

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 36
O R D I N A R I A
MARTES 5 DE ABRIL DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y tres minutos del martes cinco de abril de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número treinta y cinco ordinaria, celebrada el lunes cuatro de abril del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes cinco de abril de dos mil dieciséis:

I. 547/2014

Amparo en revisión 547/2014, promovido por *****, contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 235, párrafo último, 237, 245, fracción I, 247, párrafo último, y 248 de la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, mediante Decreto 1983. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia impugnada. SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la *****, bajo las consideraciones y efectos precisados en esta ejecutoria. TERCERO. Es infundada la revisión adhesiva de la autoridad responsable.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al apartado IV, relativo a la oportunidad y procedencia.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena recapituló que una primera posición, formulada por el señor Ministro Medina Mora I., sostiene que el juicio de amparo debe declararse improcedente por detectar vicios en la constitución de la sociedad quejosa mediante pruebas traídas oficiosamente y que no obran en autos; que una segunda posición, formulada por el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, plantea dudas sobre la improcedencia del juicio por la imposibilidad de dar efectos a una eventual concesión del amparo; que una tercera posición, planteada

por los señores Ministros Presidente Aguilar Morales y Pérez Dayán, plantea que el juicio es improcedente por resultar inviable la petición formulada por la quejosa ante la autoridad administrativa, por la inobservancia de otros requisitos legales, como la falta de protocolo de investigación, del cumplimiento de requisitos de un laboratorio o de la propuesta de un medicamento o tratamiento específico.

Narró que, mediante escrito de veinticuatro de junio de dos mil trece, la quejosa solicitó a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la expedición de autorización sanitaria para la comercialización y desarrollo de medicamentos hechos a base de cannabis y psicotrópico tetrahidrocannabinol (THC), para la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, transporte, suministro, empleo, importación, exportación y comercialización de medicamentos y tratamientos a base de los mismos. Resaltó que no solicitó realizar investigación, en los términos establecidos por la Ley General de Salud, esto es, mediante la presentación de protocolos, sino realizar aquellas actividades prohibidas por dicha ley. Retomó que, el dos de julio de ese mismo año, la autoridad administrativa respondió que precisamente esas actividades están prohibidas por los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud, por lo que no puede ser expedida autorización alguna al respecto.

Recalcó que la autoridad no argumentó que la quejosa debiera tener un laboratorio, ni que debiera dedicarse previamente a la investigación de medicamentos, ni que el fin de la empresa era contrario a la ley, sino que la motivación de la negativa fue la existencia de una prohibición absoluta de las actividades expresamente solicitadas por la quejosa.

No compartió la propuesta del señor Ministro Medina Mora I. respecto de los vicios de la constitución de la sociedad quejosa, porque ello no está contemplado por las reglas técnicas de la Ley de Amparo, ni se está en posibilidad de valorar los elementos de prueba introducidos oficiosamente al margen de las reglas probatorias, pues ya finalizó la etapa contradictoria, aunado a que el hecho de que esta Suprema Corte se allegue de documentos para acreditar el estado actual que guarda un justiciable constituiría la imposición de un requisito extraordinario para que las personas accedan a la justicia constitucional, lo cual inhabilitaría una justicia efectiva y vulneraría el principio de igualdad de las partes. Apuntó que ya se acreditaron los requisitos mínimos previstos en la ley como presupuestos procesales, en virtud del artículo 75 de la Ley de Amparo, cuyo texto reza “el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad”. Asimismo, compartió la preocupación de la señora Ministra Piña Hernández en tanto que esta causal de improcedencia que

se propone no encuentra sustento en las fracciones de los artículos 61 y 63 de la Ley de Amparo, máxime que, de acuerdo con el numeral 107, fracción I, constitucional, el juicio de amparo procede cuando una persona que tenga interés legítimo o jurídico combata una norma general por estimar que viola derechos humanos, siendo el caso que la quejosa acreditó su interés jurídico para impugnar diversas disposiciones de la Ley General de Salud con motivo de su primer acto de aplicación y, en consecuencia, este Tribunal Pleno tiene la obligación de pronunciarse sobre la regularidad constitucional de la ley impugnada.

Tampoco compartió que el juicio sea improcedente suponiendo la irregularidad de la existencia de la sociedad quejosa para concluir que carezca de personalidad para solicitar una autorización en los términos formulados ante la autoridad administrativa; en razón de que los jueces de amparo no pueden analizar oficiosamente la personalidad ni los presupuestos procesales del procedimiento administrativo seguido ante la autoridad, pues si éstos los estimó colmados la propia autoridad, los únicos presupuestos procesales que se pueden analizar oficiosamente, por ser de orden público, son los del juicio de amparo, en términos de los artículos 11 y 75 de la Ley de Amparo. Adicionalmente, estimó que, de sentar el precedente consistente en que los jueces de amparo deben analizar la regularidad de la existencia de las personas morales cuando acudan al juicio de amparo con independencia de que no lo controvierta la autoridad,

comprometería la efectividad de juicio de amparo como un medio de control constitucional.

En cuanto a la duda externada relativa al sobreseimiento porque los efectos de una eventual concesión carezcan de practicidad, concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que la posible falta de efecto práctico de una concesión de amparo depende de la decisión de este Tribunal Pleno de diseñarlo y darle un efecto útil. Preciso que en la Primera Sala se ha resuelto, en diversos casos, que los efectos no deben impactar en la procedencia de un juicio, cuando los presupuestos procesales previstos por la ley están colmados.

Adelantó que, aunque este Tribunal Pleno no acepte el criterio de la Primera Sala el juicio de amparo es procedente porque, aunque existieran razones diversas a las estudiadas por la autoridad administrativa para negar la petición de la autorización de la quejosa —como no haber agotado el procedimiento previsto para lograr la autorización para la exclusiva investigación de la cannabis o THC, o porque no se acredita contar con los requisitos de un laboratorio—, este Tribunal Pleno no debe analizar si la quejosa puede realizar las actividades respecto de las cuales solicitó autorización, sino pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de las normas impugnadas y, de llegarse a estimar que son inconstitucionales, la autoridad administrativa, para dar cumplimiento al fallo, no deberá considerar las normas declaradas inconstitucionales y podrá resolver volver a negar

la autorización ahora por razones distintas, por ejemplo, la insatisfacción de otros requisitos legales, fundando y motivando su decisión en leyes constitucionales, por lo que no le corresponde a esta Suprema Corte sustituirse en la autoridad administrativa y anticipar las posibles razones para volver a negar la solicitud formulada por la quejosa, pues ello violaría el principio de división de poderes.

Concordó en que las normas impugnadas establecen un esquema de prohibición absoluta para las actividades respecto de las cuales la quejosa solicitó autorización.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que el señor Ministro Medina Mora I. repartió los tres documentos a que hizo referencia en la sesión pasada: 1) una solicitud de antecedentes del registro de la sociedad mercantil quejosa, 2) el pago de los derechos y 3) la respuesta alusiva a que no se localizó registro alguno. Convino con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que estos documentos no podrían ser incorporados al expediente. Independientemente de que la sociedad no se encuentre inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y que no ha realizado actos frente a terceros, en términos del artículo 2º, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, coincidió con el señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena en que no es el momento para desacreditar la legitimación o personalidad de la empresa quejosa.

Asimismo, concordó en que, bajo la óptica o lógica del nuevo juicio de amparo, no se puede considerar que la falta

de efectos pueda producir la improcedencia o el sobreseimiento del propio juicio. Apuntó que esto pudo haber tenido su lógica en la anterior Ley de Amparo, pero desde entonces había emitido algunos votos separándose de esa situación. Adelantó que, en el tema de fondo, realizaría sus comentarios.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en favor de la procedencia del juicio, pues la sociedad quejosa tiene interés jurídico, al reconocérsele el carácter por parte de la autoridad administrativa y, en consecuencia, resultaría complicado que este Tribunal Pleno revise su legitimidad ahora. Advirtió que, de sostener lo contrario, implicaría el establecimiento de un criterio que obligaría a esta Suprema Corte a revisar esta situación en casos similares, siendo que siempre se ha convalidado la personalidad que, a su vez, se reconoce por la autoridad.

Adelantó que, de entrar al estudio de fondo, se atenderá a los planteamientos que se esgrimieron en el amparo. Estimó que el objeto de la sociedad no puede considerarse inconstitucional o ilegal, independientemente de que realice su labor y su trabajo como considere pertinente. Asimismo, apuntó que la sociedad se constituyó ante notario público, que es una de las formas reconocidas por la ley. Señaló que lo único discutible pudiera ser que, el hecho de haberse constituido, por sí mismo, le otorga personalidad a la sociedad para actuar; y concluyó que así es, en virtud del artículo 2, párrafo tercero, de la Ley General

de Sociedades Mercantiles, el cual prevé que “Las sociedades no inscritas en el Registro Público de Comercio que se hayan exteriorizado como tales, frente a terceros consten o no en escritura pública, tendrán personalidad jurídica”.

Comentó que, fácticamente, ante los notarios públicos se constituye un sinnúmero de sociedades que no actúan de inmediato, siendo que dichos notarios tienen la obligación de, al constituir la sociedad, dar aviso a la autoridad fiscal para supervisar esa sociedad, lo cual constituye un elemento más para considerar que, a partir de ese momento, nace la sociedad y puede actuar.

En la especie, indicó que, existiendo un acto de aplicación, se trata de una ley heteroaplicativa, y recordó que, respecto de uno de los precedentes que se cita en el proyecto, alusivo a las leyes autoaplicativas, votó en contra del criterio mayoritario al considerar que también se le debería reconocer su personalidad y legitimación en esos casos similares. Por esas razones, anunció que estará por la procedencia y por el reconocimiento de la personalidad de la sociedad quejosa.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró no haber dicho que se debía desacreditar la personalidad de la sociedad quejosa, puesto que se constituyó legalmente con un objeto lícito, sino que únicamente indicó que la empresa no había acreditado dedicarse realmente a esa actividad y que no tenía las autorizaciones necesarias, como son la

licencia sanitaria y otros requisitos que exige la ley para poder operar como laboratorio, y si bien eso se acerca a la determinación que debe tomar una autoridad administrativa, para el efecto de la resolución del amparo, en congruencia con lo solicitado y lo que se sostiene en el acto reclamado, que la empresa tendría que demostrar ante la autoridad que puede hacer eso y, paradójicamente, implicará que se le niegue la autorización porque no reúne los requisitos legales.

Precisó que no se puede desvincular totalmente en un juicio de amparo el estudio de la constitucionalidad de la ley de las particularidades del acto de aplicación, como si estuviera en una acción abstracta, sino vincularla necesariamente al acto de aplicación, el cual aporta la llave para acceder a la impugnación de la norma. De tal modo, estimó que, para que este Tribunal Pleno reconozca el derecho de la quejosa en este juicio de amparo, debió demostrar haber reunido los requisitos que la ley y el reglamento señalan, los cuales no fueron impugnados en este amparo.

El señor Ministro Laynez Potisek compartió que, en el caso, está acreditado el interés jurídico, y que no corresponde que, a través del juicio de amparo, este Tribunal Pleno estudie los requisitos que debe de cumplir una persona para acceder a un trámite porque eso es parte del área administrativa.

Estimó que la duda le surge en la legitimación *ad causam*, en la inteligencia de que, como están planteados

los agravios, pudiera no materializarse un efecto concreto en la sentencia. Explicó que es muy complejo el sistema de la Ley General de Salud, pues distribuye muchas competencias. Apuntó que su artículo 368, párrafo segundo, prevé que “Las autorizaciones sanitarias tendrán el carácter de licencias, permisos, registros o tarjetas de control sanitario”, por lo que, si una persona acude a la Cofepris a solicitar un permiso de importación de medicamentos o de fórmulas con estupefacientes o psicotrópicos, se le exige una serie de requisitos previos a la solicitud. Aclaró que la licencia sanitaria se otorga para el funcionamiento como laboratorio que produce medicamentos, el permiso sanitario es para la importación y exportación de estupefacientes, y el registro opera cuando se obtiene el medicamento basado o no en estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Ejemplificó que, en un trámite normal ante la Cofepris de registro sanitario para una vacuna, se exige, entre otros aspectos, la licencia sanitaria, el responsable sanitario, la información de calidad, la información de fabricación, los aditivos de medicamento, etcétera, por lo que no basta una escritura constitutiva. Ante todas esas exigencias derivadas de la Ley General de Salud, manifestó haberle llamado la atención la respuesta dada por la Cofepris a la solicitud de la quejosa, pues tan sólo para el registro de un medicamento precisa una serie de requisitos, al ser un mercado bastante controlado; aunado a ello, supuso que lógicamente todos los requisitos no los cumple la quejosa, porque, en principio, los hubiese presentado con los propios formatos de trámite que

da la Cofepris y, luego, no constan en autos. En ese tenor, estimó que, aun en el caso de la concesión del amparo por considerar inconstitucional la prohibición absoluta, la quejosa no podría obtener la autorización para ninguna de las actividades que se están solicitando.

Así, anticipó que estaría en contra de los efectos del proyecto, puesto que este Máximo Tribunal no podría instruir a la autoridad administrativa a que coloque estas sustancias, por ejemplo, en el listado del artículo 245, fracción II, de la Ley General de Salud, ya que implicaría legislar.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se posicionó por la procedencia del amparo, puesto que se trata de una empresa que solicitó a la Cofepris la autorización sanitaria para la comercialización y desarrollo de medicamentos hechos con base en cannabis sativa y cualquier otro cannabinoide, y también para sembrar, cultivar, cosechar, elaborar, preparar, acondicionar, adquirir, poseer, transportar en cualquier forma, suministrar, emplear, importar, exportar y, en general, comercializar cannabis sativa y THC, con el objeto exclusivo de desarrollar y comercializar medicamentos y tratamientos con base en los mismos, a lo cual recayó una respuesta contundente en el sentido de que no se puede dar esa autorización porque esa es una sustancia prohibida de manera absoluta por la ley correspondiente.

Estimó que ese sólo hecho hace procedente el amparo, pues tiene interés tanto legítimo como jurídico para impugnar

el contenido de esa respuesta y, en consecuencia, muchos de los argumentos que se han dado en esta sesión y en la anterior tendrán que analizarse cuando se estudie el fondo del asunto. Asimismo, consideró que, en su caso y sin que implique un pronunciamiento de su parte, se podrían valorar los agravios en el fondo como inatendibles o infundados, pero en este momento no se trata de una cuestión de procedencia o improcedencia.

En cuanto a los efectos, recordó que ha votado reiteradamente, en asuntos con la anterior Ley de Amparo y en la vigente, que eso no es pretexto para declarar improcedente un juicio de amparo, sino que, como ha resuelto la Primera Sala en diversos precedentes, se deben distinguir tres momentos: 1) la procedencia del amparo, 2) que los conceptos de violación sean fundados o no y, en caso de que el amparo sea procedente y fundado, 3) cuáles serían los efectos. Resaltó que el caso paradigmático que se presenta con la Ley de Amparo vigente es el de interés legítimo, pues no se puede declarar improcedente un juicio de amparo so pretexto de la relatividad de las sentencias de amparo, ya que constituyen dos momentos distintos. Recalcó que el tema de los efectos será analizado en su momento, adelantando que, por las peculiaridades del caso estaría de acuerdo con el proyecto en ese punto.

En relación con el tema de que no se puede desvincular el acto de aplicación de la norma de carácter general en el amparo contra leyes, precisó que hay distintas

formas para acudir al amparo en contra de una norma heteroplicativa: 1) usando el acto de aplicación simplemente como puerta de entrada, sin impugnarlo por vicios propios, como es el caso concreto, y 2) impugnando también el acto de aplicación por vicios propios. Acotó que lo anterior no significa que se pueda acudir al amparo contra leyes heteroaplicativas sin que sea procedente el amparo contra el acto de aplicación pues, de lo contrario, se desvirtuaría el amparo contra leyes.

El señor Ministro Medina Mora I. recordó haber estimado que la prohibición que contiene la norma impugnada es inadecuada, y que la sociedad no tiene las capacidades que la ley y las mejores prácticas exigen para acceder a estas autorizaciones para producir, investigar, comercializar e importar medicamentos con base en los componentes psicoactivos de la cannabis, en términos del artículo 198 de la Ley General de Salud, lo cual tiene un impacto en la legitimación *ad causam*, como lo ha expuesto el señor Ministro Laynex Potisek.

Recordó que, a partir de la obtención de las constancias de registro, formuló su posición consistente en que la falta de registro tiene un impacto en la personalidad de la empresa, a diferencia de lo que señaló el señor Ministro Franco González Salas, pues la sola exteriorización no completa los extremos del artículo 2 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, pues expresamente el Código de Comercio obliga a las sociedades a registrarse, máxime que,

según las jurisprudencias citadas de su parte en la sesión anterior, la actuación frente a la autoridad o el registro de libros contables no es suficiente para acreditar su personalidad.

En ese sentido, y contrario a lo estimado por los señores Ministros ponente Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz, en este momento procesal se puede examinar esta situación, junto con la falta de capacidad, para acreditar una causa de improcedencia, conforme al artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con sus diversos numerales 5, fracción I, y 10, así como el precepto 107, fracción I, constitucional.

Aclaró que no existe irregularidad en obtener información adicional, puesto que los juzgadores pueden realizar las actuaciones que estimen necesarias, conforme al artículo 75, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

La señora Ministra Piña Hernández distinguió entre la personalidad para acudir al juicio de amparo y el hecho de que el acto tendrá efectos prácticos, derivados de reunir o no los requisitos para la autorización sanitaria o licencia para actuar como laboratorio. Respecto la primera, convino en que ya está reconocida tanto en su acta constitutiva como ante la propia autoridad, siendo que la Ley de Amparo establece que será suficiente con que se tenga por reconocida la personalidad ante la autoridad responsable y, en consecuencia, tiene interés jurídico.

Discordó de los señores Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales en cuanto a que, si la autoridad solicitó una autorización para realizar diversas conductas relacionadas con un estupefaciente o psicotrópico con prohibición expresa, lógicamente la autoridad no le va a pedir que exhiba licencias sanitarias, registros o condiciones de laboratorio, entre otros, porque simplemente está prohibido y, de habérselo pedido, habría incurrido en un argumento circular: exigir esos requisitos cuando, de entrada, está prohibida esa actividad.

En cuanto a los efectos, tomando en cuanto que existe una prohibición absoluta para emitir cualquier permiso o autorización de laboratorio, y de concederse el amparo, ya no sería absoluta, por lo que la autoridad le tendrá que pedir todos los requisitos que establece la ley para cualquier estupefaciente o psicotrópico permitido en forma parcial.

Respecto de la afirmación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, concerniente a que nunca hay que sobreseer por no poder concretar los efectos del juicio de amparo, estimó que cada asunto debe analizarse en sus méritos, por lo que no adelantó criterio en ese sentido. En el caso concreto, consideró que se pueden concretar los efectos del amparo en los términos que indicó, aunque ello sería discusión en materia del fondo. Por esas razones, valoró que el juicio es procedente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados IV —en su primera

parte— y V relativos, respectivamente, a la oportunidad y a las cuestiones previas, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al apartado IV —en su segunda parte—, relativo a la procedencia.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que esta Suprema Corte tiene la posibilidad de revisar las causas de improcedencia que no se hubieren hecho valer en el juicio, o bien, siendo las mismas, verlas de diferente manera, porque son de orden público, de estudio preferente y de análisis oficioso, de acuerdo con la tesis de rubro “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.”, que cita “a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo”.

Recalcó que este es un caso de litigio estratégico, en donde, desde el origen, la persona moral tiene la finalidad

específica de provocar el pronunciamiento de este Tribunal Constitucional, lo cual estimó como un uso injustificado de la justicia constitucional, puesto que la misma se insta para resolver un problema hipotético, estimando que los litigios estratégicos deben —por lo menos— estar fundados en problemáticas y personas reales, no sólo en ejercicios intelectuales abstractos y, por ende, los tribunales constitucionales no deben responder a cuestionamientos hipotéticos de carácter especulativo, aun sin dejar de reconocer que implica un tema muy importante para la vida jurídica de nuestro país. Abundó que, con la concesión del amparo, se pretende el resarcimiento de los derechos humanos que han sido violados; sin embargo, en el caso se obtendrá un pronunciamiento en abstracto, pues la quejosa no ha cubierto todos los requisitos de la Ley General de Salud, de las normas oficiales mexicanas relativas ni de los reglamentos para instalar un laboratorio o funcionar como empresa productora de medicamentos.

Señaló que, tomando en cuenta el objeto social de la quejosa en su escritura constitutiva, primero debió solicitar la autorización y cubrir todos los requisitos para operar como una productora de medicamentos, y luego pedir la autorización para hacerlo con los estupefacientes en cuestión; no obstante, la forma en que se condujo se asemeja más al ejercicio del derecho de petición, y la autoridad contestó al respecto.

Subrayó que el tema resulta muy importante y trascendente, pero no vale la pena que este Tribunal Constitucional se pronuncie en abstracto, es decir, determine la situación de una persona que no se va a beneficiar del amparo respectivo porque no ha satisfecho los requisitos establecidos para realizar medicamentos permitidos —y, con menor razón, para los no permitidos—, por lo que no cuenta con legitimación en la causa. En ese contexto, si sólo se trata de una persona moral creada para provocar una discusión y un pronunciamiento abstracto, entonces tiene únicamente un interés simple, razón por la cual el señor Ministro Medina Mora I. concluye en que se actualiza la causa de improcedencia del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, analizada de manera diferente a como fue planteada ante el juzgado de distrito, con lo cual coincidió.

Agregó que, de proceder al estudio de fondo, se analizaría una situación en abstracto, en relación con una política pública, lo cual no es la finalidad del juicio de amparo, sino de otras autoridades. Recalcó que la finalidad del amparo es, en su caso, preservar los derechos derivados de un acto permisivo del Estado, a través de la autoridad competente, no otorgar derechos que la autoridad competente no ha concedido en ese sentido, porque eso sería variar la política pública, en la cual esta Suprema Corte no tiene injerencia, independientemente de que en las resoluciones que se emitan como jueces constitucionales se pueda incidir en la política pública.

La señora Ministra Piña Hernández reflexionó hasta dónde, como juzgadores de amparo, se debe advertir si el juicio responde a una cuestión real y objetiva o es de los denominados litigios estratégicos.

Sostuvo lo dicho anteriormente, en relación a que no se puede obligar a la quejosa a cubrir todos los otros requisitos previos a la solicitud de la autorización, pues pudiera ser que únicamente se quiera dedicar a los medicamentos en cuestión, además de que el artículo 222 de la Ley General de Salud prevé la posibilidad de aceptar el registro con que cuente en otro país, sin llevar todo el procedimiento, además de que esta situación especulativa de hecho también contemplaría las ganancias que pueda obtener al obtener la autorización para producir medicamentos a partir de esa sustancia prohibida.

Por lo que ve a lo planteado por la Ministra Luna Ramos, en función de hasta dónde se da una afectación real y actual en la esfera de la quejosa, en principio consideraría que, técnicamente, el hecho de que la sociedad no sea propiamente un laboratorio o de que se trate de un amparo estratégico, no llevan a la improcedencia del juicio de amparo, porque no actualiza ninguna causa de improcedencia prevista por la Ley de Amparo, a pesar de que no son limitativas, sino enunciativas.

Advirtió que, si se pretende construir un criterio novedoso, atendiendo a estas situaciones, en atención a los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5° de

la Ley de Amparo, ello debe ser analizado con detenimiento, por lo que solicitó que se aplazara la resolución de este asunto, dada la importancia del tema.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que es peligroso comenzar a calificar si las personas acuden a esta Suprema Corte mediante un litigio estratégico o no, y recordó que los mayores avances jurisprudenciales derivan precisamente del litigio estratégico, por lo que limitarlo implicaría un retroceso en la jurisprudencia nacional e internacional. En el caso, recordó que unas personas constituyeron una sociedad y elevaron una solicitud a la autoridad, la cual le contestó como sucedió, aunque pudo haberlo hecho en otros términos. Retomó que el problema de fondo es analizar si esa sociedad, que alega el derecho a la salud, puede o no obtener el permiso solicitado, no determinar si el litigio es estratégico o no y, por ende, es válido.

En cuanto hace al tema de si esta Suprema Corte puede o no participar en las políticas públicas, resaltó que todo el tiempo, mediante todas sus decisiones, hace política pública, aclarando que el problema de entendimiento deriva de estimar que la política pública corresponde únicamente a la administración pública o al legislador. Ejemplificó con una decisión de la Primera Sala en la que se resolvió que las personas que declararan su condición de adicción no debían ser sometidas a un proceso de rehabilitación. En la especie, recapituló que existe una prohibición en el artículo 245, fracción I, de la Ley General de Salud, y si bien el diverso

precepto 249 permite los fines de investigación científica, esta sociedad no tiene como objeto la investigación, sino su comercialización en el terreno del mercado de fármacos, lo cual será analizado en el fondo con la óptica del derecho a la salud, como fue planteado por la quejosa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz, porque no se está ante un caso abstracto, sino ante un acto de autoridad que recae a una solicitud de una sociedad, independientemente de las intenciones de ésta. Estimó que se podría calificar como de litigio estratégico, pero de ello no deriva una improcedencia, además de que resultaría complicado determinar cuáles casos lo son y cuáles no, máxime que muchos avances en el mundo jurídico derivan del litigio estratégico, ya que permite a los jueces acercarse a temas que, de otra manera, difícilmente llegarían al conocimiento de este Tribunal Constitucional, para avanzar en el desarrollo y protección de los derechos humanos.

Aclaró que su posición no implica que, en ciertos casos concretos de litigio estratégico, se sobresea al advertirse alguna improcedencia, mas no por el simple hecho de ser un litigio estratégico podría generar una categoría de improcedencia novedosa.

En cuanto al tema de las políticas públicas, coincidió con el señor Ministro Medina Mora I. en que todo lo que esta Suprema Corte resuelve incide en políticas públicas, pero no es lo mismo que diseñarlas, puesto que eso le corresponde

a otros Poderes. Puntualizó que este Tribunal Pleno, cuando se alega la violación a un derecho humano, lo analiza como resultado de su facultad constitucional y, eventualmente, ese pronunciamiento puede incidir en las políticas públicas. Recordó que, en el asunto de la Primera Sala sobre el uso lúdico de la marihuana, se discutió ampliamente si la resolución incidía o no en las políticas públicas, mas ello no provocó que, al implicarlas, *a priori* se imposibilitara el estudio del asunto. Abundó que, cuando se afecta un derecho humano y se somete el caso a este Tribunal Pleno, no sólo tiene la legitimidad, sino la obligación de analizar el tema en cuestión y tomar las decisiones correspondientes.

En cuanto a la afirmación que se hizo de que “el juicio de amparo sirve solamente para defender aquellos derechos que otorga la autoridad”, hizo énfasis en que la autoridad en México no otorga derechos humanos, sino los reconoce la Constitución, por lo que el juicio de amparo sirve para defender los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los derechos humanos de fuente internacional que, por mandato del artículo 1º constitucional, también son Constitución.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que no se trata de crear una causal de improcedencia relativa a los litigios estratégicos, sino de que deben estudiarse únicamente los litigios estratégicos reales, esto es, los que provoquen una discusión y una determinación, no solamente para el caso

concreto, sino para la aplicación respectiva a una situación real, no ficticia.

En el caso, indicó que de las pruebas contenidas en el expediente —el acta constitutiva, la solicitud, la contestación— se desprende que no es una empresa que se quiera dedicar exclusivamente a producir medicamentos con insumos de marihuana, sino a todo tipo de medicamentos, siendo que no se cuenta con documentación que demuestre haber cubierto los requisitos para las autorizaciones correspondientes, máxime que la solicitud motivo del caso se elevó catorce días después de constituida la sociedad.

Reiteró no estar en contra de los litigios estratégicos pues, tal como dijeron los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz, de ellos han surgido planteamientos interesantes vinculados con políticas públicas; sin embargo, deben ser litigios estratégicos reales. Coincidió en que la aplicación de la Constitución que diariamente efectúa este Tribunal Constitucional y todos los órganos jurisdiccionales inciden en política pública, mas ello no significa su diseño. Asimismo, concordó en que el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sirven para que este Tribunal Constitucional preserve los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución.

Consideró que, ante estos casos, se debe analizar si se viola o no la Constitución, pero antes se deben acreditar las premisas de procedencia que la propia Ley de Amparo

establece, siendo que en el caso concreto, de conformidad con lo que contiene el expediente, no se cumple; y si bien es plausible lo que la quejosa pide y puede ser trascendente para la vida jurídica nacional, estos problemas se están abordando en foros ante las autoridades legislativas, pues se requieren opiniones multidisciplinarias, así como otras cuestiones técnicas, científicas, psicológicas, por lo que no es factible exclusivamente un análisis de constitucionalidad.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena anunció que sostendría el proyecto, pues no se está ante una situación hipotética, sino que el problema afecta la condición y la situación jurídica del quejoso, y no acudió a que se analizara la legalidad del acto reclamado, sino la constitucionalidad de las normas que sirvieron como fundamento para dicho acto.

Indicó que el planteamiento debe partir de la premisa de que todo ciudadano tiene derecho a que la autoridad le conteste sus solicitudes de manera fundada y motivada y con base en normas constitucionales. Respecto de si se trata de un litigio estratégico o no, expresó temor respecto de que un tribunal empiece a generar categorías *ex iure* de quejosos, es decir, un catálogo más pequeño de improcedencias, lo cual implicaría una discrecionalidad que ni la Constitución ni la Ley de Amparo otorga a este Tribunal Pleno.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró compartir fundamentalmente lo expuesto por los señores

Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea. Adelantó que, para no alterar la discusión, tomará la palabra en la siguiente sesión o, en su caso, formulará un voto para separarse de consideraciones con las que no concuerde.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y tres minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves siete de abril del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.