).

reconocían los derechos humanos, se daba estatus constitucional a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, y se establecían como principios rectores de los mismos la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y la interpretación más favorable a la persona.

Desde la dimensión del poder interno la consulta del Presidente Ortiz Mayagoitia al pleno del organismo puso en evidencia la necesidad de tomar una decisión acerca de las facultades del Poder Judicial Federal, en concreto del máximo tribunal, frente a los otros poderes del estado y a la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos. Abrió (quién la “abrió”, Ortiz Mayagoitia o su consulta?, o la corteaclarar) una discusión, como cabeza del Poder Judicial Federal en el estado mexicano, sobre su facultad para cumplir las resoluciones del tribunal regional, independientemente de las resoluciones de los otros poderes del estado.

La respuesta positiva a esta consulta, implicó un aumento del poder relativo del máximo tribunal frente a los otros poderes del estado en lo que refiere a la adopción de resoluciones de tribunales internacionales y en su relación con éstos.

Sin embargo, una característica de la distribución del poder horizontal fue la ausencia de unanimidad en esta resolución. En cada uno de los puntos decisorios, una minoría de ministros explicitó sus posiciones más restrictivas (aunque no contrarias) sobre las obligaciones del poder judicial frente al tribunal interamericano. Estas posiciones se sustentaban, y sustentan, en la preservación de la tradición jurídica mexicana de protección de derechos expresada por la figura del juicio de amparo. Se expuso la diferencia en la interpretación adecuada de los alcances y límites de las facultades del máximo tribunal y sobre la jerarquía de las fuentes del derecho internacional.

La secuencia entre la dinámica del poder y la de la comunicación fue de reforzamiento. La decisión de tomar en serio a las resoluciones del tribunal regional, independientemente de la disposición de los otros poderes, se reforzó a través de las señales que emitió el tribunal acerca de una nueva época judicial y de la importancia del momento, debido a la reforma constitucional. Sin embargo, la ausencia de unanimidad respecto de las ideas iniciales, no puede dejarse de lado.

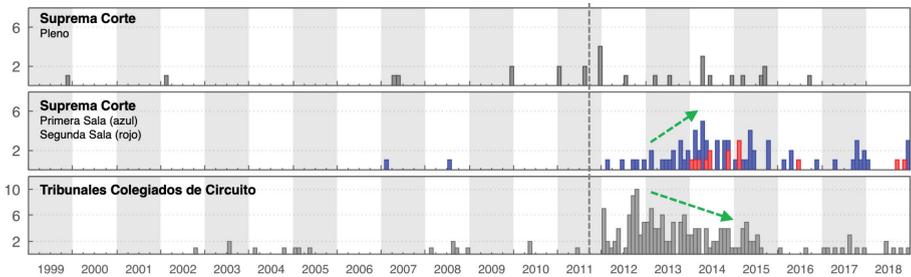
Pasado este momento, se inicia la segunda secuencia. La secuencia de implementación.

## SECUENCIA DE IMPLEMENTACIÓN

La segunda secuencia que analizamos es la correspondiente a la implementación. Una secuencia de ajuste.

La Figura 4 esquematiza las vicisitudes de la implementación.

**FIGURA 4: EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS SOBRE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN DIFERENTES ÓRGANOS JUDICIALES**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida en el marco del proyecto jerarquías judiciales.

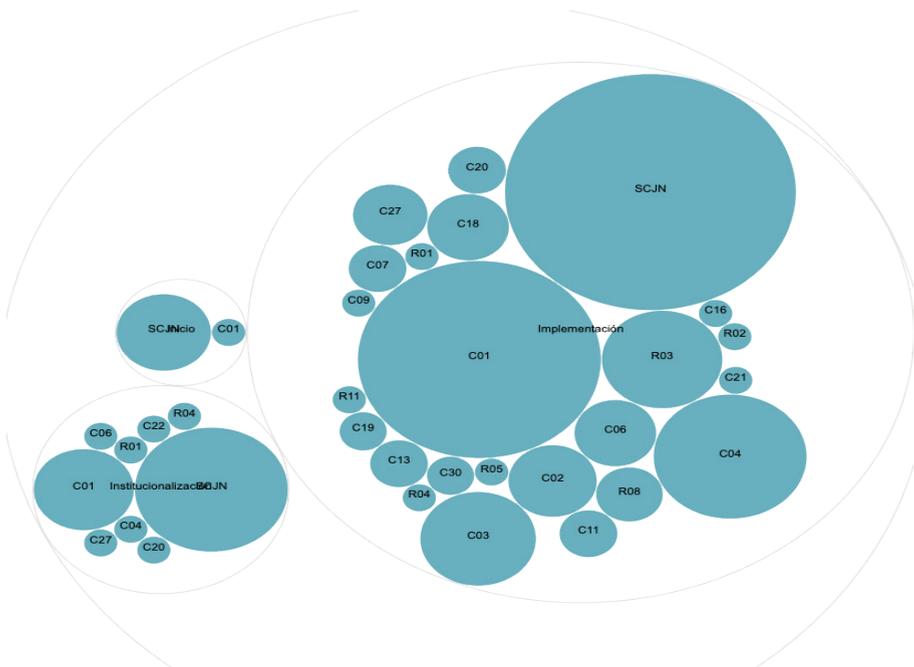
Se evidencia que, en el momento de implementación de la innovación, los órganos más activos durante el primer año fueron los tribunales colegiados de circuito. El centro se desplazó desde el máximo tribunal a los tribunales colegiados de circuito a los que se le abrieron nuevas posibilidades de interpretación por la ampliación de las fuentes del derecho y por la facultad de control difuso de convencionalidad ex officio que se les había reconocido en el expediente “varios 912”. Sin embargo, desde 2013 esto se revierte, y son las salas del máximo tribunal y no el pleno las que se constituyeron en los espacios más dinámicos de innovación. Las salas del máximo tribunal reenmarcan los alcances de las facultades de interpretación de los tribunales inferiores, y también se establece una nueva distribución de poder al interior de la Suprema Corte.

Durante el período de centralidad de los tribunales inferiores, es indudable la importancia simbólica del expediente “varios 912/2010”. En entrevistas realizadas a jueces y magistrados se identifica al expediente

como un antes y un después<sup>16</sup>. En palabras de un magistrado de más de 30 años de carrera entrevistado en 2014: “[...] fue como un reloj despertador”<sup>17</sup>.

¿Cuáles fueron las principales características de la adopción del expediente por parte de los tribunales colegiados de circuito? La principal es que no todos los circuitos fueron igualmente receptivos. En consonancia con lo que postula la teoría de la difusión (BERRY; BERRY, 1999) fueron los circuitos más grandes los más activos. La innovación tuvo mayor resonancia en estos (Figura 5).

**FIGURA 5: CIRCULACIÓN DE IDEAS DE DERECHOS HUMANOS POR ÓRGANO JUDICIAL EN LOS DIFERENTES MOMENTOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos sobre tesis en materia de derechos humanos 2011 a 2018. Gráfico elaborado con RawGraphs (MAURI *et al.*, 2017).

#### Nota:

C indica circuito; R indica región judicial.

16 Entrevistas 3 juez de distrito, 4 Magistrada de Circuito y 5 Magistrada de Circuitorealizadas en 2014.

17 Entrevista 1 Magistrado de Circuito.

El primer circuito, correspondiente a la Ciudad de México; el Cuarto Circuito, correspondiente a Nuevo León; y el Segundo y Tercer circuitos (Estado de México y Jalisco respectivamente), destacan en el momento de la implementación por su nivel de actividad, aunque no son los únicos, como se observa en la gráfica anterior.

¿Qué sucedió en la dimensión del poder interno durante este primer momento de la implementación? Se aumentaron las facultades de interpretación y autonomía de las instancias inferiores del poder judicial y los tribunales colegiados de circuito. Este efecto distributivo no se originó por un cambio en la forma de organización de las jerarquías judiciales, sino a través de la incorporación de nuevas reglas sobre las fuentes internacionales y las facultades de interpretación de los tribunales inferiores. Específicamente, a través de la facultad de control difuso de convencionalidad que convertía a cada juez inferior en guardián de la Convención Americana de Derechos humanos y de las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así mismo la coordinación de asesores de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia pasó a constituirse en *Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia* y tuvo a su cargo la difusión del enfoque de derechos humanos entre los miembros del poder judicial federal. A través de eventos, encuentros de juzgadores, capacitaciones, y cursos de posgrado la actividad fue intensa<sup>18</sup> (Presidente de la SCJ, 2011, 2012, 2013, 2014)<sup>19</sup>. Lo propio ocurrió en el marco del Consejo de la Judicatura Federal, donde la Dirección General de Derechos Humanos, Equidad de Género y Asuntos Internacionales se adscribió a la Secretaría General de la Presidencia del Consejo.

---

18 Las actividades de capacitación y difusión en la materia se organizaron en cuatro grandes grupos: “De alta especialidad académica, de difusión de conocimientos generales, de conocimiento de experiencias comparadas y de fomento al diálogo jurisprudencial” (SCJ, 2012:66).

19 Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, México, 2014. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2014-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, México, 2013. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2013-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, México, 2012. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2012-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

Presidente SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, México, 2011. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2011-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

En pocas palabras, el primer año de la implementación trajo aparejado un aumento de las facultades de interpretación de los jueces inferiores y la adecuación de la estructura institucional en el máximo tribunal y en el Consejo de la Judicatura Federal. Todo esto a través de la creación de áreas vinculadas con la presidencia del máximo tribunal, cuya función fue promover internamente las nuevas ideas y brindar los elementos necesarios para su uso. En este caso la intervención para promover el cambio de visiones legales se dio al interior de una oficina de la Suprema Corte de Justicia, dependiente directa de su Presidencia. Fue esta instancia la que amplió los canales de comunicación con organizaciones no gubernamentales, académicos expertos en el tema, organismos internacionales etc.

Sin embargo, en 2014 se produjo otro hito que marcó la dinámica del cambio: el reenmarcamiento de la innovación con la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 en 2014<sup>20</sup>. Este hito supuso un ajuste del alcance de las ideas originales.

En la resolución de esta contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia<sup>21</sup> estableció por mayoría de diez votos que: a) los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos tienen el mismo rango que la Constitución política, pero cuando en la carta magna haya una restricción a ellos prevalece la disposición constitucional, y b) la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre y cuando sea la más favorable a la persona (víctima?).

La resolución tuvo cuatro votos concurrentes (ministro Jorge Pardo Rebolledo; ministro Arturo Zaldívar; ministra Olga Sánchez Cordero; ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena) y dos votos particulares (ministro Luis María Aguilar; ministro José Ramón Cossío). Más de la mitad de los ministros dejaron sentada su posición particular, dando cuenta de las diferencias de perspectivas en relación con el tema y la necesidad de plasmar esta posición en sus opiniones. La resolución expresó la tensión

---

20 Pleno, Libro 5, abril de 2014, t. 1, p. 96, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, 24985. Recuperado el 2 de abril de 2020 en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.

21 En que se expide acerca de dos las interpretaciones contrarias de tribunales colegiados acerca del alcance de los tratados internacionales en el orden jurídico interno y la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

entre dos perspectivas sobre el cambio: una que buscaba contenerlo y otra que buscaba profundizarlo.

A partir de esta resolución se sucedieron otras del máximo tribunal orientadas a limitar la discrecionalidad en la interpretación de los jueces inferiores. A modo de ejemplo pueden señalarse la tesis P./J. 64/2014 (10a.)<sup>22</sup> que establece que la jurisprudencia de la SCJ no es susceptible de control de constitucionalidad o convencionalidad por instancias inferiores<sup>23</sup>.

Posteriormente, y en esta línea, se especificaron los alcances y límites del control de convencionalidad *ex officio*, sobre el que establece que es una técnica interpretativa que los tribunales deben aplicar sólo en el ámbito de su competencia (Tesis: P. IX/2015 .10a.)<sup>24</sup>.

Estas tendencias marcan un proceso de ajuste que frenó el impulso desde abajo y aceleró el reenmarcamiento desde arriba, orientado sobre todo a reestablecer la centralidad del máximo tribunal en la interpretación y los alcances de las nuevas ideas.

Sin embargo, a pesar de estas disputas por el significado de la innovación y las características de la jerarquía judicial, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia continuó impulsando la capacitación y difusión de las nuevas ideas.

### ¿Qué sucedió en la dimensión del poder interno?

En primer lugar, el reenmarcamiento de la innovación en 2014 limitó la capacidad de interpretación de los jueces inferiores. El máximo tribunal, sin revertir el cambio, estableció límites a los jueces inferiores y reestableció la jerarquía en la interpretación.

En segundo lugar, este reenmarcamiento puso en evidencia la distribución del poder horizontal entre los miembros del máximo tribunal. Específicamente, el virtual empate entre los ministros más abiertos a la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos y aquéllos que, sin oponerse completamente, consideraban que había que establecer

---

22 JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA. P./J. 64/2014 (10a.) Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, Diciembre de 2014, t. I, p. 8. Décima época. Registro: 2008148.

23 La cuál recibió crítica pública por parte de miembros de este tribunal por las implicaciones jurídicas que suponía respecto del orden y jerarquía constitucionales (COSSÍO DÍAZ; CHAGOYÁN, 2015).

24 Tesis: P. IX/2015 (10a.). Tesis Aislada constitucional, Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, agosto de 2015, t. I, p. 355. Décima época. Registro: 2000816.

restricciones. Esta situación de división y virtual empate entre dos visiones sobre el derecho internacional y el rol de los jueces constitucionales y ordinarios frente a eso se pusieron de manifiesto. (Arreglar esa sintaxis.) Esta dinámica expresa que también las dinámicas colegiadas fueron importantes en la difusión de estas ideas dentro de la institución, no sólo las influencias de un ministro.

En tercer lugar, la división del máximo tribunal en relación con las ideas nuevas permeó la elección de su presidente en 2015. El pleno del tribunal eligió a un Presidente que sistemáticamente había presentado posiciones más restrictivas respecto del cambio impulsado, aún en el inicio: Luis María Aguilar Morales. Más allá de este resultado, lo que interesa aquí es el proceso por el que se llegó al mismo. La elección del Presidente se produjo luego de 32 rondas de votación en que quedaron empatados el Ministro Aguilar Morales, con el Ministro Zaldivar Lelo de Larrea (actual presidente del máximo tribunal) quién expresaba la posición más cercana a la orientación de la presidencia saliente y fue uno de los ministros más activos en la incorporación de la perspectiva de derechos humanos. Arreglar sintaxis, no se comprende lo que sucedió.

La secuencia de reajuste entre el poder interno y la comunicación en el momento de la implementación, que culmina con la elección de un presidente del tribunal representante del ala que acogió la reforma con mayores reservas, es lo que nos permite comprender la institucionalización superficial a la que se hizo referencia.

## CONCLUSIONES

El análisis del cambio de ideas legales en el Poder Judicial Federal mexicano puso en evidencia la importancia de pensar a los poderes judiciales como agentes de cambio de sí mismos. De esta manera complementamos dos perspectivas influyentes sobre el cambio judicial en América Latina.

A fin explicar el cambio desde su dinámica interna, se integraron dos cuerpos de literatura que lo problematizan como un proceso social complejo que se desarrolla en el tiempo: 1) La teoría de la difusión, de raigambre sociológica, que conceptualiza al cambio como un proceso comunicativo, y 2) el las consideraciones acerca del cambio gradual del neoinstitucionalismo histórico, que concibe la transformación como un proceso de distribución de poder interno a las dinámicas institucionales.

Nuestro aporte consiste en incorporar el tipo de secuencias entre la comunicación y el poder interno para explicar la institucionalización.

La difusión de ideas legales de derechos humanos al interior del Poder Judicial Mexicano nos permitió articular esta explicación. Hubo un cambio en las ideas de derechos humanos en la institución pero la institucionalización de ellas no llevó aparejada una profundización del enfoque sino un mantenimiento del status quo que se había alcanzado. Por eso la llamamos “institucionalización superficial”. Este tipo de institucionalización resulta de la manera en que se sucedieron las secuencias entre la dimensión de la comunicación y la del poder entre 2010 y 2018. La secuencia de inicio fue de reforzamiento, pero la de implementación fue de reajuste tanto de las ideas como de la distribución de poder vertical y horizontal en la institución.

En este trabajo también llamamos la atención acerca de la pertinencia de problematizar la temporalidad, que es constitutiva de los cambios. De ahí la importancia de la periodización e identificación de las secuencias.

La evidencia presentada aquí llama la atención acerca de la necesidad de complementar otras explicaciones existentes con la consideración de la dinámica del cambio interno en los poderes judiciales. Nuevas investigaciones sobre otros casos serán fundamentales para evaluar la plausibilidad del marco propuesto.

## BIBLIOGRAFÍA

ANSOLABEHERE, K. Chapter 11. Human rights and Justice in Mexico: An Analysis of Judicial Functions. In: ANAYA, A.; FREY, B. *Mexico's Human Rights Crisis*. Pennsylvania: Penn University Press, 2019.

ANSOLABEHERE, K. More Power, More Rights? The Supreme Court and Society in Mexico. In: COUSO, J.; HUNEEUS, A.; SIEDER, R. (ed.). *Cultures of legality*. Judicialization and political activism in Latin America. New York: Cambridge University Press, v. 1-Book, Section, p. 78-111, 2010.

BAUM, L. Courts and Policy Innovation. In: GATES, J. B.; JOHNSON, C. A. (ed.). *The Amerzcan Courts: A Crztical Assessment*. Washington: Congressional Quarterly, 1991.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and diffusion models in policy research. *Theories of the Policy Process*, 169, 1999.

BOTERO, S. *Courts that matter: Judges, Litigants and the Politics of Rights Enforcement in Latin America*, 2015.

CARBONELL, M.; SALAZAR, P. *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*. IJ UNAM, 2011.

CORTEZ SALINAS, J. *Ideas, innovación y cambio organizacional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. IJ-UNAM, 2020.

COSSÍO DÍAZ, J. R.; CHAGOYÁN, R. L. ¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible? *Cuestiones Constitucionales*, 32, 81-109, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rmhc.2016.03.003>.

COUSO, J.; HILBINK, L. From Quietism to Incipient Activism. In: HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. (ed.). *Courts in Latin America*. Cambridge University Press, v. 1-Book, Section, p. 99, 2011.

DAINOW, J. Constitutional and Judicial Organization of France and Germany and Some Comparisons of the Civil Law and Common Law Systems, The. *Ind. LJ*, 37, 1, 1961.

EPP, C. R. *The rights revolution: Lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective*. Cambridge Univ Press, 1998.

FERRER MAC-GREGOR, E.; CABALLERO OCHOA, J. L.; STEINER, C. (ed.). *Derechos humanos en la constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana* (Primera reimpresión, marzo de 2014). Suprema Corte de Justicia de la Nación : Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014.

FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. In: *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press, 2016. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxford/hb/9780199662814.001.0001>.

FISHER, L. Judicial Organization. In: *Constitutional Dialogues*. Princeton University Press, JSTOR, 1988. p. 119-161. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7zvt02.8>.

FIX FIERRO, H. *Tribunales, justicia y eficiencia estudio sociojuridico sobre la racionalidad economica en la funcion judicial*. e-libro, Corp, 2006.

GONZÁLEZ OCANTOS, E. *Shifting legal visions*. Judicial change and human rights trials in Latin America. Cambridge University Press, 2016.

HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. *Courts in Latin America*. Cambridge University Press, 2011.

HILBINK, L. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge University Press, 2007.

HILLEBRECHT, C. The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System. *Human Rights Quarterly*, 34(4), 959-985, 2012.

LYNCH, M.; OMORI, M. Legal Change and Sentencing Norms in the Wake of Booker: The Impact of Time and Place on Drug Trafficking Cases in Federal Court.

*Law & Society Review*, 48(2), 411-445, 2014. Available at: <https://doi.org/10.1111/lasr.12070>.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2009.

MAURI, M.; ELLI, T.; CAVIGLIA, G.; UBOLDI, G.; AZZI, M. RAWGraphs: A Visualisation Platform to Create Open Outputs. *Proceedings of the 12<sup>th</sup> Biannual Conference on Italian SIGCHI Chapter*, 28:1-28:5, 2017. Available at: <https://doi.org/10.1145/3125571.3125585>.

MEDINA MORA, A.; SALAZAR, P.; VÁZQUEZ, L. D. *Derechos humanos y restricciones: Los dilemas de la justicia*. Porrúa, 2015.

MÉXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suárez Ávila, A. A., Aguilar Morales, L. M., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, & Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Derechos humanos tanto de fuente constitucional como convencional y parámetro de control de la regularidad constitucional: Contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011*, 2017.

PÉREZ-LIÑÁN, A.; AMES, B.; SELIGSON, M. A. Strategy, careers, and judicial decisions: Lessons from the Bolivian courts. *Journal of Politics*, 68(2), 284-295, 2006.

POU JIMENEZ, FRANCISCA. 2019. «Supreme and Constitutional Courts: Directions in Constitutional Justice». *Routledge Handbook of Law and Society In Latin America*.

PRESIDENTE SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2010. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2010-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020)

PRESIDENTE SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2018. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2018-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

PRESIDENTE SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2017. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2017-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

PRESIDENTE SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2016. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe-de-labores/2016-01-01> (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

PRESIDENTE SCJ. Informe anual de labores del Poder Judicial Federal, PJF, Mexico, 2015. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de>

transparencia/informe-de-labores/2015-01-01 (consultado por última vez el 31 de julio de 2020).

RICHARDS, M. J.; KRITZER, H. M. Jurisprudential regimes in Supreme Court decision making. *American Political Science Review*, 96(2), 305-320, 2002.

RÍOS FIGUEROA, J. *Informe\_DéficitMeritocrático.pdf*, 2018. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view?usp=drive\\_open&usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view?usp=drive_open&usp=embed_facebook).

RÍOS-FIGUEROA, J. Instituciones para la justicia constitucional en América Latina. *Tribunales Constitucionales en América Latina*, 47-85, 2010.

RISSE, T.; RISSE-KAPPEN, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. *The persistent power of human rights: From commitment to compliance*. Cambridge University Press, v. 126, 2013.

ROGERS, D. E. M. *Diffusion of Innovations*. 5. ed. Free Press, 2003.

SERRANO GARCÍA, S. *Recepción de los criterios interamericanos en las Cortes de Colombia y México: De las ideas a los resultados*. IJ UNAM, 2020.

SIKKINK, K.; KIM, H. J. The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations. *Annual Review of Law and Social Science*, 9(1), 269-285, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102612-133956>.

VALDERRAMA GÓMEZ, C. *El papel de las audiencias en la protección de derechos y la construcción de legitimidad judicial los casos de Colombia y México*. FLACSO Mexico, 2015.

#### **Sobre a autora:**

**Karina Ansolabehere** | E-mail: kansolab@unam.mx

Pesquisadora do Instituto de Pesquisas Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM). Pesquisadora e Professora em tempo parcial na FLACSO-México. Suas áreas de interesse são: política judiciária, direitos humanos, mobilização jurídica e teoria política. Socióloga pela Universidade de Buenos Aires e Doutora em Pesquisa em Ciências Sociais pela FLACSO-México.

Artigo convidado.