



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2018 DIC 4 PM 1 52

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PRIMERA SALA
SECRETARÍA DE ACUERDOS

Lic Alvaio 375
FORMA A-55
SECRETARÍA DE ACUERDOS
JUSTICIA DE LA NACION
PRIMERA SALA

2018 NOV 30 PM 12 27

SECRETARÍA DE ACUERDOS
JUSTICIA DE LA NACION
PRIMERA SALA

PS-03339

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

En el asunto citado al rubro, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por mayoría de cuatro votos, la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud por vulnerar el libre desarrollo de la personalidad, y concedió el amparo al quejoso para el efecto de que el Comisionado de Autorización Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios le otorgue una autorización para la realización de los actos relacionados con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos (sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar) en relación exclusivamente con el estupefaciente *cannabis* y el psicotrópico THC, sin que ello implique la autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de dichas sustancias. Para justificar lo anterior, se retomaron las consideraciones expresadas en el amparo en revisión [REDACTED]. Por otro lado, se determinó que son constitucionales los artículos 234 y 368 de la Ley General de Salud ya que ninguno de ellos contiene una prohibición y, en consecuencia, no vulneran el libre desarrollo de la personalidad.

Si bien estoy de acuerdo con los resolutivos de la sentencia, quisiera abundar en las razones por las cuales me separé de la metodología utilizada en el fallo y de los efectos para los que se concedió la

Unidad de la Sala 2432

protección de la justicia federal, tal y como lo hice en el amparo en revisión [REDACTED]

1. Introducción

La experiencia de los últimos cincuenta años demuestra que la política prohibicionista en materia de drogas ha fracasado y que, por lo tanto, la misma requiere un cambio. Sin que haya disminuido la prevalencia de las adicciones en el mundo ni en nuestro país, es claro que la política que limita el acceso a sustancias controladas ha contribuido a incrementar la violencia y la corrupción asociadas a la delincuencia organizada, ha lastimado tanto a comunidades como a individuos, y ha generado un mercado negro de millones de dólares, afectando con todo ello los derechos humanos y la salud de la población mundial y nacional.

En estas circunstancias, urge un debate amplio, incluyente e informado que lleve a todas las autoridades del Estado mexicano y a la sociedad, a replantearse el modo de aproximación al fenómeno del consumo y producción de drogas. Estoy seguro que ninguno de mis compañeros ministros, ni aun los más favorables a la legalización de las drogas, pretenden que ésta se lleve a cabo sin la apropiada regulación.

Ahora bien, en el presente asunto, la Primera Sala estaba llamada a responder si la negativa de la autoridad administrativa para emitir una autorización a un individuo a fin de que siembre, cultive, coseche,

**VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017****PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

prepare, posea y transporte el estupefaciente conocido como *cannabis* y el psicotrópico THC para su uso lúdico o recreativo, es o no violatoria de sus derechos humanos. Partiendo del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la sentencia analizó la proporcionalidad de la medida legislativa que prohíbe realizar diversas actividades relacionadas con la producción y el consumo de marihuana, para concluir que tal medida no sólo es *innecesaria*, al existir medios alternativos igualmente idóneos que restringen menos el derecho, sino que además es *desproporcionada* en sentido estricto, toda vez que genera una protección mínima a la salud y al orden público frente a la intensa intervención al derecho de las personas a decidir qué actividades lúdicas desean realizar.

Como ya adelanté, si bien llegué a coincidir en que la negativa a otorgar la autorización administrativa a los quejosos resulta violatoria de sus derechos, específicamente de su autonomía personal, difiero de la metodología utilizada para ello, así como de los alcances de los efectos. Estoy convencido de que nuestra resolución debió conllevar efectos mayores y más específicos, así como hacerse cargo de las medidas necesarias para una concesión integral del amparo. Es más, me parece que de no prever medidas exhortativas de carácter estructural, lejos de estar protegiendo los derechos de nuestros ciudadanos, los estaríamos poniendo en riesgo. Me explico.

2. Crítica a la metodología de la sentencia

VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

En primer lugar y toda vez que nuestra decisión implicaba un pronunciamiento general sobre la política nacional en materia de drogas, en la que están involucrados diversos temas tales como la afectación a la salud de los individuos, la salud pública, el orden público, la violencia, la delincuencia y la corrupción, hubiera sido deseable acudir a conocimiento técnico y científico especializado *de manera formal*, así como escuchar las opiniones de diversos sectores.

Este modo de proceder lo ha llevado a cabo la Suprema Corte en ocasiones anteriores, con fundamento en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y en los Acuerdos Generales Plenarios 10/2007, por el que se establecen los lineamientos para la comparecencia de especialistas, y el 2/2008, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional.

Fue con base en dichos acuerdos que el Tribunal Pleno se allegó de conocimientos especializados y escuchó a la opinión pública en asuntos de relevancia y trascendencia, tales como los relativos a la interrupción del embarazo, las telecomunicaciones y el sistema de deducciones tributarias conocido como costo de lo vendido.

Recordemos que en las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra las leyes que autorizaban la interrupción del embarazo en el Distrito Federal, un tema particularmente sensible para la sociedad mexicana, se realizó un ejercicio amplísimo con la finalidad de que

**VOTO CONCURRENTE
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017****PDDER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

este Alto Tribunal se allegara de la mayor y mejor información posible sobre el tema debatido. En materia de salud, se requirió a la Secretaría de Salud, al IMSS, al ISSSTE y a los Institutos o Secretarías del ramo de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como al Consejo Nacional de Población. En materia de administración de justicia, se requirió a los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, a las Procuradurías Generales de Justicia de todas las entidades federativas y del Distrito Federal, a los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia penal y mixta, y a los Magistrados de Tribunales Unitarios de Circuito y a los Jueces de Distrito, en las mismas materias. Asimismo, se ordenó el desahogo de diversas pruebas periciales médicas, químicas y biológicas a cargo de expertos de la UNAM, del Instituto Politécnico Nacional e, incluso, de la Universidad Nacional de Colombia. Además, se celebraron diversas sesiones de comparecencia, a fin de que asociaciones, agrupaciones y particulares manifestaran sus ideas en audiencias públicas. Tal ejercicio involucró la participación de aproximadamente 80 personas de muy distinto origen, formación e ideología. Incluso, se creó un micrositio en la página electrónica de la SCJN, de acceso abierto al público, con todo el material documental y audiovisual recibido y generado en relación con el asunto.

Desde mi perspectiva, haber realizado respecto del tema de la legalización de la marihuana un ejercicio como el acabado de mencionar, con la intervención de todos los actores relevantes y de la opinión pública, hubiera permitido a esta Suprema Corte de Justicia no

sólo resolver este caso concreto, sino constituirse en el foro nacional para la discusión y futura implementación de una política integral en materia de drogas.

Un segundo aspecto metodológico que no comparto de la sentencia es que, al colocar el derecho al libre desarrollo de la personalidad como premisa mayor, dificulta la posibilidad de intervención estatal cuando estamos frente a una sustancia que produce una afectación “no tan grave” en la salud de las personas. En la lógica de la resolución, no se entiende por qué se requeriría una autorización administrativa para realizar las actividades relacionadas con su consumo, las cuales deberían considerarse siempre permitidas y sin posibilidad alguna de límite.

No coincido en que el Estado abdique de su facultad regulatoria simplemente porque una sustancia no sea “tan dañina”. La obligación constitucional es garantizar positivamente el derecho a la salud. Lo que resulta desproporcionado —y en esto concuerdo con la posición mayoritaria— es que el Estado pretenda utilizar el Derecho Penal para proteger el derecho a la salud y el orden público. Sin embargo, ello no puede ni debe traducirse en un coto vedado para la acción estatal. En otras palabras, que el consumo de cierta sustancia se encuentre permitido no tiene como consecuencia que el Estado esté impedido para regular las conductas asociadas a tal consumo ni prevenir, atender o tratar sus efectos. Si bien la misma resolución acepta que las campañas de información y las estrategias de salud pública serían más efectivas que la prohibición misma, al final su construcción



VOTO CONCURRENTE
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

argumentativa se centra en la *no intromisión estatal* frente a las libertades individuales, lo cual dificulta asumir y desarrollar un enfoque de salud pública, indispensable para proteger debidamente los derechos humanos de la población en general, y el derecho a la salud en particular.

Asimismo, me preocupa que conforme a la argumentación de la sentencia, el único elemento a tomar en cuenta para evaluar la proporcionalidad de la medida legislativa sea la magnitud del daño generado. Me parece, con todo respeto, que el grado de afectación no es el único criterio que el legislador puede tomar en cuenta legítimamente para regular una sustancia. Además de lo que la resolución denomina "magnitud del daño", el legislador puede tomar en cuenta, por ejemplo, las posibles formas de uso y abuso, las posibilidades legales y fácticas de combatir el abuso con éxito, las costumbres de la sociedad, el marco de cooperación internacional para el control y la lucha en contra de las drogas y, de manera muy relevante, la incidencia de la delincuencia organizada que participa en su comercialización.

En este sentido, soy de la opinión que cerrar la discusión a la oposición del libre desarrollo de la personalidad y la magnitud del daño que genera el consumo de cierta sustancia, es una sobresimplificación del problema que representa el análisis de la política estatal en materia de drogas, y deja en una pobre posición al Estado para generar la regulación que garantice los derechos humanos de la

población a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales aplicables, tal como nos lo mandata el artículo 1º constitucional.

Tampoco me convence la comparación que realiza la resolución entre la marihuana con el tabaco y el alcohol, por ser sustancias que producen "un daño similar". Me parece que cada sustancia debe ser regulada conforme a sus especificidades y que, de hecho, sería plenamente justificado a la luz de la Constitución darle un tratamiento diferenciado a cada una de ellas. Contrariamente a lo que sostiene la resolución, de que el que el tabaco y el alcohol se encuentren regulados y no prohibidos no se sigue en automático que deba autorizarse la siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión y transporte de la marihuana. Máxime que una traslación así obligaría también a aceptar su venta y comercialización, pues no habría justificación para negarlas, si el tabaco y el alcohol se venden y comercializan.

En suma, si bien estoy de acuerdo con los resolutivos de la sentencia, me parece que el camino propuesto para llegar a ellos resulta cuando menos problemático y carece del componente fundamental que debiera acompañar una resolución como la que fallamos: esto es, el enfoque de salud pública, pues la autorización de las sustancias necesariamente conlleva su regulación a partir del eje central de la salud pública.

3. Crítica a los efectos del amparo

**VOTO CONCURRENTES**
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la sentencia se determinó la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud para el efecto de que el Comisionado de Autorización Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios expida al quejoso la autorización a la que hacen referencia los artículos 235 y 247 de la referida Ley, para la realización de los actos relacionados con el autoconsumo con fines lúdico o recreativos (sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar) en relación exclusivamente con el estupefaciente *cannabis* y el psicotrópico THC, sin que ello implique la autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de dichas sustancias.

Quiero llamar la atención en que la resolución no se refiere a una alternativa de despenalización general de las conductas relacionadas con la marihuana. Únicamente se refiere a la posibilidad de autorizar al quejoso que solicitó el amparo la realización de las conductas relacionadas con el uso lúdico o recreativo de la marihuana. La autorización que se debe otorgar no hace, entonces, ninguna diferencia para todos aquellos individuos que en el pasado realizaron idénticas conductas y que por lo mismo se encuentran ya privados de su libertad. Tampoco permite la realización de las conductas señaladas por aquellas personas que no tengan el permiso de la autoridad sanitaria responsable. Esto es y en términos de los efectos de la sentencia, para la realización de las conductas indicadas sería necesaria, además de la solicitud de la autorización, la obtención de un amparo por cada individuo consumidor, ya que hasta en tanto la

autoridad legislativa no modifique las disposiciones legales prohibicionistas, los sujetos que no cuenten con la autorización correspondiente podrán ser procesados.

Es por todo ello que, de la manera más franca y respetuosa, no coincido con los alcances de los efectos. Soy de la opinión que no debimos otorgar una autorización abierta a los quejosos sin acompañarla de lineamientos para el establecimiento de una política pública integral en materia de drogas. El hecho de que no exista evidencia científica concluyente sobre el grado de afectación que causa el consumo de la marihuana, como la propia sentencia lo reconoce, no nos permite considerarla como una sustancia inocua, de ahí que tengamos frente a nosotros un reto enorme en términos de salud pública.

No hay que perder de vista que a nivel mundial la permisión y descriminalización del uso recreativo de la marihuana se ha dado mediante procesos de deliberación democrática en el seno de congresos y parlamentos. Los cuatro casos que cita la sentencia, esto es, el de los estados de Colorado y Washington en los Estados Unidos de América, los Países Bajos y Uruguay, han sido producto de amplios procesos legislativos, acompañados de la implementación de políticas públicas muy sólidas. Si bien las causas, procesos de implementación, regulación y consecuencias varían de país en país, un elemento común es que dichas medidas se han dado en un marco regulatorio fuerte, ordenado, integral y consensuado democráticamente.

**VOTO CONCURRENTES**
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Pongamos un par de ejemplos. En el caso específico de Uruguay, si bien estaba permitido el consumo personal desde 1974, fue hasta 2011 que se llevó a cabo el primer debate para la permisión del cultivo de marihuana, en el cual el Parlamento uruguayo discutió la posible despenalización del cultivo de *cannabis* y la reforma de la penalización para quienes comerciaran con dicho producto. Este debate no sólo tuvo resonancia legislativa, sino que el sector social, medios nacionales e internacionales apoyaron dichas medidas. En 2013, el Senado uruguayo aprobó la Ley 19.172 mediante la cual se reguló la producción, distribución y venta de *cannabis*. Con esto se estableció que era el Estado quien asumiría el control y regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de *cannabis* y sus derivados. Uno de los móviles o fuerzas motivantes de dicha Ley fue la de proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico. Con este primer ejemplo quiero destacar que la legalización de la marihuana en Uruguay no se dio como una medida aislada, sino en el marco de un proceso regulatorio integral.

Por su parte, el estado de Colorado convocó a una iniciativa popular en 2012, en la que los ciudadanos votaron a favor de la enmienda 64 que reformó la Constitución del Estado, permitiéndose el uso recreacional de la marihuana, así como su cultivo comercial y venta.

Este esfuerzo ciudadano tampoco se plasmó como algo aislado, ya que posteriormente a la aprobación de la citada enmienda, el

Gobernador firmó un decreto mediante el cual creó un grupo especial encargado de analizar todos los temas relacionados con las políticas públicas y regulaciones de la misma. Este grupo especial tiene la encomienda de entregar cada determinado tiempo un reporte sobre la implementación y las medidas que se considera que deben ser tomadas por el gobierno del Estado al respecto. Así, lo que inició a través de un proceso de democracia directa, se reforzó por una política integral del Estado que busca darle respuesta efectiva a las decisiones de la población.

Contrariamente a las experiencias relatadas, nuestra sentencia forma parte de un proceso a la inversa, pues previo a la construcción de un marco regulatorio, se están otorgando autorizaciones administrativas con fundamento en un resoluciones *jurisdiccionales*. Ello conlleva una enorme responsabilidad para este Alto Tribunal y por eso soy de la convicción de que nuestra sentencia debió precisar de la mejor manera posible, no solo los efectos concretos sino también las medidas exhortativas de carácter estructural.

Desde mi perspectiva, esto es técnicamente posible ya que la Nueva Ley de Amparo así lo prevé y la Constitución así nos lo mandata. En efecto, los artículos 74, fracción V; 77 y 78, último párrafo, imponen a los juzgadores federales la obligación de establecer, no solo los *efectos* en que se traduce la concesión de amparo, sino también las *medidas* adicionales a la inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado. Esto, en consonancia con el artículo 1° de la



**VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Constitución, que obliga a todas las autoridades a reparar las violaciones a los derechos humanos. El importante cambio llevado a cabo en la Nueva Ley de Amparo, nos ha despojado del carácter de meros legisladores negativos, y nos ha impuesto atribuciones propias de un auténtico Tribunal Constitucional, encargado de la más amplia protección de la Constitución y los derechos humanos.

En el sistema interamericano, la Corte ha sido enfática al interpretar que la obligación de reparación contenida en el artículo 63.1 de la Convención Americana, entraña el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias a fin de que hechos similares no se vuelvan a repetir y a contribuir a su prevención. Sobre este punto puede verse lo resuelto en Mack Chang vs. Guatemala, Cinco Pensionistas vs. Perú o Bulacio vs. Argentina, por ejemplo.

Francamente, me parece que la sentencia se quedó corta asumiendo únicamente los efectos tradicionales del juicio de amparo. No debió pasarse por alto que la resolución introduce una modificación sustancial en la política estatal en materia de drogas. En razón de lo anterior, y a fin de prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos, como Tribunal Constitucional teníamos la obligación de identificar y después exhortar a todas las autoridades del Estado, a adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos humanos de todos los gobernados. Sobre el particular, la Corte Interamericana ha señalado que dicho actuar es el adecuado para cumplir con la obligación general de respeto y garantía de los

derechos humanos, ello desde el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras hasta casos recientes como Artavia Murillo vs. Costa Rica o Cruz Sánchez vs. Perú.

Dicha obligación de reparar no debe ser extraña para el Estado mexicano. La Corte Interamericana, en todos los casos contenciosos en los que México ha sido condenado, ha ordenado la adopción de medidas de no repetición con el objeto de reparar integralmente el daño causado por las violaciones de derechos humanos en cada situación. Así, se le ha ordenado a nuestro país modificar la legislación en materia de acceso a la justicia electoral (Castañeda Gutman); fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de funcionarios de las Fuerzas Armadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos (Fernández Ortega y Rosendo Cantú); realizar reformas constitucionales y legislativas en materia de jurisdicción militar (Radilla Pacheco); fortalecer el funcionamiento y utilidad del marco del registro de personas detenidas en el país (Cabrera García y Montiel Flores) y, finalmente, capacitar a operadores de justicia para que puedan identificar, reaccionar, prevenir, denunciar y sancionar el uso de técnicas de tortura (García Cruz y Sánchez Silvestre).

La emisión de resoluciones estructurales que contengan efectos mucho más ambiciosos y acordes con la dimensión del problema planteado, tampoco ha sido ajena en el Derecho comparado. No pretendo sostener, en modo alguno, que lo resuelto por los tribunales constitucionales nos resulte vinculante, simplemente quiero ilustrar

**VOTO CONCURRENTES**
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que los conflictos planteados ante este tipo de órganos jurisdiccionales han generado soluciones como las que actualmente nos otorga nuestro propio orden jurídico.

Un buen referente es el caso de la Corte Constitucional de Colombia, que en las sentencias T-153/98, T-025/04, y T-760/08, incluyó diversas medidas, no sólo para declarar la inconstitucionalidad del estado de cosas en relación con el establecimiento carcelario, la situación de la población interna desplazada y el acceso a los servicios de salud, sino para establecer los lineamientos que permitieran reformar de manera sistémica dichas problemáticas en el Estado colombiano. Este proceder judicial implicó la determinación de acciones reales y concretas ordenadas a las autoridades responsables, en el marco de un proceso público de debate, decisión y ejecución de políticas. Ejercicios semejantes se han realizado por otros tribunales constitucionales, destacando los de Argentina, Costa Rica, India y Sudáfrica, primordialmente.

En mérito de lo expuesto, considero que la resolución debió atender a **dos dimensiones** de los efectos y medidas propios de la concesión del amparo. La primera correspondía al caso concreto que efectivamente se traduce en el otorgamiento de una autorización administrativa específica para el quejoso. La segunda dimensión era mucho más relevante, pues a través de ella debimos emitir una sentencia exhortativa de carácter estructural que posibilitara la creación de una política pública integral en materia de drogas.

4. Propuesta de efectos adicionales concretos para fortalecer el amparo otorgado

Por lo que hace a los efectos de la sentencia, y bajo la lógica de lo pedido por los quejosos, me parece que no debimos limitarnos a señalar que debía otorgarse la autorización, sino que desde aquí debimos tratar de modular la actuación de la autoridad sanitaria administrativa, en este caso la Cofepris. No haberlo hecho así implica dejar a la autoridad con un amplio margen de discrecionalidad que, incluso, podría poner en predicamento el cabal cumplimiento de lo que se está ordenando en la sentencia.

Al respecto, es importante hacer notar que la sentencia implica el otorgamiento de una autorización que, hasta el momento, Cofepris no podía conceder por no estar regulada de manera expresa en sus facultades. Por ello, era necesario señalar en el fallo ciertos lineamientos generales que podría seguir dicha autoridad, a partir de lo previsto en la Ley General de Salud, Títulos Décimo Sexto y Décimo Séptimo, relativos a autorizaciones y certificados, y vigilancia sanitaria respectivamente. Desde mi punto de vista, sólo así se hubiera logrado reparar de manera efectiva al quejoso en el goce de sus derechos al dotarlos de un marco jurídico certero que satisfaga la seguridad jurídica.

Así, conforme al artículo 368 de la Ley General de Salud, Cofepris debería otorgar una autorización sanitaria mediante la cual permita al quejoso la realización de los actos relacionados con el autoconsumo



VOTO CONCURRENTE
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

personal con fines recreativos (sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar) del estupefaciente *cannabis* y el psicotrópico THC. Dicha autorización debería ser otorgada por tiempo indeterminado, en términos del artículo 370, en el entendido de que la misma podrá ser revocada si se incurre en alguno de los actos que la propia sentencia de amparo señala como no permitidos, tales como el comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de dichas sustancias.

De acuerdo con el artículo 378, esta autorización podría ser revisada por la autoridad sanitaria competente a través de las visitas de verificación previstas en los artículos 396, fracción I y 396 bis del mismo ordenamiento legal. La referida autoridad sanitaria podría revocar las autorizaciones en diversos supuestos, por ejemplo, cuando el ejercicio de las mismas exceda los límites fijados o se dé un uso distinto a éstas; en caso de que el autorizado desacate de manera reiterada las órdenes que dicte la autoridad sanitaria; cuando el interesado no se ajuste a los términos, condiciones, requisitos de sus autorización o haga un uso indebido de ésta; en el supuesto de que los objetos o productos dejen de reunir las condiciones o requisitos bajo las cuales se haya otorgado la autorización o cuando lo solicite el interesado, todo ello en términos de lo previsto en las fracciones II, III, V, IX, X y XI del artículo 380 de la Ley General de Salud, y otorgando la garantía de audiencia establecida en el 382, para que los interesados ofrezcan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

5. Propuesta de sentencia exhortativa de carácter estructural

En lo tocante a la segunda dimensión necesaria de esta sentencia y con fundamento en los artículos 1° de la Constitución Federal, así como 74, fracción V, 77 y 78, último párrafo, de la Ley de Amparo, estimo que los efectos de la resolución debieron incluir, como mínimo, lo siguiente:

Exhortar a todas las autoridades del Estado mexicano involucradas en la política pública nacional en materia de drogas, a revisar el modelo prohibicionista a fin de replantear el marco normativo para evitar la violación de los derechos humanos de los gobernados y enfocar el problema desde el punto de vista de la salud pública integral, así como para ajustar todo el esquema de la prohibición sancionada penalmente al de la legalización regulada bajo los parámetros generales de la salud pública y la protección de los derechos humanos de los consumidores y no consumidores. Este ejercicio implicaba involucrar al menos a las siguientes autoridades:

A. Poder Legislativo

Exhortar al Congreso de la Unión para que, en el ejercicio de sus atribuciones, realice una revisión de todos los ordenamientos legales relacionados con la política prohibicionista del Estado en materia de drogas.

**VOTO CONCURRENTE
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por ejemplo, tiene que considerar la modificación de la Ley General de Salud, concretamente los artículos 234, 237, 245, 247, 248, 456, 474, 478 y 479 de dicho ordenamiento, con el fin de hacer posible la permisión para el uso lúdico de la marihuana, como conducta excluyente del delito. Y con particular relevancia, que las acciones de siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte de la marihuana para fines lúdicos o recreativos, no pueden estar sujetas a los límites estrictos de la cantidad (5 gr.) establecida en la tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato, prevista en el artículo 479 del aludido ordenamiento.

En caso de que en el nuevo marco legal se estimara necesaria la tramitación de una autorización para realizar estas actividades se requerirá también revisar los Títulos Décimo Sexto y Décimo Séptimo de la Ley General de Salud, relativos a autorizaciones y vigilancia sanitaria.

Exhortarlo también para que respecto al Código Penal Federal, el Congreso modifique los artículos 194, 195, y 195 bis, fracción II, lo anterior a efecto de incorporar la delimitación de las conductas que comprenden el uso lúdico y recreativo de la marihuana (siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte), a fin de que no pueda ser objeto de persecución penal.

Asimismo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, modificar el artículo 2, fracción I, para hacer congruente el sistema normativo penal y comprender como excluyente de delito el uso de la

marihuana para fines lúdicos, en los términos anteriormente precisados.

Convendría considerar también bajo el paradigma de la permisión, la expedición de una ley para regular la producción, consumo, control y vigilancia de dichas sustancias, en la que se determinen cuestiones como la cantidad de plantas de *cannabis* que una persona pueda sembrar para su consumo personal y los espacios propicios en los que se podrá llevar a cabo el autoconsumo.

Adicionalmente, debimos *exhortar* al legislador a revisar las normas jurídicas que regulan la concesión de los beneficios para el cumplimiento alternativo o anticipado de las penas. Ello con el fin de suprimir como requisito para su otorgamiento, la prohibición de consumir el estupefaciente marihuana, ya sea en términos estrictamente lúdicos o por que el sentenciado tenga el carácter de farmacodependiente. Restricción que actualmente está reflejada en los artículos 84, fracción III, inciso c), y 90, fracción II, inciso d), del Código Penal Federal.

Finalmente, debimos *exhortar* a la Cámara de Diputados para que al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, hubiera implementado las medidas presupuestarias con el fin de incrementar los recursos necesarios a las autoridades competentes en materia de prevención y control de adicciones.



VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

B. Poder Ejecutivo Federal

Exhortar al Poder Ejecutivo Federal y a su Administración Pública, para que elabore un programa nacional en el que se fijen los objetivos, metas, estrategias y prioridades para delinear una política pública integral en materia de drogas. Asimismo, para que lleve a cabo la adecuación de los reglamentos correspondientes una vez que el Congreso de la Unión haya expedido las reformas relativas, con el objeto de incluir el uso recreativo de la marihuana.

En el ámbito de los órganos auxiliares del Poder Ejecutivo, se tendría que haber instado a las siguientes autoridades:

a. Autoridades sanitarias

i. **Secretaría de Salud**

- Tomar en consideración las opiniones rendidas por el Consejo Nacional contra las Adicciones y la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud para la elaboración del anteproyecto de presupuesto para la prevención y el combate de las adicciones.
- Elaborar y expedir por conducto de la Cofepris, las normas oficiales mexicanas en materia de regulación, control y fomento sanitarios vinculados con la producción para el autoconsumo de la marihuana y vigilar su cumplimiento.
- Proponer a través de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud las políticas en las materias de

prevención y promoción de la salud, en específico las necesarias para combatir las adicciones, así como coordinar el desarrollo de los Centros Nacionales para la Prevención y Control de las Adicciones, y emitir las normas para la evaluación del desempeño de los centros estatales de salud en materia de prevención y el control de las adicciones.

- Instrumentar, supervisar y evaluar, por conducto del Consejo Nacional contra las Adicciones, las estrategias de comunicación social, materiales didácticos y metodologías para la capacitación del personal que operará los programas para el control de las adicciones.

Así, además de las cuestiones ya referidas, la resolución debió exhortar a tomar en cuenta las disposiciones administrativas aplicables al tratamiento de las adicciones. En especial, las repercusiones que tendrá el fallo en la *NOM-028-SSA2-2009. Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones*.

Adicionalmente, considero que la determinación que se tomó en este caso, debió tener repercusiones en otras normas oficiales mexicanas. Por citar algunos ejemplos, señalo las referidas a salud escolar, vigilancia epidemiológica y las que regulan la prestación de servicios de salud en general.

ii. Consejo de Salubridad General



VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- Emitir las disposiciones generales y las medidas que rediseñen la estrategia integral de prevención, consejería, tratamiento y control de adicciones y, en concreto, las referentes al consumo de la marihuana desde el ámbito de la salud pública.

b. Autoridades educativas

Exhortar a la Secretaría de Educación Pública a

- Evaluar en coordinación con la Secretaría de Salud, la inclusión en los programas académicos de información detallada sobre el consumo de drogas y sus riesgos, así como la prevención de las adicciones.
- Realizar campañas de sensibilización sobre los riesgos y daños asociados con el consumo de drogas.

c. Autoridades hacendarias

Exhortar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a tomar en especial consideración en los ejercicios fiscales posteriores al 2016, el proyecto de presupuesto que le envíe la Secretaría de Salud, el cual deberá recoger las observaciones de las autoridades administrativas competentes en materia de adicciones, para la elaboración de la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación que en los años sucesivos enviará al Congreso de la Unión.

d. Autoridades en materia de política exterior

Exhortar a la Secretaría de Relaciones Exteriores a que considere los efectos que el cambio en la política nacional de drogas pueda llegar a tener en el ámbito del sistema de fiscalización internacional de estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas.

e. Autoridades encargadas de procuración e impartición de justicia

Exhortar a la Procuraduría General de la República y demás autoridades encargadas de la administración de justicia a realizar una revisión de las investigaciones y procesos penales en trámite, así como de los procedimientos de ejecución de penas impuestas derivadas de la comisión del delito contra la salud, que implique estrictamente la siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte de la marihuana para fines lúdicos.

Ello, para el efecto de, en su caso, establecer la procedencia del no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, el sobreseimiento de causas penales o extinción de sanciones, derivado de la actualización de una causa excluyente de delito, de conformidad con lo prescrito en los artículos 56 y 117 del Código Penal Federal.



VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

C. Autoridades estatales

Toda vez que las determinaciones que conlleva esta sentencia impactan a la totalidad del orden jurídico mexicano, esta Suprema Corte de Justicia debió de haber exhortado a las autoridades estatales, del Distrito Federal y municipales a adecuar sus normas jurídicas, planes, programas y presupuestos, a la realización de las acciones necesarias para regular, en el ámbito de sus competencias lo necesario para hacer eficaz la implementación de una política nacional sustentada en el paradigma de la salud pública y no así en el de la criminalización.

6. Conclusiones

Si en contra de lo que ha sido la experiencia internacional, esta Suprema Corte dio un paso tan grande para lograr la legalización de las drogas, hubiera sido deseable ser igualmente previsores y responsables para generar una sentencia de la misma magnitud, dada nuestra jerarquía de jueces supremos de la Nación.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
 SALA IV

Por todo lo anterior mi voto fue a favor de los puntos resolutive de la sentencia, separándome de lo que he apuntado en el presente documento.

VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1115/2017



MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ



LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA
SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

RMMG/fjgl

Evidencia criptográfica - Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: DocFirExpElect1.PDF
Secuencia: 2368266

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[illegible]