

## DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

*Encargado de la Dirección General*

Ricardo Martínez Rojas Rustrián

*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Ernesto Ramón Cavero Pérez

*Subdirector de Estudios de Opinión Pública*

José Francisco Vázquez Flores

*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*

Katia Berenice Burguete Zúñiga

*Coordinadora Técnica*

Enrique Esquivel Fernández

*Asesor General*

*Investigadores:* Luis Angel Bellota, Roberto Candelas Ramírez, Felipe de Alba Murrieta, Rafael Del Olmo González, Gabriel Fernández Espejel, José de Jesús González Rodríguez, Salvador Moreno Pérez. *Apoyo en investigación:* Edith Carmona Quiroz, Omar Cortés Macías, Laura Berenice García Hernández, Natalia Hernández Guerrero, María Guadalupe S. Morales Núñez, Rocío Ramírez Morales, Ricardo Ruiz Flores, Francisco Téllez Girón Aguilar, Karen Nallely Tenorio Colón. *Staff administrativo:* Alejandro Abascal Nieto, Abigail Espinosa Waldo.

*Diseño de portada:* Ricardo Ruiz Flores. *Diseño de interiores:* Alejandro López Morcillo.

*Formación y diagramación:* José Olalde Montes de Oca. Corrección de estilo: Nora Iliana León Rebollo, Edith Carmona Quiroz. Gestión editorial: Guillermina Blas Damián.

*Responsable de edición:* Alejandro López Morcillo.

**Reporte CESOP, núm. 131, abril de 2020.** Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepik.com Vector de escuela creado por freepik - [www.freepik.es](http://www.freepik.es)

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>Industria de la marihuana: perspectiva para México</b>	
Gabriel Fernández Espejel	<b>6</b>
<b>Proceso legislativo para regular el uso lúdico y médico de la marihuana en el Congreso de la Unión</b>	
Salvador Moreno Pérez	<b>15</b>
<b>El uso de cannabis en debate</b>	
Natalia Hernández Guerrero	<b>28</b>
<b>La <i>Cannabis sativa</i> (marihuana): un debate (que deberá ser) pospuesto</b>	
Felipe de Alba	<b>38</b>
<b>Sección</b>	
<b>Anaqueles del CESOP</b>	
<b>Derechos Sociales en México: antecedentes y evolución</b>	
Enrique Esquivel Fernández y Ma. Teresa Lozoya Rivera	<b>50</b>

## Presentación

La regulación de la marihuana y las drogas en México ha sido un tema de frecuente análisis para el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y desde 2014 se ha convertido en uno de los debates con mayor relevancia para nuestro país, año en que se llevó a cabo la primera encuesta para medir la percepción de la población.

Mediante un análisis continuo de datos, encuestas, investigación, iniciativas presentadas por legisladores en el Congreso mexicano y a través del derecho comparado, nos ha permitido dar seguimiento a la evolución de la opinión de la ciudadanía, así como de los Congresos locales. Es por ello que la edición de abril del *Reporte CESOP* se dedica a plantear la situación en la que se encuentra actualmente el debate de la regulación del uso medicinal, el consumo lúdico y los fines industriales de la marihuana en nuestro país.

En este número **Gabriel Fernández Espejel** nos habla de las ventajas que pudiera tener el uso del cannabis en la industria textil, automotriz o de nanomateriales, y realiza una comparación de los países aliados en el T-MEC y la posición en la que se encuentra México al respecto en este momento.

El 4 de marzo de 2020 el Senado de la República aprobó el anteproyecto por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis, por ello, **Salvador Moreno Pérez** nos comparte cómo fue que a partir de las Reformas a la Ley General de Salud y el Código Penal Federal en 2017 inició la modificación en el ámbito administrativo en la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), así como el proceso legislativo y el ejercicio de parlamento abierto que han llevado las iniciativas presentadas referentes a este tema y las cuales han sido consideradas dentro del dictamen.

En su participación, **Natalia Hernández** menciona las consideraciones y el término que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN) habría concedido al Senado de la República para legislar en la materia, así como los argumentos de ambas partes —quienes están a favor y quienes se manifiestan en contra—, aunque

estos posicionamientos son más claros cuando se enfocan a la explicación del consumo lúdico, ya que una gran mayoría de los encuestados se han pronunciado a favor, cuando implica un beneficio directo o indirecto para la salud de las personas.

Por su parte, **Felipe de Alba** presenta un documento en el que analiza la importancia de llevar a cabo políticas de control sanitario, a la par de una regulación del consumo de la marihuana para que el enfoque sea complementario. Actualmente en México la institución responsable de tomar esas medidas es la Cofepris y en el análisis aquí presentado se expone un comparativo de una gran cantidad de países que las han implementado, así como sus resultados.

El plazo concedido por la SCJN para que el tema del cannabis sea legislado concluye el 30 de abril, y es probable que pudiera tener una ampliación por la contingencia sanitaria en la que nos encontramos al momento de la publicación de esta edición.

En esta edición nos permitimos incorporar una nueva sección editorial que se denomina “Anaquel CESOP”, en ella presentamos artículos que varían y son distintos al contenido temático de la edición. Es decir, dado que el *Reporte CESOP* en cada edición aborda una línea temática específica, pretendemos ampliar con esta nueva sección su contenido. El propósito de este esfuerzo es ampliar tanto el horizonte de conocimiento como la participación de colaboradores que en cada edición ofrecemos a efecto de brindar la oportunidad a otros académicos o investigadores que deseen participar con nuevos artículos y/o distintas temáticas. Finalmente, esta nueva incursión editorial se suma al robustecimiento del esfuerzo institucional que de manera permanente realiza el CESOP como Centro de investigación para fortalecer el trabajo legislativo que se realiza en la Cámara de Diputados.

De tal manera, el artículo de esta sección, “Derechos sociales en México: antecedentes y evolución”, de **Enrique Esquivel Fernández** y **Ma. Teresa Loya Rivera**, consta de cuatro apartados, a través de los cuales se brinda una visión histórica y jurídico-conceptual para comprender los derechos sociales en nuestro país. La relevancia normativa y teórica de este artículo resulta fundamental para

comprender el marco contextual para el estudio y análisis de los derechos sociales en nuestro país, como son el derecho a la educación, la salud, el derecho a una vivienda digna y la protección de que deben gozar grupos vulnerables como niñas, niños y adultos mayores.

# Industria de la marihuana: perspectiva para México

Gabriel Fernández Espejel\*

El presente artículo aborda el tema de la industria de la marihuana, comienza por señalar el conocimiento que existe de ella desde los inicios de algunas civilizaciones, los usos que ha tenido y las propiedades que se le atribuyen. Posteriormente, aborda el proceso legal que dio origen a la industria de la planta del cáñamo, se centra en la transición de los otros dos países que conforman el T-MEC, así como las perspectivas de mercado que prevalecen en la región. Concluye preguntando si México seguirá fuera de este negocio legal a pesar de tener un alto potencial para su cultivo y desarrollo.

## De componentes, usos y costumbres

El conocimiento de la planta de marihuana o cáñamo se remonta al periodo neolítico en Asia. La también llamada *cannabis* la siembra el ser humano desde hace más de 10 mil años, es decir, desde la etapa que se considera como el inicio de la agricultura. Los usos comprenden, prácticamente, todas sus partes: tallos y ramas proveen de fibra con la que se puede obtener papel, cordones y textiles; las semillas son fuente alimentaria de ácidos grasos, de aceites y de proteínas; raíces, hojas y flores se utilizan con fines medicinales, o en rituales y uso recreativo por sus componentes psicoactivos.<sup>1</sup>

Este conocimiento se transmitió hasta nuestros días: primero, gracias a los chamanes y, posteriormente, por medio de la expansión de algunas de las culturas

---

\* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de trabajo: gobierno, economía, medio ambiente y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@diputados.gob.mx

<sup>1</sup> Martin A. Lee, *Smoke Signals. A Social History of Marijuana – Medical, Recreational and Scientific*, Scribner, Nueva York, 2012, pp. 3-4. Disponible en [https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=eVU\\_4QMn2kAC&oi=fnd&pg=PA1&dq=history+marijuana&ots=f5zy1QXrce&sig=ed4t3dkkCG88ygaANtb8c8aDQco&redir\\_esc=y#v=onepage&q=history%20marijuana&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=eVU_4QMn2kAC&oi=fnd&pg=PA1&dq=history+marijuana&ots=f5zy1QXrce&sig=ed4t3dkkCG88ygaANtb8c8aDQco&redir_esc=y#v=onepage&q=history%20marijuana&f=false) (consulta: marzo de 2020).

más antiguas como la china y la india. Asimismo, su gran adaptabilidad a distintas condiciones climáticas favoreció su rápida propagación; a raíz de sus cualidades de adaptación a diferentes medios ambientes, sus propiedades textiles fueron más sonadas en países con climas fríos o templados, mientras que las medicinales y recreativas prosperaron más en tierras cálidas.

La referencia clínica más antigua que se tiene se atribuye a Pen Tsao Cheng, padre de la medicina tradicional china, quien vivió en tiempos del emperador Shen Nung en 2700 a.C., documentó sus facultades curativas y anestésicas frente a más de cien enfermedades y malestares.<sup>2</sup> Pen mostraba por igual sus propiedades espirituales (o psicoactivas), la reconocía como el elixir supremo de la inmortalidad por ser fuente de comunicación con los espíritus y por la ligereza a la que llevaba a sus consumidores.

Los chinos usaban el diminutivo “ma” para nombrar la marihuana, en India la llamaron *ganja*, en sanscrito: *canna*, a partir del cual los griegos acuñaron el término *kannabis*, que difundieron en Occidente gracias al historiador Heródoto y al poeta Homero en su *Odisea*;<sup>3</sup> mucho más tarde, en el Viejo Continente, en inglés se le reconoció —entre otros— como *hemp*, que se asocia más a la variedad de cualidades textiles más que las psicotrópicas.

Así como fue adoptando nombres en las diferentes culturas conforme se esparcía por el mundo, sus usos fueron desarrollando, básicamente, dos vertientes, una en relación con sus propiedades medicinales y otra que se dedica a elaborar aceites, papel, cuerdas y textiles, entre otros; su uso recreativo (psicoactivo) no devino en una manufactura sólo en redes de comercio legales y fuera de la ley.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, pp. 4- 5 y en Martin Booth, *Cannabis a history*, Nueva York, St. Martin´s Press, 2003, pp. 22-23. Disponible en <https://books.google.com.mx/books?id=ecITBwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=history+industry+marijuana&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjKnNq7> (consulta: marzo de 2020).

<sup>3</sup> Martin Booth, *Cannabis...*, *op. cit.*, pp. 28-30, en <https://books.google.com.mx/books?id=ecITBwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=history+industry+marijuana&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjKnNq7> (consulta: abril de 2020).

Estos usos o industrias que se asocian a la planta del cáñamo se explican más fácilmente por el mejor conocimiento de sus principales componentes:<sup>4</sup>

1. El *cannabinoide* no psicoactivo (CBD) actúa como amortiguador de los efectos psicoactivos del THC, su concentración favorece su uso en el ámbito terapéutico, en el tratamiento de algunos síntomas de la esclerosis múltiple y en la reducción de ataques epilépticos, entre otros.
2. El THC (que viene de las siglas: delta 9-tetrahidrocannabinol) es la principal sustancia psicoactiva, se extrae de las glándulas de resina de la marihuana y tiene la capacidad de alterar la conciencia de los individuos. Su consumo es básicamente el recreativo.
3. El THCV es una forma ácida del anterior (TCH) que se forma de una transformación enzimática del CBGVA. Su efecto farmacológico es la supresión del hambre, por lo que se estudia, entre otros, en tratamientos contra la obesidad y en el combate de la diabetes debido a que disminuye la concentración de la glucosa en la sangre.
4. El CBDV (cannabidivaina) guarda propiedades anticonvulsivas, por lo que se investiga para paliar algunos efectos propios de enfermedades epilépticas.

## Industria en Estados Unidos y Canadá, nuestros socios en el T-MEC

### *EUA*

El estado de California en Estados Unidos fue la primera demarcación política de América del Norte —donde transcurre más de 90% de nuestro comercio internacional— en legalizar el uso medicinal de la marihuana en 1996, dando fin a una lucha social que empezó 36 años atrás, sobreponiéndose a sectores conservadores, intereses políticos y a la corrupción en el gobierno, entre otros.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Élite Seeds*, “Componentes del cannabis”, en <https://eliteseeds.com/componentes-del-cannabis/> (consulta: abril de 2020).

<sup>5</sup> Martin A. Lee, *Smoke Signals...*, *op. cit.*, p. 6.



California fue punta de lanza, más estados en la Unión American y provincias en Canadá siguieron sus pasos; sin embargo, se quedó atrás en términos económicos (debido a que autorizó su uso lúdico hasta el 2016). Otras demarcaciones sí aprobaron su producción y consumo recreativo; Colorado lo hizo en 2014. En la actualidad es uno de los casos más exitosos, sus ventas totales acumuladas ascienden a más de 6.5 mil millones de dólares (cifras a mayo de 2019); el gobierno del estado recibe 20 millones por impuestos en promedio cada mes. Otras entidades<sup>6</sup> que se sumaron a esta carrera son: Washington, Alaska, Maine, Massachusetts, Oregón, Vermont, Michigan, Nevada, Illinois y Washington D.C.

La revista *Forbes* puntualiza que<sup>7</sup> hasta enero de este año se habían presentado para su discusión alrededor de 975 leyes a nivel estatal y federal. Las propuestas llegan a ser de alta especificidad y versan —principalmente en las entidades federativas— sobre listas de alimentos que puedan incorporar recomendaciones sobre la sustancia o dejar en la relación médico-paciente la decisión sobre el uso de la marihuana medicinal. Así, en un lapso no muy extenso, su uso tenderá a ser legal en la mayor parte del territorio estadounidense.

Este panorama no supone, necesariamente, mayores facilidades para la industria debido a que cada estado tiene sus propias condiciones legales, resulta ominoso para el sector privado desarrollar empresas que operen en diferentes demarcaciones; en ese sentido, las leyes federales garantizan mejores condiciones para su funcionamiento. El caso canadiense resulta más favorable.

### *Canadá*

Canadá llevó a escala nacional la legalización del cannabis al crear un marco para el control de la producción, distribución, venta y posesión de marihuana en todo el

---

<sup>6</sup> En uso medicinal son 30 los estados en el país vecino del norte que han aprobado, ya sea por referéndum o por vía legislativa, en Eric Rosenbaum, “Colorado passes \$1 billion in marijuana state revenue”, *CNBC*, nota publicada el 13 de junio de 2019. Disponible en <https://www.cnbc.com/2019/06/12/colorado-passes-1-billion-in-marijuana-state-revenue.html> (consulta: marzo de 2020).

<sup>7</sup> En nota de Julie Weed, “Cannabis industry: 2020 predictions”, *Revista Forbes*, 26 de enero de 2020. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/forbestreptalks/2020/01/26/cannabis-industry-2020-predictions/#776f62593f31> (consulta: marzo de 2020).

país en octubre de 2018. El interés principal de las autoridades era mantenerla fuera del alcance de los jóvenes menores de 18 años, arrebatando las ganancias a los criminales, así como proteger la salud pública y la seguridad al permitir el acceso de las personas a la planta.<sup>8</sup> La legislación en Canadá estableció un esquema regulatorio base, sujeto a modificación y aprobación de las provincias y de restricciones territoriales.<sup>9</sup> Las condiciones señalan que los gobiernos locales otorgarán las licencias a los distribuidores oficiales (incluyendo las semillas para el autoconsumo), mientras que las autoridades nacionales legislaron para que los productores locales puedan desarrollar la planta, ya sea al natural, en alguna forma comestible o en extracto, así como con fines medicinales.

Para las industrias relacionadas a la marihuana, el marco legal estipula que el gobierno nacional es el responsable de definir:<sup>10</sup>

- ✳ Requisitos estrictos para los productores que cultivan e industrializan la planta.
- ✳ Reglas y estándares para toda la industria en cuanto a:
  - ✳ Tipos de productos de cannabis disponibles para su venta.
  - ✳ Exigencias para el empaquetado y etiquetado de productos.
  - ✳ Definición de estándares en el tamaño de las muestras y su potencia.
  - ✳ Prohibición del uso de ciertos componentes o ingredientes.
  - ✳ Buenas prácticas en la producción.
  - ✳ Seguimiento del producto desde la semilla hasta el empaquetado y venta, a fin de evitar la participación del crimen organizado.
  - ✳ Restricción a la promoción del producto.

Por su parte las autoridades en las provincias se encargan del desarrollo, implementación y los sistemas de cumplimiento con el propósito de verificar la

---

<sup>8</sup> Departamento de Justicia de Canadá, *Cannabis Legislation and Regulation*. Disponible en <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/> (consulta: marzo de 2020).

<sup>9</sup> Algunas de las provincias canadienses son: Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Ontario y Quebec. Disponible en <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/> (consulta: marzo de 2020).

<sup>10</sup> Departamento de Justicia de Canadá, *Cannabis Legislation...*, *op. cit.*

distribución y la venta de la marihuana, con margen para imponer medidas adicionales como:

- ✳ Aumentar la edad mínima para su consumo (mas no reducirla).
- ✳ Acortar el límite inferior de posesión de marihuana.
- ✳ Dictar reglas adicionales para la producción en casa.
- ✳ Delimitar con mayor severidad su consumo en vía pública.

Con relación a la marihuana medicinal y sus diferentes productos, la legislación puntualiza que continúan los permisos para dar acceso a las personas que cuentan con alguna autorización de sus proveedores dentro del sistema de salud. En ese sentido, el Ministerio de Salud es el que recibe las solicitudes para permitir las licencias de consumo médico.

Las autoridades de salud no sólo otorgan los permisos a los consumidores, tienen el encargo, por igual, de tramitar licencias al sector privado para:<sup>11</sup>

- ✳ La venta comercial al menudeo y mayoreo.
- ✳ La transformación de cannabis en productos terminados incluyendo empaquetado y etiquetado.
- ✳ Venta de marihuana para uso médico.
- ✳ Realizar pruebas e investigaciones para conocer más sobre los usos y efectos de la planta.

A fin de poder operar, el sector productivo deberá poseer, de igual forma, con la licencia que expide la Agencia de Ganancias de Canadá (CRA, por sus siglas en inglés); sin embargo, esta venia les confiere obligaciones con el objeto de:

- ✳ Comprar y aplicar estampas que indiquen el extracto de cannabis en sus productos (si es que ellos los empacan).
- ✳ Calcular los impuestos en sus ventas.

---

<sup>11</sup> Gobierno de Canadá, "What industry needs to know about cannabis". Disponible en <https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/cannabis/industry.html#a1> (consulta: marzo de 2020).

- ✿ Llenar las formas para devolución y pago de impuestos a la CRA.

### Perspectiva en el negocio de la fiebre verde

La revista especializada de negocios *Forbes* llama al furor que existe alrededor del negocio legal de la marihuana: “the Green rush”,<sup>12</sup> que se caracteriza por una sobreoferta del producto en el mercado y de una alta regulación por parte de los gobiernos, lo que hace que comience a llegar a su límite o punto de inflexión.

Este punto de saturación al que se está por llegar en el mercado permitido de la marihuana se debe, en parte, a que cada vez más países y demarcaciones están legislando su despenalización. No obstante, reconoce que las primeras naciones (Colombia y Portugal, son las que cita el artículo) que dieron este paso mantienen ventajas sobre todo en atracción de inversión.

La revista *Forbes* revela que el mercado europeo para el cannabis recreativo y medicinal se convertirá en uno de los de mayor auge debido a la demanda creciente y a los procesos legislativos que se avecinan en los próximos años. Para Estados Unidos cita estimaciones de la revista especializada *Hemp Business Journal* que anticipan ventas de 2 mil 100 millones de dólares al cierre de 2020, de las cuales 450 millones serán aportados por productos —principalmente textiles— de la industria del cáñamo (*hemp*).

El impulso favorable en el mercado del cáñamo se sostiene en la mayoría de las proyecciones existentes gracias a la diversificación de su uso en otras ramas como la cosmética o en la industria alimentaria, que día a día cobra más fuerza; no obstante, este escenario supone nuevos retos para los desarrolladores de esta mercancía,<sup>13</sup> pues deben garantizar los beneficios que se obtienen del uso del cannabis y corroborar su incorporación real, mismos que deberá señalar el marco regulatorio.

---

<sup>12</sup> En nota de Julie Weed, *Cannabis industry...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> *Idem*. Con especial énfasis en los desarrollos médicos y para su ingesta.

*Hemp Business Journal* enlista una serie de productos obtenidos a partir del uso de la mariguana y el cáñamo que considera como algunos de los más innovadores, aquí una muestra de ellos:<sup>14</sup>

- ✳️ Armazones para lentes y *goggles* hechos con cáñamo de mayor resistencia, flexibilidad y durabilidad; sigue la tendencia de algunos ejemplos con madera o bambú.
- ✳️ Productos de papel. Si bien su uso en este material es milenario, en la actualidad existen nuevos procesos que permiten, entre otros, la obtención de pañuelos desechables, papel de uso artístico, para envoltura y empaque.
- ✳️ Fabricantes automotores como BMW, Jaguar, Mercedes y Volkswagen incorporan componentes que sustituyen el uso de madera en tableros y puertas debido a su dureza, flexibilidad y economía. Algunos desarrolladores experimentales elaboran, inclusive, el chasis con fibras de cáñamo que hacen más ligeros los vehículos sin perder resistencia.
- ✳️ Materiales para la construcción que sustituyen, básicamente, a la madera y al plástico con un aporte relevante en sustentabilidad ambiental.
- ✳️ Nano-materiales a partir de fibras del cáñamo que se utilizan como microláminas para la conducción de electrodos con una mejor actuación electroquímica que el *grafeno* y a un menor costo.
- ✳️ Fibras de cáñamo utilizadas para la impresión por computadora (bioplásticos).

Las ventas directas al público en Estados Unidos del cáñamo al natural y de productos especializados esperan tener un crecimiento de 600% en el periodo que comprende de 2017 a 2022.<sup>15</sup> Esto se entiende a partir de una caída significativa en las ventas por internet y en establecimientos avalados para su consumo, así como

---

<sup>14</sup> *Hemp Business Journal*, "Hot consumer products made from hemp". Disponible en <https://www.hempbizjournal.com/hot-consumer-products-made-from-hemp/> (consulta: abril de 2020).

<sup>15</sup> *Hemp Business Journal*, "Natural and Specialty retail hemp derived CBD sales to grow by more than 600% by 2022". Disponible en <https://www.hempbizjournal.com/natural-specialty-retail-hemp-cbd-sales/> (consulta: abril de 2020).

por el hecho de que cadenas nacionales como GNC, Vitamin Shoppe, Whole Foods y Natural Grocers entran de lleno al negocio debido a que las leyes lo facultan.

### A manera de conclusión: ¿... y México?

Conforme pasa el tiempo y el marco legislativo que regulará a la industria de la marihuana no se define, es claro que nuestro país se rezaga en las oportunidades de negocio que proporciona lo que en la escala internacional llaman *the Green rush*. Aun teniendo una ventaja competitiva significativa a partir del potencial que existe para la siembra de la planta por sus dimensiones territoriales y condiciones climáticas, el desarrollo de productos con alto valor agregado se ve más distante cada vez.

Este escenario podría llevar a que México repita patrones del pasado en los que en grandes sectores de la industria y el campo se convirtió únicamente en proveedor de materia prima sin la obtención de mayores ganancias por la falta de valor añadido en sus exportaciones. La otra expectativa que se tendría es que la industria de sus socios comerciales se instale en territorio nacional, a fin de abaratar costos en materia prima y mano de obra con el interés de expandir sus operaciones.

# Proceso legislativo para regular el uso lúdico y médico de la marihuana en el Congreso de la Unión

Salvador Moreno Pérez<sup>16</sup>

## Introducción

El 28 de abril de 2017 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal para permitir el uso y consumo de la *Cannabis sativa*, índica y americana o marihuana con fines medicinales y personales, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 2017. El artículo Cuarto Transitorio establece que la Secretaría de Salud tendrá 180 días a partir de la entrada en vigor del mencionado Decreto para armonizar los reglamentos y la normatividad en el uso terapéutico del tetrahidrocannabinol y sus variantes estereoquímicas.

En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido un papel relevante, ya que en varios amparos se pronunció a favor de la regulación adecuada del uso lúdico de la marihuana. Además, declaró inconstitucionales cinco artículos de la Ley General de Salud que prohíben sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y adquirir la semilla para uso personal.

La existencia de jurisprudencia para generar una declaratoria general de inconstitucionalidad abrió el camino para que el Poder Judicial requiera al Poder Legislativo modificar artículos impugnados contrarios a la Constitución.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México. Licenciado en Sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@diputados.gob.mx

<sup>17</sup> Elena González-Dávila Boy, *Uso lúdico de la marihuana en México: ¿Qué sigue para 2020?*, Centro de Estudios Constitucionales, México, 19 de marzo de 2020. Disponible en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) (consulta: 20 de abril de 2020).

Al respecto la especialista Elena González-Dávila expresó que los legisladores federales no han logrado presentar iniciativas adecuadas para la regulación del uso lúdico y recreativo de la marihuana.<sup>18</sup>

En noviembre de 2018, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) presentó los lineamientos para el control y consumo de la marihuana con fines médicos, científicos o industriales, pero éstos fueron revocados por la Administración de la 4T, ya que consideraron que: “en materia medicinal se dejó abierto el uso indiscriminado que hace que pueda ser utilizado por jóvenes y niños”.<sup>19</sup> A prácticamente dos años de retraso, en julio de 2019 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio un ultimátum a la Secretaría de Salud y Cofepris para que en un máximo de 180 días emitan un reglamento para el uso medicinal de la marihuana, plazo que ya venció.<sup>20</sup>

En octubre de 2018 la SCJN acordó extender el periodo para que el Senado de la República elabore el marco legal para la regulación del cannabis con fines lúdicos y medicinales. La nueva prórroga vence el 30 de abril de 2020.

En el Congreso de la Unión la regulación del cannabis forma parte de la agenda legislativa de la actual legislatura. Además, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se han presentado diferentes iniciativas de reformas a la Ley General de Salud y otras disposiciones con la finalidad de regular el uso médico y lúdico de la marihuana.

Por la relevancia del tema, en el presente documento se hace una síntesis del predictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República para regular el uso lúdico y medicinal del cannabis; en segundo lugar, se exponen las principales reacciones una vez aprobado en lo general en Comisiones Unidas; en la tercera parte, a modo de conclusión, se exponen algunas reflexiones sobre los retos en la materia ante la emergencia sanitaria producida por la pandemia del Covid-19.

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Gobierno de México, Comunicado SSA 089. Disponible en [www.gob.mx](http://www.gob.mx) (consulta: 20 de abril de 2020).

<sup>20</sup> SCJN, Comunicado, núm. 11572019, 14 de julio de 2019. Disponible en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) (consulta: 20 de abril de 2020).



## Discusión sobre el uso médico y medicinal del cannabis en el Poder Legislativo

En la Cámara Alta, las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda, así como la de Seguridad Pública, iniciaron diversas actividades legislativas de parlamento abierto previas al dictamen de las diferentes iniciativas con el objeto de conocer y escuchar las opiniones que reflejen el entorno y el sentir de la sociedad respecto al uso lúdico y medicinal del cannabis con la finalidad de contribuir a la obtención de una regulación acorde con la realidad de nuestro país.

Como resultado del parlamento abierto y el análisis de 10 iniciativas, las comisiones dictaminadoras elaboraron un documento de trabajo como base para el predictamen por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y Código Penal Federal. En el Anexo 1 se enuncian las iniciativas consideradas en el dictamen citado.

Además de las iniciativas enunciadas, las comisiones consideraron los siguientes hechos que hacen necesario el cambio de modelo: el fracaso de la política prohibicionista que no ha reducido la violencia generada por el comercio y tráfico de drogas, incluido el cannabis; la existencia de un mercado ilícito debido a la prohibición y sin aportación tributaria al Estado; producción sin control de calidad y que emplea al sector agrícola de forma insostenible, ya no garantiza sus derechos laborales; el modelo prohibicionista no atiende el problema de salud pública y se pretende el consumo de cannabis bajo un enfoque de derechos humanos; la Ley General de Salud permite el uso de cannabis con fines médicos, de investigación e industrial, entre otros.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, por el que se expide La Ley para la Regulación del Cannabis y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y reforma el Código Penal Federal*. Disponible en <https://cannabis.senado.gob.mx> (consulta: 19 de marzo de 2020).

En el segundo semestre de 2019, en ejercicio de parlamento abierto para abordar la regulación del cannabis, se escucharon las voces de poco más de 2,000 personas, entre legisladores federales, representantes de la sociedad civil, del sector privado, del gobierno federal, círculos académicos, investigadores y medios de comunicación.

El Senado recibió diversas opiniones, propuestas y sugerencias. De las más relevantes se pueden mencionar las siguientes: la necesidad del papel del Estado como ente regulador en la política del cannabis; debe prevalecer el enfoque de mercado; la creación de mecanismos de prevención, reducción de daños y atención al uso problemático del cannabis; la regulación debe respetar los derechos humanos y no violentar los derechos de niños, niñas y adolescentes; así como la necesidad de cambiar el modelo prohibicionista, entre otras.

Las comisiones dictaminadoras elaboraron el Decreto por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis, misma que contiene cinco títulos, 74 artículos y 11 artículos transitorios.

El decreto tuvo como base los siguientes aspectos: 1) regulación gradual y sustentada en evidencias; 2) disposiciones claras de los actos que permite la regulación y las condiciones o requisitos para ello, así como de las prohibiciones y las sanciones ante el incumplimiento; 3) medidas que protejan la salud pública; 4) mecanismos para el control y reducción de daños, igualmente para conocer y evaluar la implementación; 5) prevención del consumo problemático de cannabis psicoactivo; 6) abordar las diversas áreas que impactan en la regulación del cannabis desde los aspectos multidisciplinarios inherentes en la implementación, tales como la salud, el desarrollo sostenible, la agricultura, los derechos humanos, la paz, la justicia, la seguridad, la economía, la educación, etcétera; 7) armónico con el Plan Nacional de Desarrollo; 8) proteger y respetar los derechos humanos, de igual modo para atender a grupos vulnerables; 9) enfoque de justicia social; 10) contribuir a lograr la paz y la seguridad; 11) fomentar el desarrollo sostenible; 12) regulación de los mercados; 13) establecer una imposición justa del pago de impuestos; 14) creación de un ente del Estado encargado de la regulación; 15)

escuchar la opinión de la sociedad, y 16) fomentar la cooperación internacional en el tema de la fiscalización de los actos inherentes al uso del cannabis para los fines que permita la regularización.<sup>22</sup> De los aspectos relevantes del Decreto que expide la Ley para la Regulación del Cannabis se pueden mencionar:

- a) La regulación legal del uso del cannabis y sus derivados bajo el enfoque de salud pública, derechos humanos y desarrollo sostenible.
- b) La imposición proporcional del pago de impuestos y derechos a los actos y productos relacionados con cannabis y sus derivados.
- c) La determinación de sanciones.
- d) El fomento a la investigación científica relativa al uso del cannabis.
- e) Corresponde al Estado, por conducto del Instituto Mexicano del Cannabis, el control y la regulación de los actos del uso del cannabis.
- f) Los actos relacionados con el uso del cannabis son almacenar, aprovechar, comercializar, consumir, cosechar, cultivar, distribuir, empaquetar, etiquetar, exportar, fumar, importar, patrocinar, plantar, portar, preparar, producir, sembrar, transformar, suministrar, vender y adquirir cannabis o sus derivados.
- g) Establece como usos de cannabis el lúdico recreativo; científico y de investigación; médico o farmacéutico, terapéutico o paliativo, e industrial.
- h) Prohíbe el uso lúdico o recreativo a menores de 18 años y permite a mayores de 18 años fumar cannabis en espacios privados.
- i) Para el uso lúdico o recreativo se permite a los mayores de 18 años poseer para autoconsumo hasta cuatro plantas del cannabis de efecto psicoactivo en floración.
- j) Permite la creación de asociaciones de consumo del cannabis psicoactivo, las cuales podrán cultivar, cosechar, aprovechar y preparar hasta máximo cuatro plantas del cannabis por persona asociada al año.
- k) Regula la comercialización para fines lúdicos o recreativos.

---

<sup>22</sup> *Idem.*

- l) Regula el uso para fines científicos y de investigación, así como para fines médicos o farmacéuticos, terapéuticos y paliativos.
- m) Establece cuatro tipos de licencias: cultivo, transformación, venta, y de exportación e importación.
- n) Se limita la participación del capital extranjero al 20% del capital social.
- o) Crea el Instituto Mexicano del Cannabis como organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobernación con autonomía técnica y de gestión.
- p) El Instituto tiene como objeto la coordinación entre las secretarías de Estado y el control de los actos relativos al uso del cannabis psicoactivo y sus derivados y al uso del cáñamo; coordinar las políticas públicas relativas al uso del cannabis; otorgar, modificar, renovar, suspender o revocar licencias.

Adicionalmente, se reforma la Ley General de Salud para permitir la portación de 28 gramos de *Cannabis sativa*, índica o marihuana para uso lúdico o recreativo.

### Opiniones sobre la aprobación del anteproyecto de dictamen

El miércoles 4 de marzo de 2020, en el Senado de la República se aprobó en Comisiones Unidas, en lo general, el anteproyecto de dictamen por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis, reforma y adiciona la Ley General de Salud y el Código Penal Federal. Sin embargo, quedó pendiente la discusión en lo particular.<sup>23</sup>

El dictamen fue aprobado con 26 votos a favor de los senadores de los grupos parlamentarios (GP) de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD); siete

---

<sup>23</sup> En la versión de anteproyecto de dictamen aprobado en lo general en comisiones unidas tiene algunas modificaciones con relación al dictamen descrito en la sección anterior, de los más destacados se puede mencionar la eliminación del capítulo que ponía tope a los empresarios de 20% de inversión extranjera, según los empresarios de la industria del cannabis, *El Financiero*, 4 de marzo de 2020. Disponible en [www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx) (consulta: 20 de abril de 2020).

en contra de senadores del Partido Acción Nacional (PAN) y ocho abstenciones de senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>24</sup>

El senador Damián Zepeda del GP del PAN explicó que no apoyaban el dictamen por considerar que el mismo no resuelve problemas de violencia vinculados al narcotráfico, según la fuente citada anteriormente.

La senadora Claudia Ruiz Massieu del GP del PRI manifestó su beneplácito porque se regule en la materia, pero su grupo votó abstención porque no ven un enfoque de prevención y salud. Expresó que existen disposiciones que privilegian a algunos actores del mercado internacional.<sup>25</sup>

En tanto que legisladores de Morena argumentaron que el dictamen transita de un modelo de criminalización a otro de respeto de los derechos humanos de los consumidores.

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil que participaron en el parlamento abierto convocado por el Senado, manifestaron su oposición al dictamen aprobado en Comisiones Unidas de la Cámara Alta. Al respecto, “México Unido contra la Delincuencia” exhortó al Poder Legislativo para que modifique el dictamen debido a que tiene errores y carece de una visión de justicia social porque prioriza el interés económico por encima de la protección de salud y la seguridad pública.<sup>26</sup>

La misma organización expresó que el dictamen sobrerregula, acentúa la criminalización y crea barreras de entrada que sólo las grandes farmacéuticas e industriales extranjeras podrían superar, además considera que las propuestas vertidas en el ejercicio de parlamento abierto no fueron atendidas.

La senadora Patricia Mercado del GP de Movimiento Ciudadano (MC) aprobó el dictamen porque permite a las personas ejercer su derecho a la salud y libre

---

<sup>24</sup> *Expansión política*, 4 de marzo de 2020. Disponible en <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/03/04/senado-regular-uso-ludico-de-marihuana> (consulta: 12 de abril de 2020).

<sup>25</sup> *La Jornada*, 5 de marzo de 2020, p. 12.

<sup>26</sup> *Reporte Índigo*, 5 de marzo de 2020, p. 3.

desarrollo de la personalidad, pero criticó que el documento sea punitivo para los consumidores y excluyente para los campesinos.<sup>27</sup>

Mientras que los empresarios de la industria del cannabis calificaron como positivo el dictamen aprobado en lo general, ya que dará certeza jurídica a los inversionistas nacionales e internacionales, así lo manifestó Erick Ponce, presidente del Grupo Promotor de la Industria de Cannabis.<sup>28</sup>

### Comentarios finales

La discusión, análisis y parlamento abierto que se inició alrededor del uso y regulación del cannabis llevaba un alentador destino. El dictamen se aprobó en Comisiones Unidas. Una vez que se aprobara en el Pleno del Senado pasaría como minuta a discusión en la Cámara de Diputados; proceso legislativo que fue interrumpido por la pandemia mundial.

A finales de marzo del presente año el gobierno de la república declaró Emergencia Sanitaria por efecto de la pandemia por el Covid-19, situación que obligó a cancelar las sesiones en el Congreso de la Unión. El dictamen tendría que aprobarse antes del 30 de abril, fecha de vencimiento de “prórroga única”, mandatada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir el marco legal para la venta y consumo del cannabis.

El sábado 18 de abril de 2020, la senadora Mónica Fernández Balboa publicó en su cuenta de twitter el oficio donde el presidente de la SCJN notifica al Senado de la República que, debido a la emergencia sanitaria, se concedió una segunda prórroga para desahogar la regulación; ahora tendrá hasta el 15 de diciembre para cumplir con la sentencia derivada de la acción de inconstitucionalidad.<sup>29</sup>

En ese escenario la Secretaría de Salud, por medio de la Cofepris, tiene pendiente la emisión de las reglas para el uso del cannabis terapéutico, mientras

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *El Financiero*, 5 de marzo de 2020, p. 21.

<sup>29</sup> *Reforma*, sábado 18 de abril de 2020, p. 2.

tanto sigue predominando el mercado negro de productos con sustancias de la marihuana.

En la situación de crisis económica, en parte derivada por la situación de emergencia sanitaria por el Covid-19, la industria relacionada con el uso lúdico y médico de la marihuana puede ser un detonante importante de la actividad económica. Además, muchos pacientes que la requieren se verán beneficiados, así como la investigación mexicana sobre medicamentos con base en la sustancia de dicha planta. Es indispensable arrancar al crimen organizado del país esa fuente poderosa de ingresos.

**ANEXO 1. Iniciativas consideradas en el dictamen sobre regulación del cannabis en comisiones unidas del Senado de la República**

Iniciativa	Legislatura proponente, GP	Sinopsis	Estado
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud.	LXIII Legislatura Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva y Guadalupe Hernández Alcalá, del GP del PRD 26 de abril de 2016.	Tiene como objeto reconocer las cualidades terapéuticas del cannabis y establecer incentivos para fomentar investigación y la producción de suplementos alimenticios hechos a base de cannabis no psicoactivo.	Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y Estudios Legislativos, Segunda.
Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para el Control de la Cannabis y sus Derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	LXIII Legislatura Sen. Mario Delgado Carrillo GP PT 6 de diciembre de 2017.		Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y Estudios Legislativos, Segunda.
Iniciativa y Proyecto de Decreto mediante el que se expide la Ley sobre la Cannabis y la Erradicación de la Violencia Provocada por su Prohibición en los Estados Unidos Mexicanos.	En LXIII Legislatura Sen. Marlon Berlanga Sánchez GP PT 13 de marzo de 2018.		Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y Estudios Legislativos, Segunda.
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal en materia de los diferentes usos del cannabis.	LXIII Legislatura Sen. Angélica de la Peña Gómez GP PRD 15 de agosto de 2018.		Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y Estudios Legislativos, Segunda.



Iniciativa	Legislatura proponente, GP	Sinopsis	Estado
Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Salud.	LXIV Legislatura Senadoras (es) GP MC 6 de noviembre de 2018.		Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos.
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis, a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	LXIV Legislatura Sen. Miguel Ángel Osorio Chong y el Sen. Manuel Añorve Baños GP PRI 8 de noviembre de 2018.		Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud, Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda.
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis.	LXIV Legislatura Sen. Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila y el Sen. Ricardo Monreal Ávila GP MORENA 8 de noviembre de 2018.	La Ley regularía la siembra, cultivo, cosecha, producción, etiquetado, empaquetado, promoción, publicidad, patrocinio, transporte, distribución, venta y comercialización para fines personales, científicos y comerciales, así como la aplicación de medidas de seguridad, control sanitario y sanciones relativas al cannabis y sus productos.	Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud, Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda.
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Regulación de la Cannabis con fines de Autoconsumo y para Uso Médico, Científico, Terapéutico y Cosmético; se reforman y adicionan	LXIV Legislatura Sen. Cora Cecilia Pinedo Alonso, GP PT 10 de julio de 2019.	Pretende descriminalizar la posesión para uso personal de cannabis y regular el cultivo doméstico para autoconsumo y su uso con fines científicos, médicos, terapéuticos y cosméticos.	Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud; y de Estudios Legislativos, Segunda.

Iniciativa	Legislatura proponente, GP	Sinopsis	Estado
diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal.			
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 245 de la Ley General de Salud.	LXIV Legislatura Sen. Raúl Paz Alonso GP PAN 25 de abril de 2019.	Objetivo regular el cáñamo y el cannabidiol (CBD).	Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda.
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis.	LXIV Legislatura Sen. Miguel Ángel Mancera GP PRD 3 de septiembre de 2019.		Pendiente Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud, y de Estudios Legislativos, Segunda.

**Fuente:** Senado de la República, Documento de Trabajo, "Dictamen de las comisiones unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y reforma el Código Penal Federal", México, 2019. Disponible en <https://cannabis.senado.gob.mx> (consulta: 19 de marzo de 2020).

## ANEXO 2. Iniciativas presentadas durante la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados

Iniciativa	Proponente y GP	Sinopsis	Estado
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal.	Tagle Martínez Martha (MC).	Eliminar el control de medidas que se establece con relación a los productos del cannabis. Incluir un capítulo que regule el cannabis.	<b>Pendiente</b> Fecha de presentación: 26-septiembre-2019.  Turnada a Comisiones Unidas Salud-Justicia.
Que expide la Ley General para el Control de Cannabis; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y de la Ley del Impuesto	Delgado Carrillo Mario (Morena).	Establecer normas que regulen el uso y cultivo del cannabis de forma personal.	<b>Pendiente</b> Fecha de presentación: 15-octubre-2019.  Unidas - Salud - Justicia.

Iniciativa	Proponente y GP	Sinopsis	Estado
Especial sobre Producción y Servicios.			Con Opinión de - Hacienda y Crédito Público. - Presupuesto y Cuenta Pública.
Proyecto de decreto que expide la Ley General para Regular el Cannabis.	Cruz Aparicio Héctor René (PES).	Crear un ordenamiento jurídico con el objeto de crear el Instituto Mexicano para Regular el Cannabis, autoridad administrativa en materia de cannabis, organismo descentralizado facultado para regular la plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y venta de cannabis.	Pendiente Fecha de presentación: 29- octubre-2019.  Unidas - Salud - Justicia. Con Opinión de - Presupuesto y Cuenta Pública.
Proyecto de decreto que reforma el artículo 235 bis de la Ley General de Salud.	Montes Nieves Jorge Luis (Morena).	Diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso lúdico y recreativo de la <i>cannabis sativa</i> , índica y americana o marihuana.	Pendiente Fecha de presentación: 31- Julio-2019.  - Salud.

Fuente: Asuntos turnados a la Comisión de Salud, Cámara de Diputados. Disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (consulta:15 de marzo de 2020).

# El uso de cannabis en debate

Natalia Hernández<sup>30</sup>

## Introducción

A finales del año pasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) le otorgó a la Cámara alta una prórroga para legislar —a más tardar el 30 de abril del presente— el uso y consumo de la marihuana con fines lúdicos y recreativos, esto en virtud de que el dictamen en donde se establece la despenalización de la marihuana había sido aprobado de manera general en comisiones del Senado antes de que la emergencia sanitaria detonara el arraigo voluntario de la mayoría de los mexicanos. Cabe señalar que es muy probable que este plazo que concedió la Corte se extienda hasta diciembre.

Antes de otorgar dicha prórroga, la resolución de un conjunto de amparos revisados por la SCJN derivó en la integración de la jurisprudencia, es decir, en la interpretación que realiza el Poder Judicial de la legislación; de tal forma que en este año el uso de cannabis (nombre que se le da a la droga que se extrae de la planta *Cannabis sativa*) debe quedar reglamentado por la Secretaría de Salud en nuestro país, de lo contrario, varios artículos de la Ley General de Salud serían declarados inconstitucionales.

En términos generales, lo que la SCJN resolvió fue que quedaron autorizados algunos usos específicos con fines lúdicos y recreativos para quienes tramitaron un juicio de amparo. También estableció que sería la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la instancia que se encargaría de determinar los lineamientos y modalidades para otorgar los permisos de su uso; esto último no se realizó en beneficio de las personas mayores de edad que

---

<sup>30</sup> Licenciada en Geografía por la UNAM y maestrante por el CentroGeo. Líneas de interés: estudios urbanos y de la megalópolis, geografía electoral, análisis espacial de políticas públicas, pobreza y desigualdad. Correo: h.natalia11@gmail.com

solicitaron su uso, situación que —de prevalecer— violaría su derecho al libre desarrollo de la personalidad.<sup>31</sup>

Esta resolución de la SCJN significó un parteaguas en uno de los debates de mayor relevancia en los últimos años en nuestro país; no obstante, quedaron muchos vacíos, sobre todo en aspectos relacionados con la comercialización, suministro y distribución de cannabis. El debate de la despenalización del uso de la marihuana no es reciente. En nuestro país es un tema que se ha podido discutir en distintas esferas de opinión y en distintos niveles; ahora es turno de desarrollar el debate en el ámbito legislativo para definir el cauce que tomará el uso de la marihuana con fines recreativos y medicinales. Pese a ser uno de los temas más polémicos en los últimos años, los argumentos que se vierten para estar en favor o en contra de su uso siguen vigentes.

El objetivo principal de este reporte es presentar de manera resumida algunos de los principales argumentos que se pronuncian en torno al uso de la marihuana. Para ello, primero se realiza una breve compilación de los usos ancestrales de la marihuana, la evolución de éstos y su prohibición; finalmente se enlistan algunas de las principales posturas a favor y en contra del uso de la marihuana, así como de la legalización de su uso.

### Usos ancestrales de la marihuana y prohibición

El cannabis, también llamada *marihuana*, ha sido una de las plantas más usadas a lo largo de la historia entre distintas culturas para realizar rituales, ceremonias y para su uso medicinal, así como en la producción de algunos productos como vestimentas y cerámicos, teniendo como base el cáñamo de *Cannabis sativa*. Se

---

<sup>31</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Infografía, “¿Qué sí se resolvió y qué no se resolvió?” Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lo-mas-solicitado/2019-1> (consulta: 30 de marzo de 2020).

piensa, incluso que el cannabis es una de las primeras plantas cosechadas por la humanidad.<sup>32</sup>

Uno de los primeros registros acerca de la eficacia del uso de la marihuana como remedio medicinal fue hecho casi 3000 años a.C. y en él se describía el efecto curativo ante la presencia de dolores reumáticos y de articulación, entre otros. Desde los primeros registros de su uso, el cáñamo y la marihuana —pertenecientes a la misma familia de *Cannabis sativa*— fueron introducidas a distintas partes del mundo desde Asia oriental. En México fue a raíz de la llegada de los españoles que se descubrieron los beneficios de su consumo tanto en la vida diaria como en las prácticas religiosas:

La población indígena de México ya tenía una tradición para el uso ritual y medicinal de sustancias naturales como la carne de dios o teonanácatl (hongos), el peyote, la toloatzin (semilla de la virgen) y el picietl o yetl, conocido como nicotina rústica (tabaco). Por eso, cuando la marihuana llegó a tierras mexicanas, rápidamente descubrieron los beneficios de consumirla tanto para la vida diaria como para el uso religioso. Es posible que en aquella época también se comenzara a consumir la marihuana fumada, pues en 1550 el virrey Luis de Velasco y Ruiz de Alarcón limitó su consumo porque “los indígenas empezaron a emplearla para algo que más que la creación de cuerdas”.<sup>33</sup>

La prevalencia del uso de la marihuana fue la causante de que nunca desaparecieran las distintas prácticas ancestrales y es hasta principios del siglo pasado cuando comenzaron a surgir una serie de leyes que prohíben su uso, producción y comercialización. En 2001 Portugal fue el primer país en despenalizar la posesión de la marihuana;<sup>34</sup> por otra parte, en nuestro país, es hasta 2017 que la marihuana dejó de estar en la lista de las sustancias prohibidas y se aprueba su uso medicinal y terapéutico: “La Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 374 votos a favor, 7 en contra y 11 abstenciones, el dictamen a la minuta que reforma y

---

<sup>32</sup> Bryan Hilliard, “Marihuana: su historia a través del tiempo. En Ancient Origins, reconstruimos la historia de la humanidad”, en español, 19 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.ancient-origins.es/noticias-general-historia-tradiciones-antiguas/marihuana-su-historia-trav%C3%A9s-tiempo-002546> (consulta: 31 de marzo de 2020).

<sup>33</sup> *México desconocido*, “Cannabis medicinal, breve historia de la marihuana en México”, 29 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/cannabis-medicinal-breve-historia-de-la-marihuana-en-mexico.html> (consulta: 31 de marzo de 2020).

<sup>34</sup> Hilliard, “Marihuana: su historia...”, *op. cit.*

adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, a fin de regular el uso medicinal de la *Cannabis sativa*, índica y americana o mariguana”.<sup>35</sup>

A grandes rasgos, la marihuana y sus usos ancestrales se pueden relacionar directamente con algunos de los discursos que más predominan en la actualidad. Según la propuesta de María Molina,<sup>36</sup> estos discursos son:

- Discurso moral, que hace referencia a los aspectos éticos de las drogas y sus usos.
- Discurso político, que aborda los aspectos estrictamente legales relacionados con la prohibición o autorización de su uso.
- Discurso químico, que estudia y analiza los efectos de las drogas en el cuerpo humano, tanto los que pudieran clasificarse como negativos y positivos en cada sistema humano.
- Discurso histórico, relacionado con la recopilación de datos de cuándo, dónde y para qué ha hecho presencia el cannabis en las diferentes épocas de la historia.

Esta clasificación, aunque genérica, permite entender el contexto y posicionar los diversos argumentos en torno al uso de cannabis sin perder de vista que finalmente todos mantienen una misma relación a pesar de las distintas perspectivas desde las que se puede abordar el tema.

En este sentido, el discurso político será el que nos ocupe en estas líneas porque hasta principios del siglo pasado el uso de la marihuana era una práctica común tanto en la medicina como en el uso lúdico hasta que en 1920 se prohibió:

---

<sup>35</sup> Cámara de Diputados, “Diputados aprueban uso medicinal de la cannabis sativa, índica y americana o mariguana”, *Boletín* núm. 3577, 28 de abril de 2017. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/28/3577-Diputados-aprueban-uso-medicinal-de-la-cannabis-sativa-indica-y-americana-o-mariguana> (consulta: 1 de abril de 2020).

<sup>36</sup> María Mercedes Molina, “El cannabis en la historia: pasado y presente”. Disponible en: [http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales\\_de\\_consulta/Drogas\\_de\\_Abuso/Articulos/Historia7.pdf](http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/Historia7.pdf) (consulta: 17 de marzo de 2020).

[...] la producción, comercialización y uso de la planta y se publicaron las *Disposiciones sobre el comercio y cultivo de productos que degeneran la raza*; Luis Astorga, en su libro *Drogas sin fronteras*, documenta que el Congreso estadounidense, aún en contra del consejo de la Asociación Médica Americana aprobó en 1937 la Ley del Impuesto sobre la Marihuana, haciéndola costosa y difícil de obtener. Como consecuencia y por presión estadounidense, también prohibió la marihuana en México, independientemente de que el presidente Antonio López de Santa Anna se opusiera rotundamente.<sup>37</sup>

En 1940, bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas, se legalizó el uso de las drogas en México, pero esto duró muy poco tiempo porque las autoridades norteamericanas no vieron con agrado esta decisión y fue erradicada. Posteriormente, en 1947 se elevaron las penas por el uso de marihuana, quedando establecido como un delito grave contra la salud. La criminalización de los consumidores y vendedores quedó consolidada desde entonces a pesar de la creciente comercialización en respuesta al alto consumo y demanda tanto en México como en Estados Unidos.<sup>38</sup>

Aunque posteriormente hubo algunas modificaciones a la regulación de cannabis, la más importante llegó en 2015, cuando una niña mexicana se convirtió en la primera en tener permiso para usar marihuana en nuestro país debido a las más de 400 convulsiones diarias que sufría esta niña de tan sólo 8 años. Su historia quedó registrada en diversos medios de comunicación nacional e internacional y fue el parteaguas más reciente para traer a la opinión pública de nuevo el debate del uso de cannabis con fines médicos y terapéuticos.<sup>39</sup>

### A favor y en contra del uso de la marihuana

En el Cuadro 1 se citan algunos de los puntos de mayor relevancia para considerar dentro del debate acerca del uso de cannabis. Todos ellos fueron expresados de

---

<sup>37</sup> *México desconocido*, "Cannabis medicinal, breve historia...", *op. cit.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Portal *BBC NEWS-Mundo*, "La niña de 8 años que tiene permiso para usar marihuana en México. 4 de septiembre de 2015. Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150904\\_mexico\\_nina\\_enferma\\_autorizan\\_marihuana\\_ep](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150904_mexico_nina_enferma_autorizan_marihuana_ep) (consulta: 7 de abril de 2020).



alguna manera por especialistas, científicos y la misma opinión pública en general en torno al debate actual de la despenalización del uso de cannabis.

**Cuadro 1. Argumentos en torno a la despenalización de cannabis**

<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
<p>La asociación entre el uso de cannabis y las acciones violentas de las personas no son debido al consumo como tal, sino a una predisposición o diagnosticados previamente con algún tipo de trastorno psicótico. Es decir, los factores de riesgo de violencia generalmente son otros y lo que existe entra el consumo de cannabis y la violencia sólo es asociativa.<sup>40</sup></p>	<p>El consumo de cannabis conlleva un cierto grado de riesgo a terceros debido a la relación entre su uso y la violencia generada a partir de la esquizofrenia y otro tipo de psicosis ocasionadas por el consumo de marihuana.<sup>41</sup></p>
<p>Su uso ayudaría a promover nuevos protocolos de investigación dentro del campo medicinal, por ejemplo, de alguno de los derivados de la planta cannabis sativa como el cannabidiol (CBC) que no tiene efectos psicoactivos.<sup>42</sup></p>	<p>Existe una falta de claridad sobre una política en contra de las drogas puesto que, por un lado, se endurecen campañas contra el consumo y, por el otro, se promueve una regulación de uso lúdico.<sup>43</sup></p>
<p>El estigma social sobre el uso de cannabis puede combatirse mediante la reivindicación a través de la divulgación</p>	<p>Autorizar un mercado de uso legal para los adultos puede generar un mercado no deseado para los menores de 18</p>

<sup>40</sup> Janet Gómez, Debate: “¿Fumar marihuana puede hacerte más violento?”, Nación Cannabis, 21 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://nacioncannabis.com/fumar-marihuana-violento/> (consulta: 9 de abril de 2020).

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> Portal *BBC NEWS-Mundo*, “La niña de 8 años que tiene...”, *op. cit.*

<sup>43</sup> Ariadna Ortega, “Marihuana para uso adulto: el debate pendiente para descriminalizar a la planta”, *Expansión política*, 8 de abril de 2020. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/08/marihuana-para-uso-adulto-el-debate-pendiente-para-discriminalizar-la-planta> (consulta: 17 de abril de 2020).

<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
científica sobre los beneficios del cannabidiol. <sup>44</sup>	años; en ese sentido, este sector poblacional estaría expuesto a daños cerebrales y otros. <sup>45</sup>
La violencia general que se vive en nuestro país podría disminuir si se legaliza la producción, distribución y venta de marihuana. <sup>46</sup>	Se debe considerar la creación de un fondo o fideicomiso en el que existan recursos destinados a atender los posibles efectos adversos que el uso lúdico ocasione a los adultos y menores que lo consuman de manera clandestina. <sup>47</sup>
Por sus condiciones geográficas, México podría convertirse en uno de los países productores y manufactureros de productos derivados de cannabis más importantes en el mundo. <sup>48</sup>	Existe la posibilidad de que un mayor número de mexicanos se vuelvan adictos a la marihuana, y no sólo eso, sino que la edad de quienes la consumen va disminuyendo, lo que se traduciría en más adictos y cada vez más jóvenes. <sup>49</sup>
Se sabe que en otros países en donde se autoriza el consumo de cannabis las personas mayores de 35 años son los mayores consumidores. <sup>50</sup>	En los menores afecta de manera crítica el cerebro de las personas jóvenes. Está comprobado que el comienzo temprano del consumo de la marihuana a edades tempranas en el cerebro humano provoca cambios irreversibles y una gradual disminución

<sup>44</sup> *México desconocido*, "Cannabis medicinal, breve historia...", *op. cit.*

<sup>45</sup> Ortega, "Marihuana para uso adulto...", *op. cit.*

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Síntesis TV*, "La adicción a la marihuana aumenta en 50% cuando inicia en la adolescencia". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0Mny6dD2HNQ> (consulta: 14 de abril de 2020).

<sup>50</sup> *Idem.*

<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
	del coeficiente intelectual, así como del impulso motivacional. <sup>51</sup>
Legalizar el cultivo de cannabis permitiría mejorar las condiciones económicas de un gran número de comunidades en las que sus pequeños productores han sido golpeados por la prohibición. <sup>52</sup>	Existe la posibilidad de que el número de muertes relacionadas indirectamente con el consumo de cannabis como los accidentes de tránsito y hospitalizaciones por consumo se incrementen, tal como sucede en algunos estados de la Unión Americana. <sup>53</sup>
La creación de un instituto dedicado al estudio de cannabis puede beneficiar al proporcionar información, desarrollar estudios alternativos relacionados con su uso, producción y distribución, etcétera. <sup>54</sup>	El problema sería que el Instituto monopolice la actividad relacionada con el proceso de producción, venta y consumo de la marihuana. <sup>55</sup>

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

En términos generales, el cuadro anterior retoma algunos de los puntos más importantes a considerar para definir algún tipo de regulación al respecto y de los cuales —por lo menos— se deben discutir, desglosar y/o considerar dentro del debate para despenalizar el uso de cannabis.

<sup>51</sup> Gobierno de México, “Relatoría del debate nacional sobre el uso de la marihuana” (versión preliminar). Disponible en: <https://www.gob.mx/debatemarihuana> (consulta: 16 de abril de 2020).

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Idem.*

## Comentario final

Afortunadamente, el debate del uso de la marihuana o cannabis no es un tema que haya surgido de manera pronta o a partir de algún tipo de ocurrencia sin sentido, desde hace ya varios años—con poca o no mucha recepción para cierto sector de la población— se venían escuchando algunas voces que se pronunciaban cada vez más a favor de abrir este tema. En ese sentido, prácticamente es un triunfo que desde hace cinco años se haya empezado a abrir espacios y foros para hablar de manera clara y específica acerca del tema.

No cabe duda que la mayoría se pronuncia a favor de su uso si éste beneficia de manera directa o indirecta la salud de las personas; es más, la propia Corte ha determinado que lo es, pero que más bien existen tres aspectos generales que son los que generan mayor controversia: el primero tiene que ver con la información que se va a dar a la población, pues se debe tener cuidado con el tipo de información y/o mensaje hacia la población con respecto al uso de la marihuana; el segundo es el uso lúdico o adulto que se llegue a aprobar puesto que, de alguna manera, puede quedar al alcance de varios menores que no cuenten con la responsabilidad suficiente para conocer los problemas que su consumo generaría al tener una edad menor; por último, los estudios en donde se demuestre que el uso de cannabis realmente tiene beneficios e impactos positivos —directos o indirectos— a través de sus derivados deben quedar registrados y sustentados con evidencia científica para que ésta sea considerada —sobre todo— en la etapa de producción y distribución que se tenga que desarrollar más adelante.

Dentro de esta etapa del proceso, la comercialización y el control sanitario riguroso que se debe seguir son dos aspectos importantes a considerar: la primera es una ventana de oportunidad no sólo para compensar de alguna manera los remanentes que la prohibición dejó en muchas comunidades del país, sino que ahora puede ser una oportunidad para que todas estas comunidades se puedan beneficiar de este mercado potencial, es decir, que sea una oportunidad de desarrollo para grandes y pequeños productores mexicanos y no para grandes compañías extranjeras; mientras que el segundo sería un reto importante, como lo

está siendo en estos momentos la emergencia sanitaria en el sector salud en nuestro país.

En ese sentido, la legislación que se apruebe en los próximos meses o días debe contar, sin duda, con una visión integral, detallada y amplia en la que no sólo se discuta su legalidad sino también sus implicaciones más concretas, basadas en toda la evidencia posible, así como los caminos y directrices que marcarán todo el proceso de producción, distribución y comercialización de cannabis.

# La *Cannabis sativa* (marihuana): un debate (que deberá ser) pospuesto

Felipe de Alba<sup>56</sup>

## Introducción

El cultivo o el comercio de la marihuana (*Cannabis sativa*) y la regulación de su consumo es un debate continuamente pospuesto, desde el sexenio anterior (2012-2018) y que probablemente lo será aún más en el presente (2018-2024) por la urgencia sanitaria de la pandemia COVID-19.

No obstante, dicho debate había cobrado actualidad en un mundo cada vez de mayores libertades sobre cómo se cultiva, cómo se distribuye y se consume la marihuana.<sup>57</sup> En este documento —y en otros documentos anteriores— se han destacado aspectos relevantes sobre el **control sanitario** del cannabis, sin dejar de lado que existe, o mejor dicho existía antes de la urgencia sanitaria internacional (2020), una discusión internacional que básicamente presenta posturas radicales contra las culturas “prohibicionistas”.

Esta tendencia mundial pugna por la idea de la **libertad individual**, al mismo tiempo que se contrapone con posturas sobre una relativa (o amplia) liberalización

---

<sup>56</sup> Investigador adscrito al área de Estudios Sociales del CESOP, Cámara de Diputados.

<sup>57</sup> Estupefacientes, psicotrópicos y sustancias químicas (s.f.) Recuperado el 8 de abril del 2020. En línea: <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Paginas/EstupefacientesPsicotropicosYSustancias-Quimicas.aspx>

del consumo. De allí resulta relevante observar que el debate se *completa* entre dos perspectivas, que a veces parecen excluyentes, pero que en realidad no lo son:

- **Una**, la de establecer una mayor facilidad para el acceso, consumo (en sus diferentes variantes: personal, médico, etc.), cultivo o posesión en vías de considerar el principio de **libertad individual**, como lo refieren los tratados internacionales.
- **Dos**, la de prepararse para las futuras controversias en relación con el aumento del consumo, los lugares de compra, las formas públicas que ello adquiriría, el tratamiento para casos agudos de afectación a la salud o por consumo de larga data. Particularmente, este debate convoca a desarrollar una serie de reglamentaciones sobre sus usos en instalaciones estratégicas, lugares sensibles, etcétera.

En nuestro país se realizan importantes esfuerzos de control sanitario para el control y la **fiscalización de sustancias químicas** que pueden ser utilizadas para la producción de drogas de uso ilícito, así como de los medicamentos que contienen estupefacientes y psicotrópicos porque son o pueden llegar a ser un problema de salud pública, por su uso inadecuado.<sup>58</sup>

Por ejemplo, **Leonardo Menes Solís**, coordinador general jurídico y consultivo de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (**Cofepris**), sostuvo que el marco regulatorio mexicano únicamente prohíbe el consumo de marihuana y el THC —sustancia activa de la planta—. Sin embargo, “no se ha encontrado que el **cannabidol** (CBD) esté prohibido ni los medicamentos que tengan dicha sustancia”. Así lo señaló al participar en la mesa “Regulación en relación con su control sanitario”, como parte de las “Audiencias Públicas para las Alternativas de Regulación de la Marihuana” (25 enero al 10 de febrero de 2016).

---

<sup>58</sup> “Consumo de marihuana: ¿qué dice la ley?” En línea: [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/112915-consumo-de-marihuana-que-dice-la-ley](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/112915-consumo-de-marihuana-que-dice-la-ley) (consulta: 26 de marzo de 2020).

Leonardo Menes precisó que la **Cofepris**, desde 2009 y a la fecha de su conferencia (2016), sólo había emitido tres permisos de importación para medicamentos con la sustancia CBD. También se habían concedido permisos para la importación de cannabidol y THC puros, además de medicamentos. Desde ese punto de vista, el conferencista sostuvo que “la excepción de los permisos que se concedieron en esa ocasión fue porque los productos sólo contenían cannabidol y éste no estaba en las prohibiciones expresas de las sustancias contempladas en la Ley General de Salud”. El mismo autor informó que sobre la regulación de medicamentos a base de marihuana existen tres protocolos de investigación autorizados en México por parte de la Cofepris al Instituto Nacional de Cancerología y que en esas fechas (2016) “estaba permitido para fines de investigación”. En su presentación en las “Auditorías Públicas” sobre el cannabis, afirmó que la **Cofepris** “estaría lista” en el caso de una regulación de esta sustancia para permitir su uso terapéutico, para poder regularlo.

En la misma ocasión el conferencista **Rafael Camacho Solís**, representante de la **Secretaría de Salud**, afirmó que en materia de control sanitario de la marihuana se tendría que “mantener la visión médica”. El funcionario sugirió que, después de las modificaciones a la ley sobre el uso de la marihuana, se requeriría una **reforma inmediata de la Ley General de Salud**, con el fin de permitir la importación de productos terapéuticos elaborados con sustancias derivadas del cannabis.

Según el funcionario, el uso de la marihuana no se debía visualizar como un negocio, sino como **un aliado en el tratamiento de enfermedades** como depresión, esclerosis múltiple, dolor excesivo, anorexia, lesiones de médula espinal, cáncer y epilepsia, entre otras. Asimismo, comentó que la regulación sanitaria debía ser pensada en coordinación con autoridades de diferentes instancias, como las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Agricultura, específicamente con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (**Senasica**). En tal sentido, el académico precisó: “Quienes vayan a autocultivar verán por su salubridad, pero en el aspecto de la siembra y distribución fuera del autocultivo



deben vigilarse aspectos relativos a la cantidad y localización de plantas sembradas, uso de pesticidas, reportes de rutas y camiones utilizados, así como ubicación de almacenes”.

Contrario a la perspectiva anterior, **Alejandro Madrazo Lajous**, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), señaló **que el sistema de control sanitario que encabeza la Cofepris no sirve** para regular un mercado futuro como el de la marihuana, porque esta dependencia no fue diseñada para ello. En la mesa titulada “Regulación en relación con su control sanitario”, el investigador del CIDE manifestó que la Ley General para el Control del Tabaco ni la Cofepris servirán para regular el control sanitario de la marihuana. Para el académico, la **Cofepris** podría ser de utilidad en la supervisión de los productos farmacéuticos de compañías, elaborados con sustancias derivadas de la marihuana, ya que estas industrias son menos en comparación con la verificación del autoconsumo, clubes cannábicos y dispensarios médicos.<sup>59</sup>

**Madrazo Lajous** subrayó que en la regulación de la marihuana se debe reflexionar acerca de los errores que se han tenido en el control del consumo del tabaco, con la finalidad de que no se criminalice a los consumidores a costa de su salud. El académico propuso que **se elabore un ordenamiento sencillo, claro y sin ambigüedades** que permita sistematizar la información que contribuya a la evaluación de las políticas de control sanitario en el país.

Por otra parte, **Alicia Beatriz Azzolini Bincz**, investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales (**Inacipe**), coincidió en que la legalización de la marihuana no podía limitarse a la despenalización del uso de la planta, sino que debe llevar consigo una regulación sobre su consumo, que aborde el tema de la responsabilidad en materia de salud.

Respecto a potenciales “excesos” del control sanitario, la académica advirtió sobre posibles actos de discriminación en el ámbito laboral y arbitrariedades contra

---

<sup>59</sup> Alonso Martín Barriuso, “Los clubes sociales de cannabis en España: una alternativa normalizadora en marcha”, 2011, *Eldiario.es* (29 de junio de 2014). Disponible en línea: [http://www.eldiario.es/norte/Pasos-normalizacion-cannabis\\_0\\_275772654.html](http://www.eldiario.es/norte/Pasos-normalizacion-cannabis_0_275772654.html) (consulta: 8 de abril de 2020).

un consumidor de marihuana. Dichos excesos podrían ser la aplicación de exámenes antidoping, ya que la sustancia conocida como tetrahidrocannabinol puede permanecer en el organismo hasta 72 horas y, en caso de dar positivo, el trabajador podría ser despedido.

Esta idea de “control sanitario” fue criticada por la académica al decir que la marihuana afecta la atención, concentración y velocidad de reacción de las personas. Al igual que otras sustancias, como el alcohol, señaló que el marco legal actual incluye ya algunos parámetros sobre sancionar la irresponsabilidad de realizarse actividades bajo el influjo de alcohol y drogas en la vía pública.

Igualmente, la académica **Azzolini Bincz** enfatizó que la regulación para el control del tabaco ha fracasado, por lo cual no puede ser tomado como modelo para el control de la marihuana, y agregó que la Cofepris quedaría rebasada como una entidad regulatoria del control sanitario. La académica destacó que “La **Cofepris** no va a poder regular el autocultivo, ni los clubes canábicos, porque serán muchísimos, se necesita recabar información para actuar, pero sí lo podrá hacer en el tema de la verificación sanitaria de las medicinas”.

Finalmente, en el marco del amparo otorgado por la **SCJN** —ganado por cuatro personas— para el uso de la marihuana con fines lúdicos y recreativos, esa institución federal advirtió que la Secretaría de Salud (SS) sería la encargada de regular los permisos para la siembra de marihuana con esos fines.<sup>60</sup>

### Instituciones para el control sanitario: Cofepris

La **Cofepris**<sup>61</sup> es el organismo federal que con funciones específicas se encarga, entre otras cosas, del control sanitario para las presentes y futuras prácticas de

---

<sup>60</sup> *CNNMéxico*, “La regulación de la marihuana en México, ¿qué está a debate?”, 18 de febrero de 2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/18/la-regulacion-de-la-marihuana-en-mexico-que-esta-a-debate>

<sup>61</sup> Órgano del gobierno federal, la **Cofepris** es una institución desconcentrada con autonomía administrativa, técnica y operativa de conformidad con las disposiciones del artículo 17 bis de la Ley

consumo del cannabis, ante una eventual apertura en las leyes mexicanas al respecto.

La **Cofepris** es la autoridad encargada del control sanitario de sustancias con algún tipo de estupefacientes, así como las actividades relacionadas con la producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, almacenaje y distribución.

Para cumplir con sus funciones, la **Cofepris** lleva a cabo acciones administrativas como **emisión de autorizaciones** y **auditoría a los establecimientos** que manejan estas sustancias.

Igualmente, el control de los estupefacientes implica que exista un abasto adecuado de medicamentos (con derivados de algún estupefaciente) o que contengan opioides como la morfina, que son la piedra angular del tratamiento del dolor a causa del cáncer, por ejemplo. Como parte de la **Estrategia Nacional para el Control del Dolor y Cuidados Paliativos**, la **Cofepris** tiene como objetivo ampliar el abasto y agilizar el acceso a estos medicamentos por parte de pacientes terminales con graves dolores.

De acuerdo con la **Cofepris**, existe un registro sanitario, en los términos de la Ley General de Salud (**artículo 376**), conocido como una **autorización sanitaria** para aquellos que traten con medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales, etcétera.

---

General de Salud y el artículo 4° constitucional. Su titular es un comisionado federal nombrado por el presidente de México, a propuesta del secretario de Salud.

## Casos existentes de control sanitario en el consumo del cannabis

El **Centro de Integración Juvenil**<sup>62</sup> ubicado en el oriente de la alcaldía Iztapalapa, en la Ciudad de México,<sup>63</sup> es un lugar que concentraba 782 pacientes adictos a la marihuana, el mayor número del país.<sup>64</sup>

En un análisis presentado en 2013 por el **CIJ** de Iztapalapa Oriente se justificaba que su “sobrepoblación” de pacientes se debía a que dicha delegación de la Ciudad de México es más poblada. Según sugiere el documento, el hacinamiento y la alta concentración de jóvenes en ciertas colonias o barrios de dicha delegación son factores potenciadores. Como este caso existen muchos en el país que podrían “desbordarse” en el manejo de casos de pacientes con síntomas de abuso, de sobredosis o de uso continuo y a largo plazo. De allí la importancia del desarrollo de estrategias nacionales más específicas de control sanitario.

## Control sanitario: casos internacionales

Debido al alto consumo de la *Cannabis sativa* en sus diferentes presentaciones en el mundo, se desarrolla enseguida una lista no exhaustiva de países donde se han determinado algunas formas específicas de control sanitario.

---

<sup>62</sup> P. Villa y Caña, “Aumentan adictos a marihuana en rehabilitación”, *El Universal* (en línea), 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/11/30/aumentan-adictos-marihuana-en-rehabilitacion> (consulta: 16 de marzo de 2020).

<sup>63</sup> En 2013 la marihuana se ubicó en el primer lugar como droga de inicio en 70.4% de los pacientes de los centros de Integración Juvenil en la Ciudad de México. Esta entidad concentra la mayor cantidad de adictos a la marihuana (4,258), seguido del Estado de México (2,206), en tanto que Jalisco se ubicó en la tercera posición (436 pacientes). Tlaxcala es la entidad con el menor número de personas adictas en proceso de rehabilitación, con sólo 29 casos. Villa y Caña, “Aumentan adictos a marihuana...”, *op. cit.*

<sup>64</sup> Este Centro de Integración Juvenil (CIJ) ocupa el primer lugar en número de pacientes a nivel nacional, seguido por el centro del mismo tipo ubicado en Tijuana, Baja California, con 542 personas. Villa y Caña, “Aumentan adictos a marihuana...”, *op. cit.*

## *Holanda*

La legislación holandesa sobre drogas es tolerante con la venta de drogas blandas en los “**coffeeshops**” y la posesión de productos de cannabis en pequeñas cantidades, pero penaliza el cultivo que no esté destinado a uso científico o médico.

Además, hay una ley que desde 2013 limita el acceso a esos establecimientos a los residentes en los municipios, una medida tomada que busca luchar contra el llamado “**turismo de la droga**”, un fenómeno que encontraremos en otros países también.

## *Argentina*

Desde 1989 se promulgó en Argentina la **Ley N° 23.737** que comprende generalmente la prohibición del tráfico de estupefacientes y reglamenta el manejo de sus componentes químicos base o de las semillas que los producen (con excepción de las hojas de coca, **para masticación o preparación de infusiones**). Esta ley, promulgada en 1989, establece como ilegal vender en cantidades no autorizadas alguna sustancia destinada únicamente para uso médico. Finalmente, desarrolla una serie de normas sobre el eventual daño ocasionado a terceros por posesión o uso de alguna de estas sustancias en lugares específicos.<sup>65</sup> Sin embargo, el caso de Argentina dio un giro desde 2009, cuando la Corte Suprema de Justicia despenalizó el consumo personal en cantidades pequeñas al declarar inconstitucional el artículo 14 de esa ley.<sup>66</sup>

## *Australia*

La posesión y cultivo de cannabis en Australia es ilegal; sin embargo, las penas por este delito varían de estado a estado. En la capital australiana el consumo por

---

<sup>65</sup> *El Litoral*, 16 de febrero 2016.

<sup>66</sup> Según se establece en el artículo **Art. 14** del código penal de Argentina “será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de trescientos a seis mil australes el que tuviere en su poder estupefacientes. La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal”. Código Penal argentino, Ley N° 23.737, promulgada el 10 de octubre de 1989. En línea: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm> (consulta: 2 de abril de 2020).

persona está relativamente despenalizado, ya que el consumo es castigado con una multa. Lo que destaca particularmente es que como “infracción”, las autoridades dan una opción reglamentaria de control si el usuario asiste a un programa de atención a la salud.<sup>67</sup>

En el norte y sur del territorio australiano los ciudadanos tienen la opción de pagar multas o en algunos casos (Victoria y la capital) quien es atrapado con una cantidad mayor a los 50 gramos, esta infracción se compensa con la oportunidad de entrar a un programa educacional de prevención y alerta, que le permite al sujeto reincidir sólo una vez, ya que después se aplicaría una sanción penal.

En este caso la *National Drug Strategy 2010-2015* define una serie de acciones específicas para la reducción de la demanda y el aprovisionamiento. El gobierno “acompaña” las etapas del consumo de drogas, particularmente en el caso de la población desfavorecida; se pretende prevenir la sobredosis a través de “terapias de sustitución” y terapias con fármacos.<sup>68</sup>

## Uruguay

En 2013, durante el mandato del presidente José Mujica, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar el consumo, la posesión, la venta, el comercio, transportación y cultivo de la marihuana. Desde que la Ley 19.172 entró en vigor en enero de 2014, el Estado es el encargado de regular cualquier actividad relacionada con el consumo o la venta de la cannabis y sus derivados.<sup>69</sup>

Entre otras regulaciones, destacan las referentes al consumidor, ya que es el principal foco de los argumentos detractores señalar que el consumidor de cannabis puede volverse adicto a la sustancia y afectar su salud física y mental. Por ello, la ley prevé que cada consumidor tenga en posesión sólo 40 gramos. Sobre todo

---

<sup>67</sup> Australian Medical Association (AMA), “Take a closer look: cannabis and your health 2008”, 2008.

<sup>68</sup> Véase Australian Institute of Health and Welfare, “Alcohol and other drug treatment services in Australia”, Drug Treatment Series N. 21, 2013, 170 pp. En línea: <http://www.aihw.gov.au/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=60129544483> (consulta: 28 de marzo de 2020).

<sup>69</sup> Véase <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/uruguay/item/252-uruguay>

establece medidas para que, **en caso de crisis, se otorgue atención sanitaria especializada**.<sup>70</sup>

La Junta Nacional de Drogas (**JND**) (*Infodrogas*, pagina web) en Uruguay es el organismo gubernamental responsable de la regulación. Por medio de políticas públicas busca garantizar que **el uso legal de la droga no afecte las garantías individuales y colectivas**. Se establece como prioridad **la promoción de hábitos saludables hasta la prevención y control del lavado de activos**.

El Senado de ese país aprobó el 23 de diciembre de 2013 la Ley “Consortio público sanitario para la atención inmediata de personas afectadas por el uso problemático de drogas en situación de crisis”, cuya **estrategia sanitaria** privilegia la descentralización de la política de drogas y da un enfoque socio-sanitario a la **atención primaria en salud**.

## *España*

En España existe una serie de iniciativas de control sanitario específica en el consumo de drogas. En 2002 se dan a conocer los llamados **clubes sociales de cannabis (CSC)**,<sup>71</sup> que rápidamente devinieron en los lugares sin fines de lucro y organizados por consumidores regulares de cannabis (“Asocia”). Se asociaron para proveerse y evitar recurrir al mercado negro, lo que aumentaba también sus **medidas de higiene en la producción** y control de su calidad.<sup>72</sup>

Estos **CSC** se autodenominan asociaciones y funcionan de tal manera que cada uno de los miembros aporta recursos económicos, administrativos u operativos

---

<sup>70</sup> “Panorama de las leyes y políticas de drogas en Uruguay”, s.f. En línea: <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/uruguay/item/252-uruguay> (recuperado el 8 de abril del 2020).

<sup>71</sup> Véase al respecto Martín Barriuso, “Los clubes sociales de cannabis...”, *op. cit.* Puede observarse también que en España la Federación Vasca de Cannabis está dirigida por Iker Val, quien ha acompañado el proceso para la legalización de dichas asociaciones. En términos sociales, esta es sin duda una de las ideas más avanzadas de control sanitario para la producción, consumo y venta de cannabis. *Eldiario.es*, “Los clubes de cannabis avanzan hacia su regularización”, 29 de junio de 2014.

<sup>72</sup> *El País*, “Tres años de debate en el Parlamento vasco para intentar regular los clubes”, 11 de enero de 2014. Disponible en [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/11/actualidad/1389470905\\_402927.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/11/actualidad/1389470905_402927.html) (consulta: 10 de febrero de 2020).

para el cultivo y transportación a los sitios de consumo. En términos de control sanitario, destaca que en las CSC el cannabis producido es utilizado únicamente por miembros de la asociación y sus recomendados o **por personas que requieren de la sustancia por motivos médicos** (evitando con ello el llamado “turismo psicotrópico”).<sup>73</sup>

También pueden referirse las tiendas de consumo (**Growshops** y Head shops), que cuentan con un mandato de control específico: no hacer ningún tipo de propaganda respecto al estupefaciente que se ofrece.

Dentro de estos clubes el consumo de cannabis es controlado a una cantidad de 2 a 3 gramos por día. En temas de control sanitario también **se hacen excepciones en el caso de prescripciones médicas de personas que necesiten dosis más altas.**

En Europa la organización que tiene mayor peso en la búsqueda de una liberalización social de las políticas y drogas, así como su control sanitario —entre muchos otros aspectos— es la *European Coalition for Just and Effective Drug Policies* (**ENCOD.ORG**).

### Consideraciones generales

Es factible que la discusión sobre el consumo, cultivo, distribución o comercio de la droga vaya a posponerse por la urgencia sanitaria mundial provocada por el COVID-19.

En un escenario donde la libertad individual esté sujeta a lo delicado del contacto físico por la urgencia sanitaria, la opción tradicional del prohibicionismo puede predominar sobre las opciones más liberales, enfocadas a la necesidad de controles sanitarios en algunos casos.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> S. Hernández y J. Sotelo, “Argumentos para el debate sobre la legalización de la marihuana en México”, *EntreCiencias*, vol. 169, núm. 176, UNAM, 2003, pp. 94-100. Disponible en <http://www.entreciencias.enes.unam.mx/?wpdmact=process&did=MTguaG90bGluaw>



Tal como se ha observado en este documento, las políticas de control sanitario experimentadas a escala mundial han dado frutos, en términos de una mayor tolerancia al uso personal o médico de la marihuana. En estos dos aspectos de la temática sobre la legalización de la marihuana “empujan” con mayor énfasis los actores interesados en este debate.

Por ello, aunque no será prioritario en el corto plazo, el gobierno mexicano tendría que satisfacer mínimos necesarios sobre el control sanitario de este estupefaciente. Primero, mayor libertad para el consumo puede evidenciar una etapa, probablemente corta, de incremento en el uso. De acuerdo con los actores citados, esto tendría que limitarse en función del lugar, del momento y del público frente al cual se consume dicha droga. Segundo, los sistemas de protección y acompañamiento para casos de largos periodos de uso parecen eficaces como método de disuasión, cuando el paciente ha disminuido sus resistencias.

## Sección

### Anaqueel del CESOP

# Derechos Sociales en México: antecedentes y evolución

Enrique Esquivel Fernández<sup>75</sup> y Ma. Teresa Loya Rivera\*

## Antecedentes

Los derechos sociales tienen una larga y azarosa historia. Producto de revoluciones y luchas políticas, estas expresiones sociales con el tiempo han logrado el reconocimiento de distintos grupos o colectividades, como la clase trabajadora, en forma de derechos laborales y a la seguridad social, o a individuos en estado de necesidad, en forma de un derecho a la subsistencia.

Los derechos sociales surgen en el marco de la democracia contemporánea y sus alcances y significados han cambiado con el paso del tiempo. En el pasado les fue negado su carácter de derechos, siendo su objeto considerado una mera aspiración. Hoy en día se reconoce a los derechos sociales fundamentales el carácter de derechos subjetivos, siendo su objeto dar o hacer por parte del Estado; entre otras acciones se encuentra la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la seguridad social.

En el siglo XVIII la ayuda o el apoyo a pobres, niños o ancianos desamparados era asunto dado a la familia o a la beneficencia pública y privada en forma de deberes jurídicos o morales. En el siglo XIX los derechos sociales se identificaron con demandas que, mediante luchas políticas y sociales, podían lograr

---

<sup>75</sup> Doctor en Administración Pública por el INAP, asesor general del CESOP, Cámara de Diputados.

\* Lic. en Derecho por la UNAM, asistente en investigación del CESOP.

el estatus de derechos legales de grupos particulares, como el caso de los trabajadores asalariados. En el siglo XX les fue dado el carácter de fines u objetivos sociales cuya realización requiere de normas jurídicas que impongan obligaciones positivas a las autoridades, lo cual excluía la posibilidad individual de hacerlos exigibles directamente ante los jueces. Hoy en día los derechos sociales entendidos por una amplia corriente doctrinaria como verdaderos derechos humanos y fundamentales a nivel internacional con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) artículos 22 al 26, así como con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966) y en diversas constituciones nacionales, como en Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina. Esta concepción y su fundamento filosófico son relativamente nuevos.

Autores como Immanuel Kant o León Duguit incluían la ayuda a personas necesitadas en la esfera de los deberes. El primero consideraba que la beneficencia o ayuda a los necesitados era un deber moral, mientras el segundo les reconocía el carácter jurídico, mas no la condición de derechos subjetivos que pudieran ser exigidos por la persona ante los jueces. Los pobres o desvalidos deberían ser ayudados por iniciativa individual o por la beneficencia pública, para lo cual se otorga a la propiedad una función social.

Al entendimiento de las prestaciones positivas —de dar o hacer— del Estado como meros deberes, morales o jurídicos, se opone la tradición revolucionaria iniciada por Maximiliano Robespierre. Éste fue el primero en erigir la fraternidad — a la par con la libertad y la igualdad— en principio universal, del cual emanan derechos del individuo frente a su comunidad política. En 1790 se constituye en París el Comité contra la Mendicidad, el cual formula un primer derecho social a la asistencia pública en caso de necesidad: todo hombre tiene derechos a la subsistencia. A ojos de los jacobinos, el alivio de la pobreza es un deber social. Pero, como lo señala Carlos M. Herrera,<sup>76</sup> mientras los derechos imprescriptibles del hombre son erigidos en fundamento de la Constitución, los derechos sociales

---

<sup>76</sup> Carlos M. Herrera, *Derecho y socialismo en el pensamiento jurídico*, Bogotá, Universidad del Externado Colombia, 2002, nota 6, p. 22.

pasan a garantizar el equilibrio social y son asociados desde su origen a una condición objetiva, la pobreza.

Para contener el comunismo se expidieron las leyes de pobres en tiempos de Otto Von Bismark. Mediante la ayuda a los pobres y la asistencia social las personas necesitadas recibían del Estado prusiano prestaciones determinadas en la ley. Ésta establecía obligaciones de beneficencia a la administración con miras a controlar problemas de orden público. Lo mismo sucedió en Italia con las leyes de gobiernos conservadores. En sus inicios el surgimiento del Estado social no trajo aparejado el reconocimiento de derechos sociales que pudieran ser exigibles ante los tribunales.

La necesidad de controlar a una población explotada por la revolución industrial y empobrecida por las duras condiciones de vida impuestas por las exigencias del mercado en los inicios del capitalismo explica la asignación de prestaciones positivas de dar o hacer por parte del Estado durante el siglo XIX.<sup>77</sup>

Con el cambio de siglo las cosas dieron un giro gracias al avance de la conciencia jurídica socialista y la positivización de las demandas sociales. La Constitución mexicana (1917) y de Weimar (1919) incluyeron en sus catálogos de derechos distintos derechos sociales. No obstante, la ampliación del lenguaje de los derechos para abarcar una nueva generación de derechos que vendría a complementar los derechos liberales de corte individualista no fue suficiente para alcanzar el reconocimiento de derechos con rango constitucional. Si bien las revoluciones de principios de siglo XX dieron un notable impulso al desarrollo del derecho laboral, comunitario, solidario y de seguridad social, los derechos sociales no obtuvieron un estatus de derechos fundamentales a la par con los derechos de libertad. Esto en buena medida por la deficiente institucionalización de mecanismos judiciales para la protección constitucional de los derechos fundamentales. Los derechos sociales continuaron siendo objeto de la política legislativa y su conquista ulterior fruto de las luchas políticas.

---

<sup>77</sup> Jorge Luis Fabra Zamora y Blanca Verónica Rodríguez, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1680.

## Evolución y contexto actual

La consagración legislativa de los derechos sociales en la primera mitad del siglo XX tuvo como efecto su no constitucionalización en la etapa de posguerra al término de la segunda mundial. Ya asegurados en el ámbito legal, no existió en las conciencias de los constituyentes alemanes y españoles la necesidad de reconocerles el carácter de derechos fundamentales sólo a los derechos de libertad o de defensa, al respecto sostenía Carl Schmitt en su *Teoría de la constitución*:

Para tener un concepto utilizable por la Ciencia es preciso dejar afirmado que en el Estado burgués de derecho son derechos fundamentales sólo aquellos que pueden valer como anteriores y superiores al Estado, aquellos que el Estado no es que otorgue con arreglo a sus leyes, sino reconoce y protege como dados antes que él (...) Estos derechos fundamentales no son pues, según su sustancia, bienes jurídicos, sino esferas de la Libertad, de las que resultan derechos, y precisamente derechos de defensa.<sup>78</sup>

Los derechos sociales adoptaron en el constitucionalismo de la posguerra la forma de normas objetivas, directivas o disposiciones dirigidas al legislador para el aseguramiento de finalidades u objetivos sociales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos sí incluyó en su articulado derechos sociales a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo y a la seguridad social.

La controversia ideológica entre liberales y socialista de la primera mitad del siglo XX se trasladó a la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la década de 1960. Ante la necesidad de adoptar instrumentos internacionales para dotar a los DERECHOS HUMANOS de eficacia jurídica frente a los estados-nación, se debatió en el seno de la ONU la conveniencia de expedir un solo pacto o, por el contrario, dos pactos de derechos humanos con distintos alcances jurídicos. Los socialistas salieron perdedores en la controversia jurídico-política. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoció plena eficacia a los derechos liberales, los

---

<sup>78</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, nota 1, p. 189.

cuales pueden ser invocados directamente ante los jueces en caso de violación por parte de las autoridades estatales. No sucedió lo mismo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde la protección de estos derechos se hizo depender del nivel de desarrollo de cada sociedad, dentro de la reserva de lo posible, no siendo judicializables, salvo en casos de retrocesos injustificados en el nivel de aseguramiento ya alcanzado. El reconocimiento y la garantía diferenciados entre uno y otro de derechos reforzaron la idea de que los derechos sociales no son verdaderos derechos sino aspiraciones o metas políticas colectivas cuya satisfacción depende de los recursos materiales en cada sociedad.

Esta concepción de los derechos sociales fue activamente disputada a nivel nacional e internacional a finales del siglo XX. Numerosas constituciones latinoamericanas y de Europa del Este, luego de la caída de los regímenes militares y de la disolución de la Unión Soviética, otorgan a los derechos sociales un estatus jurídico equivalente a los derechos de libertad.

Sucesivas reformas constitucionales en Latinoamérica —Brasil (1988) Colombia (1991), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008) Bolivia (2009)— y en Europa Oriental reconocen implícitamente derechos sociales fundamentales. Por su parte, la Declaración y Programa de acción Viena (1993) exhorta por una interpretación de los derechos humanos según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

A la luz de su evolución histórica, los derechos sociales han quedado atrapados en una doble significación. Para algunos se trata de verdaderos derechos universales y para otros sus titulares pueden ser nacionales que por su situación objetiva de necesidad son protegidos por la comunidad política particular mediante disposiciones generalmente de ley. En el primer caso los derechos sociales son universales y en segundo los titulares de prestaciones legales son miembros de la sociedad nacional, lo que excluye a los extraños o a los que puedan satisfacer sus necesidades por ellos mismos.

Una constante del ser humano, por tanto, ha sido la búsqueda de su protección y la de su familia. Ha luchado ininterrumpidamente para superar el

hambre, la enfermedad, la falta de refugio y vestido, así como sus efectos inherentes. Muchos de los avances de la ciencia y la técnica se deben a este afán de superar la vulnerabilidad del ser humano ante la falta de protección, la inseguridad y los peligros que su ausencia conlleva.

Alfredo Mallet escribió:

Una figura cumbre de la filosofía española, Ortega y Gasset, ha dicho:

“La vida es, por lo pronto, radical inseguridad, sentirse náufrago en el elemento misterioso, extranjero y frecuentemente hostil... Se encuentra con esas cosas que llama enfermedad, hambre, dolor... Y también con el rayo y el fuego, la sequía y la lluvia torrencial, con el temblor de la tierra, con el asta que otro hombre le hunde en el flanco... Partimos a la conquista de una seguridad radical que necesitamos porque precisamente, lo que por lo pronto somos, aquello que nos es dado al sernos dada la vida es radical inseguridad...”.<sup>79</sup>

## México y los derechos sociales

De manera particular, es preciso comentar respecto a nuestro país que el primer texto fundamental del México independiente privilegió el hecho propio de la independencia del gobierno español y la organización de los poderes del nuevo Estado.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 estableció una parte dogmática clara y detallada, titulada como “*De los derechos del hombre*”, así como también introdujo el novedoso término “garantías”, aunque desafortunadamente éstas fueron “otorgadas” y no “reconocidas” por el Estado, comulgando así con posturas positivistas.

La carta magna mexicana de 1917 retoma el espíritu positivista de la Constitución de 1857, aunque con la abolición de la pena de muerte a finales de

---

<sup>79</sup> Alfredo Mallet, *La búsqueda de seguridad y la seguridad social*.

2005 la hace más armónica con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

reconociendo y garantizando así los derechos humanos. Estas reformas y adiciones evidencian el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, a través de la expresión clara del principio pro persona, con el cual se pretende favorecer y brindar mayor protección a todas las personas.

Las reformas y adiciones al título primero, capítulo I, y a los artículos 1°, 3°, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 102, 103, 105 y 107 constitucionales, reconocen explícitamente y garantizan de una forma u otra los derechos humanos consagrados en el texto fundamental mexicano y en instrumentos internacionales de los que México es parte.

De ahí, y dada la evolución histórica social y política que han tenido los derechos sociales, resulta indispensable hablar del concepto de derechos sociales en la Constitución mexicana,<sup>80</sup> expuesto magistralmente por Margarita Beatriz Luna Ramos.

EL CONCEPTO “DERECHOS SOCIALES”, tan cotidiano y de profundo arraigo en diversos sectores de nuestra sociedad, ha sido utilizado como emblema por personas y grupos, así como por asociaciones tanto civiles como políticas.

Para llegar a definir el concepto *derechos sociales*, resulta necesario abordar el contenido y alcance de términos como derechos humanos; garantías individuales,

---

<sup>80</sup> Texto que sirvió de base a la ponencia presentada en el Coloquio sobre Derechos Sociales que se llevó a cabo del 25 al 28 de octubre de 2005, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en coordinación con el Senado de la República. Margarita Luna Ramos, ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



garantías sociales; intereses difusos, normas programáticas y derechos políticos; así como el de diversos aspectos que coadyuven a precisarlo.

La determinación del concepto *derechos sociales* permite vislumbrar que el contenido social de nuestra Norma Fundamental no se limita a las llamadas “garantías sociales”, sino que su acepción es más amplia, lo que nos llevaría a visualizar el verdadero alcance y significado de los derechos sociales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término, debemos señalar que el concepto de derechos sociales no se encuentra plenamente definido en la teoría jurídica. Ello obedece, entre otras cosas, a que el tema ha sido abordado por personas de muy diversas formaciones jurídicas e ideológicas, quienes vienen sustentando ideas tan disímbolas que, incluso, pueden estimarse contradictorias.

El concepto *social* que se atribuye a un determinado tipo de derechos no debe entenderse en el sentido de que la sociedad resulte titular de derechos, es decir, que la sociedad sea titular de derechos subjetivos que pueda hacer valer en contra de personas específicamente determinadas o determinables y, de una manera especial, del Estado en su integridad o de los órganos u organismos mediante los cuales éste ejerce las atribuciones que le son propias. El ámbito personal supone la existencia de personas tanto físicas como morales a quienes la norma se dirige y que, en consecuencia, pueden contar con ciertos derechos o las afectadas por ciertas obligaciones. En otros términos, únicamente las personas pueden ser titulares de derechos y obligaciones, en la inteligencia de que la sociedad no se encuentra jurídicamente reconocida como una persona moral que pueda actuar jurídicamente y hacer valer derechos, incluso, mediante el ejercicio del derecho de acción.

El concepto de lo social entonces no tiene una acepción jurídica en sentido estricto, ya que pertenece más bien al objeto de otras ciencias como la sociología, antropología, psicología o la filosofía.

Es verdad que el Derecho puede entrar en relación con ciencias a las que se les puede estimar como sus auxiliares, entre ellas la sociología, lo que de hecho acontece y denota como consecuencia que a ciertas personas les sean otorgados determinados derechos en atención a razones fundamentalmente sociales, lo que significa que algunas personas que se encuentran en determinada ubicación social pueden ser titulares de algunos derechos conceptuados como sociales, sin que ello implique que la sociedad, como ente abstracto, sea titular de tales derechos.

Como ejemplo, podemos señalar los múltiples casos en que un sindicato ha intervenido en procedimientos jurisdiccionales.

No parece extraño que un sindicato promueva juicio de amparo en defensa de los derechos de sus agremiados, haciendo valer sus correspondientes intereses jurídicos; pero nunca hemos visto que la sociedad en general, ni siquiera la clase trabajadora, como ente abstracto, promueva un juicio de amparo, dado que no es un ente titular de derechos ni, menos, de garantías individuales.

Lo anterior lleva a concluir que el término “sociales” atribuido a ciertos “derechos” debe entenderse como un adjetivo que califica al sustantivo. Es decir, lo social en la ciencia del Derecho hace suponer que existen ciertas normas que van dirigidas a las personas por el solo hecho de serlo y otras que se dirigen a tales personas por el hecho o la circunstancia de su ubicación en la sociedad.

Es necesario tratar de precisar el contenido de diversas figuras para establecer sus similitudes y diferencias, además de poder, así, definir los derechos sociales y, específicamente, a las llamadas garantías sociales que la Constitución establece.

Debemos aludir, entonces, a términos como: derechos humanos, garantías individuales, garantías sociales, intereses difusos, normas programáticas y derechos políticos.

## Reflexiones conceptuales

*¿Qué entendemos por derechos humanos?*

Los derechos humanos son producto de concepciones iusnaturalistas que parten del supuesto de que el hombre, por el solo hecho de serlo, cuenta con ciertos derechos anteriores al Derecho positivo y para algunos, incluso, superiores y predominantes respecto de éste. Se trata de derechos inherentes a la persona y que son todos aquellos necesarios para la supervivencia, el desarrollo físico e intelectual y la convivencia con otros seres humanos y otros entes jurídicos.

En cambio, el iuspositivismo niega la preexistencia de derechos y sostiene que es el orden jurídico establecido por el Estado el único con capacidad de otorgar derechos. Dicha corriente sostiene que el Derecho positivo es el creador de los derechos de que goza la persona sin que se reconozca la existencia de un orden jurídico anterior o natural y sin que, por ello, pueda hablarse de algo previo y superior al Derecho positivo.

La discusión filosófica sobre el particular ha sido y es inagotable y, en diferentes épocas, ha predominado una u otra teoría.

Aun colocándonos en los supuestos de la teoría positivista, no podemos negar que el propio Derecho positivo ha establecido algunos derechos que, para la teoría contraria, tienen el carácter de naturales. Así, mediante preceptos constitucionales, normas de Derecho internacional y algún otro tipo de disposiciones, se han establecido, por ejemplo, los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, etcétera. Se ha dicho, por ejemplo, que las garantías individuales no son otra cosa que el reconocimiento o positivización de ciertos derechos humanos.

Si se acepta el concepto iusnaturalista de derecho humano, no existe inconveniente, ni siquiera para que el iuspositivismo establezca, mediante procedimientos jurídicos, ciertos derechos que tienen validez precisamente por formar parte del Derecho positivo, aunque no necesariamente por las circunstancias de que algunos los consideran inherentes a la naturaleza humana, incluso, puede

sostenerse que existen garantías coincidentes con derechos humanos, aunque no necesariamente en todas las garantías habrá de darse esa coincidencia.

*Y ¿qué entendemos por garantías individuales?*

La garantía individual, según ha sido analizado por la doctrina mexicana, consiste en un derecho subjetivo público que supone la relación jurídica entre el gobernado (acreedor) y el Estado (deudor u obligado). Así, el concepto de *derecho humano* puede estimarse más amplio que el de garantía individual en tanto que esta última sólo tiene eficacia entre el Estado y el gobernado, mientras que el derecho humano puede tenerla frente a personas o instituciones diferentes.

Por ejemplo, el niño puede tener derechos frente al Estado (garantías individuales), pero también frente a sus padres, educadores, etcétera; a esta diferencia fundamental entre derecho humano y garantía individual obedece el que esta última cuente con un medio específico de tutela o protección que es el juicio de amparo, que no necesariamente opera en la defensa de la totalidad de los derechos humanos en todas las condiciones o circunstancias.

Si la Constitución mexicana denomina como garantías individuales lo que en realidad son derechos de los gobernados frente al Estado y, en los artículos 103 y 107 establece que su medio de tutela es el amparo, válidamente puede concluirse en el sentido de que todo aquello en que el amparo no opera, no tiene carácter de garantía individual en sentido estricto.

Esto no implica que no exista algún derecho o situación jurídica que pueda hacerse efectiva dentro del propio sistema jurídico por otros medios o, al menos, exista la obligación de procurar la prevalencia del Derecho, aunque por razones accidentales, meras eventualidades, no sea factible lograr en su integridad los fines que el orden jurídico persigue a través de una normatividad específica.

Así, llegamos a otro concepto que es el de *norma programática*, que eventualmente puede coincidir con algún tipo de derecho humano.

La norma programática es llamada así porque, valga la redundancia, establece programas que deseablemente deben llevarse a cabo, aunque ello no siempre resulte posible por infinidad de cuestiones prácticas, como podría ser la falta de recursos económicos por parte del Estado para cumplir a plenitud con lo programado.

Es decir, el Estado, por ejemplo, tiene la obligación de elaborar programas y producir una actividad que garantice la salud de la población, pero, por situaciones de hecho, la actividad estatal se encontrará condicionada por la capacidad económica prevaleciente en un momento histórico determinado.

En este sentido, la norma programática no puede hacerse efectiva mediante el juicio de amparo, pues el juzgador constitucional ni lógica ni jurídicamente puede obligar a los entes estatales a realizar conductas determinadas cuando éstos se encuentren materialmente imposibilitados para llevarlas a cabo. No se trata, pues, de una garantía individual.

La circunstancia anotada en el sentido de que no puede exigirse necesariamente el cabal cumplimiento de la norma programática pone en duda o ha provocado discusión respecto de si este tipo de normas tienen o no el carácter de jurídicas, en atención a que no puede exigirse coactivamente su cumplimiento, en la inteligencia de que el Derecho, por definición, presupone un orden coactivo.

Es cierto que no necesariamente será factible el empleo de la coacción para lograr el cumplimiento de la norma programática, pero también lo es que, dentro de sus posibilidades, los funcionarios estatales se encuentran en la obligación de desplegar ciertas conductas tendentes a alcanzar dicho cumplimiento. Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que el Estado, al no poder, de un golpe, resolver el problema de vivienda, se vio en la necesidad de establecer programas y ofrecer soluciones que hicieran efectiva la obligación de los patrones de colaborar con sus trabajadores para la obtención de vivienda, por lo que el ente estatal, asumiendo la obligación social de ofrecer la posible solución al problema de vivienda, creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

En otros términos, si no es posible obligar a una conducta que resuelva íntegramente un problema, sí es posible obligar a una conducta que, dentro de lo razonable, tienda a dicha solución, aunque sea de manera parcial, por lo que el incumplimiento de la norma puede tener consecuencias jurídicas que, si bien no consisten en lograr la eficacia del programa mediante medidas coactivas, sí lo serán respecto a la responsabilidad del funcionario, siendo factible para éste algún tipo de

sanción; es decir, podrá existir una responsabilidad administrativa, política e, incluso, penal.

La norma programática pretende satisfacer aquello que puede ser denominado interés difuso.

#### *¿Qué son los intereses difusos?*

Los intereses difusos son aquellos que socialmente pueden atribuirse a una colectividad, pero que no suponen intereses jurídicos individuales de las personas que integran la propia comunidad. La sociedad tiene interés en un medio ambiente saludable, pero no existe un interés jurídico individual para lograr, mediante el ejercicio de acciones jurídicas, ese ambiente. Nadie puede pedir amparo porque exista contaminación ambiental ni es este procedimiento judicial el medio idóneo para resolver en su totalidad los problemas ecológicos.

La circunstancia de que no opere el amparo en estas materias no impide que los titulares de las dependencias competentes para el efecto realicen actividades encaminadas al fin indicado, ni impide que los particulares impulsen esa actividad mediante el ejercicio de acciones colectivas, lo que acontece es que aun en las acciones de clase no existe o no se parte de la existencia de un interés jurídico personal o individual, sino simplemente del interés abstracto de colaborar, se insiste, dentro de lo posible, con las autoridades correspondientes.

Cabe aclarar que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho natural, incluso positivizado, que se traduce en un interés difuso jurídicamente tutelado por normas programáticas, pero que no constituye una garantía individual.

Otro aspecto importante que debemos considerar, ligado en cierta forma a los que se han venido tratando, es el de los derechos políticos, que consisten en la facultad de los ciudadanos de intervenir en los procedimientos de integración de ciertos órganos del Estado, por medio de la elección de sus titulares, miembros o integrantes, o bien la de ser electos para la realización de una función pública.

Los derechos políticos se ejercen por personas físicas o morales a las que la ley reconoce personalidad y capacidad para intervenir en los procesos democráticos de elección de funcionarios públicos. El partido político, independientemente de sus aspectos sociopolíticos, es una persona jurídica que puede ser titular de derechos y obligaciones.

Es discutible si los derechos políticos pueden ser considerados derechos humanos, pues no son consustanciales a todos los hombres, sino sólo a aquellos que gozan de la calidad de ciudadanos. Ya en la Declaración producto de la Revolución francesa se habló de los “derechos del hombre y del ciudadano”, lo cual deja entrever la aceptación de que los derechos del hombre o humanos no son coincidentes con los derechos políticos.

Pero lo cierto es que la Constitución y las leyes de la materia dan un tratamiento especial y destacado a los derechos políticos de una manera diferente al de otro tipo de derechos.

Particularmente, el derecho político no puede estimarse como una garantía individual, puesto que su tutela no es propia del juicio de amparo, sino de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que de manera exclusiva operan en esta materia.

Tampoco se trata de intereses difusos o normas programáticas porque su eficacia y cumplimiento sí puede o debe ser garantizado por el Estado, además de ser susceptible de hacerse efectivo mediante procedimientos jurídicos específicos.

Otro tema de especial importancia es el referente al concepto “garantías sociales”, aspecto que también presenta una problemática consistente en que la sociedad carece de personalidad jurídica y, en consecuencia, de la posibilidad de

contar con derechos, pues el solo hecho de emplear el término “garantías” nos lleva a la convicción de que se trata de derechos que jurídicamente pueden hacerse efectivos.

Al respecto, podríamos considerar como una solución válida a tal cuestionamiento la factible estimación de que la llamada “garantía social” no es más que una variante de las garantías individuales. Efectivamente, la garantía individual se otorga o es inherente a todos los individuos o personas, en tanto que la garantía social también se otorga a los individuos o personas, pero no tanto por el hecho de serlo, sino por su ubicación dentro de la sociedad.

La garantía social se otorga a personas que pertenecen a determinada clase, insistiendo al respecto que el derecho no se otorga a la clase social, que no es una persona jurídica, sino a sus integrantes. Así, como ejemplificamos, podrá pedir amparo la persona moral sindicato, mas no la clase trabajadora.

De manera destacada podemos señalar como “garantías sociales” las que la Constitución consagra para los integrantes de la clase campesina como sujetos de Derecho agrario, ejidos, comunidades y sus integrantes, así como las consagradas a los miembros de la clase trabajadora, que son aquellos que se encuentran en una especial relación jurídica frente a los llamados patrones, relación jurídica que el Estado tutela mediante leyes y procedimientos especiales cuya violación supone, a su vez, la de las garantías de legalidad.

Como se ve, las “*garantías sociales*” tienen atribuido un significado jurídico que las distingue de otros tipos de figuras jurídicas. Pero es necesario dejar sentado que los aspectos sociales del Derecho no se agotan en el concepto de “garantía social” en el sentido restrictivo en que se ha tratado. Es decir, toda “garantía social” es un derecho social, pero no todo derecho de esta naturaleza es una “garantía social”.

Las garantías sociales llevan implícita la idea de clase y se otorga a ciertas personas no sólo por la circunstancia de pertenecer a cierto sector o clase social, sino por pertenecer a un sector o clase social que por su relación con otras requiere



de una tutela especial. La clase industrial es sin duda una clase social, pues comprende a una serie de personas cuya actividad e intereses son, en esencia, coincidentes y representan un sector identificable dentro de la sociedad.

Pero dadas las características de los integrantes de esta clase y sobre todo de sus relaciones con miembros de otras clases, no puede considerarse que se encuentren en una situación de desventaja que amerite una tutela especial, como sí deben tenerla los miembros de la clase trabajadora que jurídicamente entablan una relación obrero-patronal. Así, las normas protectoras de la clase obrera frente a la industrial o alguna otra sí encuadran dentro del concepto de “garantía social”.

La “garantía social” opera dentro de un sistema protector de miembros de una clase que de alguna forma se encuentra en desventaja frente o en relación con los de otra.

Debemos precisar que existen normas jurídicas que, sin tener ese espíritu protector en las relaciones de personas de diferente clase, sí persiguen el ideal de un bienestar colectivo, más que la intención de ver a la persona como un ente aislado, que constituye el fin último del Estado.

Pues si bien el Estado debe ser un instrumento para la tutela de los derechos individuales, también tiene el deber de actuar conforme lo exige el interés general, aun cuando su contenido se encuentre ubicado en el ámbito de lo abstracto. En otros términos, debe protegerse al individuo o a la persona, pero sin perder de vista que ésta entra en una serie de relaciones que producen acciones e interacciones que dan contenido al concepto de lo “social”.

Los intereses personales eventualmente pueden entrar en conflicto con los colectivos o sociales y es función del Estado lograr el correspondiente equilibrio, definiendo hasta qué punto deba o no prevalecer el interés particular o el interés colectivo, pues con frecuencia uno u otro habrá de ser sacrificado o al menos limitado o condicionado.

En el Estado liberal individualista, la tendencia es la supremacía del interés individual, si no en términos absolutos sí como un principio básico y fundamental en la justificación de la actividad de los órganos públicos.

El Estado social de Derecho no pretende el sacrificio total de la persona, pero sí la concibe en sus relaciones con otros entes individuales y sociales con los que interactúa y a los que debe tener en consideración, pues si bien el bienestar colectivo no necesariamente puede ser la suma de muchos bienestares individuales, sí entiende que el bienestar individual no se justifica plenamente si no se da en un ambiente de bienestar colectivo.

El Estado social de Derecho no pretende constituirse como único y exclusivo promotor del bienestar social mediante una actitud totalitaria en la que el bien común se entienda como una finalidad unilateralmente preconcebida e impuesta por el propio Estado.

En realidad, el bien común, más que un fin en sí mismo, debe entenderse como el conjunto de circunstancias favorecidas por el Estado con el fin de auspiciar el desarrollo, armonía y perfectibilidad que todo hombre y mujer deben gozar dentro del contexto social, político, económico, cultural, etcétera, en que la sociedad se desenvuelve.

Si el Estado social de Derecho reconoce la individualidad, pero sin aislar a la persona del ámbito social en que vive, se desarrolla e interactúa, ello quiere decir que algunas de las normas que emite se encuentran dirigidas al establecimiento de situaciones de personas, y otras que se establecen tomando en cuenta las necesidades colectivas, de manera primordial, como un medio indispensable para lograr el bienestar individual.

### **Consideraciones finales**

Podemos decir que el conjunto de derechos de que gozan las personas físicas o morales, que han sido establecidos tomando en consideración de manera primordial intereses generales, son aquellos a los que podemos denominar “derechos

sociales” y que pueden o no coincidir con otras figuras jurídicas como las garantías individuales o las garantías sociales. Lo anterior porque la tutela a los intereses personales puede justificarse no sólo mediante argumentos individualistas, sino por las necesidades de la colectividad.

De lo dicho necesariamente se desprende que nuestra Constitución consagra “garantías sociales”, entendidas como una variante de las garantías individuales en el sentido que ya se ha indicado, pero también que el contenido social de la Constitución no se limita a las llamadas “garantías sociales”, pues es más amplio el contenido de derechos sociales establecidos en la propia Constitución.

Entre los derechos sociales, en el sentido amplio indicado, encontramos los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el artículo 2º constitucional; el derecho a la educación, en el 3º; el derecho a la salud, al medio ambiente adecuado, a la vivienda digna y decorosa contenidos en el artículo 4º.