

¿Cómo la regulación de la marihuana visibiliza las disputas y contradicciones entre las instituciones en México? Análisis desde el institucionalismo histórico

How Does Marijuana Regulation Make Visible the Disputes and Contradictions Between Institutions in Mexico? Analysis From Historical Institutionalism

Gustavo Alejandro Campuzano Álvarez¹ · Ramiro Medrano González² · Ana Elizabeth Maruri Montes de Oca³

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; III. El neoinstitucionalismo como teoría para estudiar la despenalización y regulación de la marihuana; IV. Estrategia metodológica y disputas en el proceso institucional de la despenalización de la marihuana en México; V. Conclusiones y VI. Fuentes de información.

Resumen

La regulación de la marihuana en México ha experimentado una disputa institucional. A pesar de los esfuerzos institucionales y de la existencia de una Declaratoria General de Inconstitucionalidad (DGI) respecto de la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2021, continúan presentes diversos rasgos de la política prohibitiva y punitiva que criminaliza a las personas consumidoras de cannabis en México. En este trabajo nos preguntamos: ¿cómo están respondiendo los poderes del Estado en México ante la expectativa de cambio institucional en materia de despenalización del consumo de la marihuana? Argumentamos que existen tensiones en el diseño de nuevas reglas para gestionar el consumo de marihuana con fines lúdicos en los espacios público y privado, lo que plantea asimismo la disyuntiva entre la continuidad y la sustitución de la política punitiva por un enfoque de reconocimiento de derechos. Hay diversas posturas institucionales que ameritan observar y analizar para comprender las implicaciones de la política de drogas en el país.

Palabras clave: marihuana, regulación, derechos humanos, instituciones, consumo.

Abstract

The regulation of marijuana in Mexico has experienced an institutional dispute. Despite institutional efforts and the existence of a General Declaration of Unconstitutionality (DGI) regarding the absolute prohibition of recreational marijuana use issued by the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN) in 2021, various features of the prohibitive and punitive policy that criminalizes cannabis users in Mexico remain present. In this work we ask: how are the branches of the state in Mexico responding to the expectation of institutional change regarding the decriminalization of marijuana consumption? We argue that there are tensions in the design of new rules to manage marijuana consumption in public and private spaces for recreational purposes, which also puts pressure on the

1. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: 0009-0002-6683-393X. Esta investigación se realizó con apoyo del programa Investigadoras e Investigadores del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología. alexcampuzano.a@gmail.com
2. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: 0000-0002-5746-9921.
3. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: 0000-0001-8387-7139.

continuity or replacement of the punitive policy in favor of a rights-recognition approach. There are various institutional positions that deserve observation and analysis in order to understand the implications regarding how drug policy is experienced in the country.

Keywords: marihuana, regulation, human rights, institutions, consumption.



I. Introducción

Las ciencias sociales, en particular la ciencia política, han orientado su labor explicativa al estudio del poder político, atendiendo a las condiciones sociales y contextuales que inciden en su origen, manifestaciones e implicaciones. El poder político en un Estado democrático opera y se expresa a través de las instituciones, es decir, por normas, reglas, valores e inclusive organizaciones. Por ello, las instituciones trascienden a la vida pública debido a que una de sus características es el carácter vinculante de sus decisiones.

De esa forma, las propuestas teóricas resultan pertinentes para analizar y comprender los antecedentes, el contexto y las implicaciones de diversas conductas individuales o colectivas, así como expresiones estructurales con relación al poder político y diversos fenómenos sociales. Abordar la regulación de la marihuana desde la ciencia política permite conocer las contingencias del diseño institucional. En tal sentido, interesa la política de drogas que ha implementado México.

Este artículo permite aproximarse conceptualmente desde el campo de las instituciones formales que se expresan en el posicionamiento de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) respecto del proceso de regulación de la marihuana para fines lúdicos en México, centrándose en los instrumentos jurídicos y los discursos institucionales. Asimismo, se analiza, desde la práctica, la disputa y las contradicciones existentes entre esas instituciones del Estado mexicano. El enfoque identifica las tensiones institucionales respecto de la posible regulación del uso lúdico de marihuana como parte del dilema público: continuidad o cambio de la política en materia de drogas.

Este análisis identifica dos tipos de narrativas: por una parte, un discurso hegemónico caracterizado por el tipo prohibicionista y punitivo; por la otra, un discurso sustentado en el reconocimiento de derechos, que identifica y expone las consecuencias negativas de las disputas y contradicciones institucionales en el proceso de regulación de la marihuana, cuyo resultado es la ausencia de un marco jurídico que regule el consumo lúdico.

Uno de los antecedentes más importantes que dio inicio al debate institucional para regular el consumo lúdico de marihuana en México fue la estrategia de intervención en el espacio público de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART). En 2014, SMART promovió un juicio de amparo sustentado en el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, con la intención de reconocer y proteger los derechos de las y los consumidores a través de la petición de autorización para ejercer los derechos correlativos al autoconsumo de marihuana, tales como la siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con el consumo lúdico y personal de cannabis, excluyendo expresamente los actos de comercio, tales como la distribución, enajenación y transferencia. Asimismo, uno de los objetivos de la estrategia de SMART fue sustituir la política prohibitiva y punitiva en materia de drogas por una política de regulación.

De acuerdo con la teoría neoinstitucional, particularmente desde el institucionalismo histórico, cuando en el ámbito gubernamental un programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Ese rumbo puede ser alte-

rado, pero se requiere una fuerte presión política para producir un cambio. Esto se conoce como *path dependence*⁴ (dependencia del rumbo). Otros autores sostienen que las instituciones políticas son relevantes porque condicionan a quienes toman una determinada decisión y, simultáneamente, su conducta estratégica.⁵

La política prohibitiva en materia de drogas se sustentaba, antes del 2006, en el impedimento legal para consumir marihuana y cualquier otra droga ilegal. La producción, distribución, venta y consumo eran sancionados por el Código Penal Federal al ser elementos constitutivos de un delito; sin embargo, no existía una política de Estado en la que las drogas constituyeran el eje central de la gestión gubernamental.

Fue en 2006 cuando se endureció la política prohibitiva y posteriormente se sustituyó por una política punitiva, en la cual se estableció como principal objetivo del gobierno la guerra contra las drogas, generando con ello consecuencias negativas para el país, las cuales se describen más adelante.

Lo anterior dio inicio al debate institucional respecto de la continuidad o sustitución de la política prohibitiva-punitiva por una de respeto a los derechos humanos. Por ello, resulta relevante para fines epistemológicos analizar los intentos de regulación de la marihuana a partir del desempeño de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, particularmente en 2015, año en el cual se emitió una sentencia favorable a SMART, con la que se pretendió una ruptura del *path dependence* de la política de drogas iniciada en el 2006.

Si bien el amparo otorgado a la SMART fue un logro en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de las y los consumidores de marihuana, también se visibilizó que la problemática radica en la ausencia de un marco jurídico que regule no solo el consumo, sino también el comercio del cannabis, ya que el consumidor permanece en un estado de incertidumbre al no existir una reglamentación que otorgue certeza jurídica respecto de las actividades relacionadas con el consumo lúdico de la sustancia en mención.

Ese tipo de inacción/decisión mantiene vigente la esencia de la política punitiva a pesar de la existencia de una Declaratoria General de Inconstitucionalidad (DGI), es decir, la propia obtención de la semilla en la actualidad sigue siendo constitutiva de un delito, situación que en los hechos genera una contradicción institucional. Por un lado, los poderes Ejecutivo y Legislativo mantienen el régimen sancionador; por otro, el Poder Judicial reconoce el derecho.

Es evidente que una de las consecuencias de las contradicciones institucionales entre los poderes del Estado es la ausencia de una decisión vinculante, lo que genera incertidumbre respecto de las expectativas entre los diferentes sectores de la sociedad. Ya lo había señalado la sentencia del Amparo en Revisión 237/2014 al referirse a la violación de los derechos humanos del consumidor, particularmente del derecho al libre desarrollo de la personalidad; sin embargo, esta no ha sido la única consecuencia de la política punitiva.

Los homicidios, la violencia y la inseguridad, como resultado de la guerra contra las drogas a partir del año 2006, han sido evidencias para construir argumentos a favor de la nueva regulación, además de la violación a los derechos humanos, que obligan a promover cambios de la política implementada por el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) y continuada por los expresidentes Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). De esta manera, sigue pendiente la reforma legal, derivada del mandato de la SCJN como consecuencia de la visibilización promovida activamente por la organización de la sociedad civil llamada SMART.

4. B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política* (Barcelona: Gedisa, 2003).

5. Sven Steinmo, "Institucionalismo histórico", en *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating (Madrid: Akal, 2013), 137.

II. Antecedentes

La ciencia política sostiene que las instituciones se centran en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno, teniendo como referente metodológico su carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo. Utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político.⁶

Es plausible sostener que los antecedentes concluyen en 2015, año en el que se otorgó la protección de la justicia federal a SMART a través de la figura jurídica del amparo, hecho que dio origen al debate institucional respecto a la ruptura del *path dependence* y la sustitución del discurso hegemónico de las drogas por uno de reconocimiento de derechos.

Hay que recordar que la contienda electoral del año 2006 originó una reforma constitucional en materia político-electoral (2007-2008) como consecuencia de la polarización en la competencia interpartidista. Anteriormente no se había presenciado una jornada electoral en la cual el triunfo del ganador fuera por margen estrecho. Felipe Calderón, candidato del Partido Acción Nacional, obtuvo 0.56 % más votos que su contrincante Andrés Manuel López Obrador, representante del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano).

Como consecuencia de lo anterior, el descontento social se reflejó a través de múltiples protestas entre las cuales se expresó la denuncia de un supuesto fraude electoral, hecho que debilitó la legitimidad del candidato ganador, Calderón Hinojosa.⁷

Con base en lo anterior, existen diversas hipótesis que señalan que el presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas con el objetivo de ratificar la legitimidad de su mandato. El crimen organizado y las drogas fueron el pretexto para explicar el uso indistinto y excesivo de las fuerzas armadas para ejercer el poder.⁸

Si bien la violación de los derechos humanos fue una constante a lo largo del sexenio como consecuencia de la guerra contra las drogas, resulta importante señalar otras consecuencias que dieron origen al debate sobre la regulación de las drogas, particularmente de la marihuana, a través de un cambio de la política punitiva por una política de reconocimiento de derechos.

Durante el sexenio de Calderón, el gobierno fortaleció, mediante un presupuesto de 320 mil millones de pesos, a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y a la Procuraduría General de la República (PGR) para combatir al crimen organizado. No obstante, a pesar de dichos presupuestos, la inseguridad y la violencia continuaron en aumento.

Lo anterior evidenció la poca eficacia y eficiencia de las instituciones encargadas de prevenir, perseguir y combatir el delito. En contraposición, los medios de comunicación reportaron que el crimen organizado sorprendió con el poderío operativo, armamentista y táctico que tenía, refiriendo al homicidio de dos secretarios de gobernación durante el sexenio de Felipe Calderón, donde perdieron la vida Juan Camilo Mouriño⁹ y Francisco Blake Mora.¹⁰

6. David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (Madrid: Alianza Editorial, 1995).

7. A. Urrutia et al., «Avala IFE a Calderón; AMLO impugnará», *La Jornada*, 7 de julio de 2006, <https://www.jornada.com.mx/2006/07/07/>

8. Fernando Escalante Gonzalbo, «Crimen organizado: la dimensión imaginaria», *Nexos*, 1 de octubre de 2012, s. p.

9. Juan Camilo Mouriño murió el 4 de noviembre de 2008 en la Ciudad de México al caer la avioneta en que viajaba por, presuntamente, no haber cumplido ciertos pactos que tenía con el Cártel de Sinaloa.

10. Francisco Blake Mora murió el 11 de noviembre de 2011 en el Estado de México al ser derrumbado el helicóptero en el que viajaba. La muerte de Blake Mora ocurrió un día después de que se dio a conocer la detención de Ovidio Limón, un hombre muy cercano a la cúpula del Cártel de Sinaloa y sobrino del Chapo Guzmán.

Como resultado de la guerra contra las drogas, según datos del Gabinete de Seguridad Nacional se mostró un incremento en el número de homicidios registrados en el país como consecuencia del combate frontal a los cárteles y de la estrategia punitiva implementada por el gobierno. Si bien, resultaban alarmantes los altos índices de homicidios en el país, preocupaba también el nivel de violencia y brutalidad con los cuales se cometían y cometen los delitos.¹¹

De 2006 a 2012, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), citados por la Asociación México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), se estimó un total de 120 935¹² homicidios dolosos, como consecuencia directa de la guerra contra las drogas.

A pesar de los datos enunciados, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) continuó la estrategia de combate frontal creando un cuerpo de seguridad denominado Gendarmería Nacional, cuyo fracaso se vio reflejado en los Informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común de los años 2012 a 2018 emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en los que se destacó que la cantidad total de homicidios durante ese sexenio fue de 130,547.

A partir de los datos se infiere que la política punitiva no obtuvo los resultados esperados por el gobierno, debido al incremento de los índices delictivos desde 2006.¹³

III. El neoinstitucionalismo como teoría para estudiar la despenalización y regulación de la marihuana

Desde la teoría neoinstitucional, en general, y específicamente desde su vertiente histórica, es posible explicar el desarrollo de la política de drogas en México. En este apartado se describe en qué consiste el nuevo institucionalismo y su afinidad, como marco interpretativo para analizar la despenalización y regulación de la marihuana.

Por lo que hace al neoinstitucionalismo, permite analizar las instituciones formales e informales que estructuran los sistemas políticos, destacando que no sólo establecen las “reglas del juego”, sino también permiten configurar las prácticas y dinámicas de quienes forman parte de esas estructuras.¹⁴ De tal manera, su referencia al individualismo metodológico, específicamente a la teoría de la acción racional, que recurre a técnicas de análisis como la teoría de juegos,¹⁵ desempeña una función explicativa con capacidad de análisis. De allí que una de las agendas centrales del estudio sea el cambio institucional que experimentan las sociedades.¹⁶ Desde esta perspectiva, se reconoce que las instituciones condicionan las preferencias de los actores, esto es, el modo en que tratan de alcanzar sus objetivos.¹⁷

Desde este marco teórico, los sistemas políticos adquieren sentido a través de sus instituciones, pues son los mecanismos mediante los cuales se construyen las relaciones y comunicaciones entre gobernantes y gobernados.

Las teorías institucionales coinciden en sostener que el comportamiento de los actores políticos está profundamente influido por su interacción a partir de las reglas del juego. Con ello, se entiende que las instituciones generan sistemas de significación y marcos de referencia que orientan la interpretación de

11. Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia* (México: Aguilar, 2013).

12. México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), “Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento en México”, *México Unido Contra la Delincuencia*, <https://www.mucd.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>

13. Véanse los Índices de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de los años 2007-2020.

14. Gustavo Alejandro Campuzano Álvarez, *El proceso de regulación de la marihuana en México de 2006 al 2023. Prohibicionismo versus reconocimiento de derechos* (tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México, 2023).

15. Jon Elster, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* (España: Gedisa, 1990).

16. Steinmo, “Institucionalismo histórico”, 143.

17. Rothstein Bo, “Las instituciones políticas: una visión general”, en Robert Gooding y Hans-Dieter Klingemann (eds), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (España: Istmo, 2001, p. 217).

normas, expectativas y prácticas sociales. En este sentido, los actores, dentro del contexto institucional, tienen posibilidades de acción en su interacción con las instituciones y, en un amplio sentido, en la vida social.¹⁸ Lo que equivale a decir que los actores políticos y sociales no pueden pensarse al margen de las instituciones. De allí que la utilidad del institucionalismo histórico, como enfoque, sea estudiar la política y las pretensiones de cambio institucional y social.¹⁹

Particularmente, el neoinstitucionalismo “aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas”.²⁰ Esto es, en gran medida, reconocer que el enfoque neoinstitucional es multidisciplinario.

Así, problemas sociales e institucionales complejos, como los relacionados con la política de drogas y los procesos de legalización o regulación de sustancias, pueden analizarse desde aproximaciones que vinculen la definición y las comunicaciones entre instituciones y actores. Con ello, se pueden construir explicaciones sobre los cambios y las persistencias de las instituciones.²¹

Como se ha adelantado, la importancia de las instituciones es un eje central que se acompaña de las reglas, los procedimientos, las organizaciones y los diferentes elementos que forman un sistema político y la vida social. Comprender esos elementos conlleva a considerar que tienen influencia en la estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y sus políticas, así como en la reproducción del propio sistema social.²²

Una de las clasificaciones del neoinstitucionalismo como parte del marco teórico es justamente el neoinstitucionalismo histórico, el cual coloca especial importancia no sólo en el momento de la creación de una institución en un sistema político, sino en la evolución, desempeño e impacto que la misma ha tenido a lo largo de los años en el propio sistema político y cómo es que ha afectado el rumbo de éste, siendo así el *path dependence* el que marque el devenir de la institución a lo largo de un periodo temporal determinado, el discurso hegemónico de la política punitiva respecto a las drogas.²³

Por lo anterior, resulta importante analizar a través de esta teoría cómo una decisión política tomada en 2006, como lo fue la declaración de guerra contra las drogas, ha moldeado el propio sistema político mexicano y la forma de afrontar y entender la manera en que han sido reguladas las drogas a partir del discurso hegemónico sustentado en la prohibición.

IV. Estrategia metodológica y disputas en el proceso institucional de la despenalización de la marihuana

La estrategia metodológica busca identificar el posicionamiento institucional de los tres poderes del Estado mexicano: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que permitirá identificar las tensiones institucionales.

En particular, recurrimos a la técnica documental como recurso para la obtención de información y datos que derivan de esos posicionamientos públicos. En específico, revisamos las sentencias, la ju-

18. Peters, El nuevo institucionalismo, 45.

19. Steinmo, “Institucionalismo histórico”, 131.

20. José Guadalupe Vargas Hernández, “Análisis de fundamentos de la teoría institucional”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 6, no. 8 (10 de agosto de 2005), https://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/ago_art84.pdf

21. Gabriel Pérez Pérez y Laura Valencia E., “El neoinstitucionalismo como unidad de análisis Multidisciplinario”, *Actualidad Contable Faces* 7, no. 8 (enero-junio 2004): 85–95, https://www.redalyc.org/pdf/257/25700808.pdf?utm_source=chatgpt.com

22. James G. March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), s. p.

23. Campuzano Álvarez, El proceso de regulación de la marihuana, 52.

risprudencia y la Declaratoria General de Inconstitucionalidad (DGI) respecto del tema que nos ocupa. Esto permite identificar cómo el Poder Legislativo y Ejecutivo, y otros actores como la SMART y los del llamado “caso Grace”, intervienen en torno a esa decisión trascendental.

¿Por qué la técnica documental es útil para la presente investigación? Sin duda esta técnica es un tipo de producción textual de decisiones de las instituciones que las hace públicas y visibles. Nos permite recabar información sobre decisiones relevantes. Más aún, facilita construir inferencias que sean públicamente verificables. También permite aumentar la confiabilidad al posibilitar que otras investigaciones repliquen nuestro proceso de indagación y lleguen a conclusiones similares.

Dicho esto, nos interesa identificar las causas que dieron origen al debate respecto de la regulación del cannabis a partir de las decisiones de dos instituciones, la SCJN y el Congreso de la Unión. Este análisis de la calidad institucional alude a las atribuciones plasmadas en la Constitución y en las normas jurídicas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; es decir, la expectativa de que se cumplan las reglas.²⁴ Mediante el neoinstitucionalismo histórico se pretende analizar qué elementos de la política prohibitiva y punitiva persisten y cuáles han sido modificados a partir del activismo de las organizaciones de la sociedad civil (SMART) y en menor medida de las instituciones.

Ante las consecuencias notorias del fracaso de la estrategia punitiva en materia de drogas implementada desde 2006, en 2014, a través del activismo público de la SMART, se gestionó, por medio de las instituciones, una estrategia judicial para modificar la regulación prohibitiva del consumo de marihuana y con ello evitar la criminalización de las y los consumidores.

La institución que abordó en un inicio el estudio de la problemática fue la SCJN como consecuencia del juicio de amparo promovido por la SMART en el que solicitó la autorización para que diversos miembros de la organización pudieran consumir de forma lúdica o recreativa marihuana.

Al haberse promovido cuatro juicios de amparo y haberse resuelto en sentido favorable a los quejosos, se creó la jurisprudencia. Esto equivale a decir que a través de un conjunto de principios, razonamientos y criterios que emanan de las resoluciones que emiten la SCJN, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito al interpretar las leyes, se determina cuál es el alcance de las leyes para su aplicación al resolver una controversia. Se trata de una aplicación obligatoria para los tribunales y juzgados del país.

El discurso hegemónico se vio trastocado por la aparición de otro que apostaba por el reconocimiento de derechos y, como consecuencia de la jurisprudencia, el Congreso de la Unión inició el análisis de la regulación del cannabis, hecho que confrontó a las diversas fuerzas partidistas del país y visibilizó las contradicciones existentes entre los poderes del Estado.

Ante la falta de acuerdos en el Congreso y ante la omisión del poder legislativo de reformar los preceptos de la Ley General de Salud que prohibían el consumo lúdico de la marihuana, decretados como inconstitucionales por la SCJN, se creó la DGI, que expulsó del ordenamiento jurídico en mención los artículos 235 y 237, párrafo último, hecho que despenalizó el consumo de la marihuana.

Para comprender el proceso de despenalización de la marihuana en México, es menester señalar cómo han respondido las instituciones (poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) respecto a la problemática de las drogas a partir de la calidad institucional.

En México, el debate cobró importancia a partir del 18 de agosto de 2015, fecha en la que el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, Martín Santos Pérez, resolvió conceder

24. Luis F. Aguilar Villanueva, «Marco para el análisis de las políticas públicas», en *Política pública y democracia en América Latina*, coords. Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (México: Miguel Ángel Porrúa, 2009).

la suspensión definitiva a Graciela Elizalde Benavides²⁵ (*Caso Grace*) y con ello permitirle importar un fármaco elaborado con cannabidiol (CBD) para tratar los síntomas del síndrome de Lennox-Gastaut.²⁶

Como consecuencia del *Caso Grace* y del contexto internacional, en el que ya se había regulado el consumo lúdico e inclusive el comercio de la marihuana en países como Canadá, EE. UU. y Uruguay, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto convocó a un debate nacional sobre el uso de la marihuana, hecho que generó modificaciones legislativas que más adelante fueron el sustento de los juicios de amparo que dieron origen a la jurisprudencia y a la DGI respecto a la prohibición absoluta del consumo de cannabis.

Como resultado del debate se concluyó lo siguiente:

1. La necesidad de atender el tema de las drogas en general y el de la marihuana en particular, desde la perspectiva de los Derechos Humanos.
2. El consumo de marihuana debe atenderse desde una óptica de salud pública.
3. Las adicciones deben tratarse con prevención y soluciones terapéuticas integrales, sin criminalizar a los consumidores.
4. Se deben reforzar las acciones para prevenir el consumo de drogas, incluyendo la marihuana, especialmente las campañas orientadas a niños y jóvenes.
5. Se debe facilitar el acceso a sustancias controladas, para fines terapéuticos e investigación científica”.²⁷

Con este antecedente, el debate nacional sobre el uso de la marihuana y el *Caso Grace* fueron los elementos a partir de los cuales se presenció una ruptura del *path dependence* de la política de drogas, sustentado en el discurso hegemónico materializado en la prohibición.

En un contexto político y social en el que la violencia y la inseguridad iban en aumento, integrantes de SMART promovieron, mediante una estrategia judicial orientada a despenalizar el consumo de marihuana, un juicio de amparo sustentado en la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta del consumo lúdico de cannabis establecida en el Código Penal Federal y en la Ley General de Salud, bajo el argumento de que dicha prohibición vulneraba el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad.

Es importante señalar que los quejosos de los amparos no tenían como objetivo consumir marihuana, sino que, a través de la estrategia judicial, pretendieron y consiguieron sustituir jurídicamente y modificar la trayectoria del enfoque punitivo por uno de respeto a los derechos humanos. Los amparos promovidos ante la Corte no tenían por objeto despenalizar la marihuana para aumentar los índices de consumo; sino regularla para respetar el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las y los consumidores, así como limitar el poderío de los cárteles de la droga y paulatinamente disminuir los índices de violencia en el país.

El primer caso resuelto fue el amparo en revisión 237/2014²⁸ el 4 de noviembre de 2015. Este asunto, como ya se dijo, es conocido como *caso SMART* por haber sido promovido por miembros de la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante, constituida por integrantes de la Asociación México Unido Contra la Delincuencia. En él, cuatro personas solicitaron a la Comisión Federal para la

25. Graciela Elizalde Benavides nació en Monterrey, Nuevo León, México. Fue diagnosticada con una forma rara y grave de epilepsia infantil que se llama Síndrome de Lennox-Gastaut (LGS). Graciela fue la primera paciente en la historia de México en obtener un amparo en el que se le permitió importar un medicamento hecho a base de marihuana para contrarrestar los efectos adversos de la enfermedad en el año 2015, generando con ello una ruptura en el *path dependence* de la política punitiva. Este caso es conocido como *Caso Grace*.

26. Es una forma grave de epilepsia que causa aproximadamente 400 convulsiones al día y espasmos difíciles de controlar.

27. Comisión Nacional de Bioética, Bioética y salud pública en la regulación de la marihuana (México: Comisión Nacional de Bioética, 2017), https://conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/2017/Bioetica_y_Salud_Publica_en_la_regulacion_de_la_marihuana.pdf

28. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Primera Sala, *Amparo en revisión 237/2014*, sentencia de 4 de noviembre de 2015, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%20237-2014%20v.%20p%C3%BAblica%20PDF.pdf>

Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la expedición de una autorización que les permitiera el consumo personal, lúdico o recreativo de la marihuana.

La solicitud señalaba autorización de toda actividad relacionada con el consumo lúdico, por ejemplo, la siembra, cosecha, preparación, transportación, uso y posesión; aunque no se incluían aspectos explícitos de distribución o bien posibilidades de comercialización.

La Cofepris negó dicha solicitud debido a que el consumo de marihuana, así como la realización de cualquier acto relacionado con ella, se encontraban prohibidos por la Ley General de Salud y el Código Penal Federal. Por ello, los integrantes de la asociación promovieron un juicio de amparo indirecto en contra de tal determinación, mismo que les fue negado en primera instancia.

Inconformes con la sentencia, los quejosos presentaron un recurso de revisión ante un tribunal colegiado, que por la importancia y trascendencia del asunto lo remitió a la SCJN. La SCJN estimó que el sistema de prohibición administrativa de las actividades relacionadas al uso personal del cannabis era inconstitucional por violar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Bajo ese supuesto, la SCJN emitió la sentencia del amparo en revisión 237/2014. Así, se estableció un precedente institucional que modificó los términos de la disputa en torno al consumo de marihuana al introducir como eje el derecho al libre desarrollo de la personalidad.²⁹

El segundo caso se deriva del amparo en revisión 1115/2017³⁰ de fecha 11 de abril de 2018, promovido por Ulrich Richter, quien solicitó a la Cofepris autorización para consumir marihuana de manera recreativa, regular y personal, así como sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportarla sin fines comerciales o de distribución. La solicitud le fue negada, por lo que promovió un amparo, argumentando que se violentaba el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Como resultado de lo anterior, se amparó a Ulrich Richter en contra de la expedición y promulgación de los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud.

El tercer caso fue el amparo en revisión 623/2017³¹ de fecha 13 de junio de 2018, en el que se otorgó protección constitucional a Armando Ríos Piter para el consumo lúdico de marihuana, quien señaló los mismos actos reclamados de los amparos previos que habían sido resueltos de manera favorable a los quejosos.

Finalmente, el 31 de octubre de 2018 la SCJN resolvió por cuarta y quinta ocasión los amparos en revisión 547/2018³² y 548/2018,³³ en los que determinó la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta del consumo lúdico o recreativo de la marihuana prevista por la Ley General de Salud.

Esto favoreció el argumento jurídico de que se debía realizar un cambio en las “reglas del juego” a efecto de proteger y garantizar el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad de las y los consumidores; no obstante, la jurisprudencia en mención se convirtió en un mandato de carácter obligatorio para las autoridades judiciales del país, no lo fue para las autoridades administrativas, entre ellas la Cofepris.

Lo anterior resultó de enorme trascendencia, dado que, aunque existía jurisprudencia, ello no significaba que los artículos de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal perdieran vigor. Las dispo-

29. El *Caso Grace* también fue un antecedente que propició la ruptura del *path dependence*, pero a partir del derecho humano a la salud.

30. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Primera Sala, *Amparo en Revisión 1115/2017*, México, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1115-17-180316.pdf

31. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Amparo en Revisión 623/2017*, México, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/AR-623-2017-180430.pdf

32. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Amparo en Revisión 547/2018*, México, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-547-2018-181002.pdf

33. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Amparo en Revisión 548/2018*, México, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-548-2018-181018.pdf

siciones que sustentaban la prohibición continuaban vigentes, a menos de que se promoviera un amparo, el cual debía ser resuelto de manera favorable a todo quejoso como consecuencia de la jurisprudencia.

De esa forma, se presenta una crítica al sistema jurídico mexicano y al principio de relatividad³⁴ del juicio de amparo debido a que, a pesar de que la Corte declare la inconstitucionalidad de una norma, ésta seguirá siendo aplicable a las y los ciudadanos a excepción de aquellos que promuevan un juicio de amparo.

Hay que considerar que una figura jurídica importante, con alcance aún limitado, es la Declaratoria General de Inconstitucionalidad (DGI), establecida en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, aunque forma parte del control constitucional de la SCJN, aún no logra su propósito. Este proceso se presenta cuando el Congreso no resuelve la problemática de inconstitucionalidad de una norma jurídica al no legislar, derogar o abrogar un ordenamiento decretado inconstitucional por la Corte.

La jurisprudencia fue notificada al Congreso de la Unión, que debía modificar en un plazo de 90 días naturales la norma decretada inconstitucional, con base en la Ley de Amparo. Una vez concluido ese plazo sin que se hubiese modificado o derogado la norma inconstitucional, la SCJN podía decretar la DGI, siempre que existiera la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los ministros del Pleno.

El plazo para modificar la norma decretada como inconstitucional transcurrió del 20 de febrero al 31 de octubre de 2019; sin embargo, el 24 de octubre de 2019 la presidenta de la Mesa Directiva del Senado, Mónica Fernández Balboa, solicitó una prórroga a la Corte.

Ante la petición de la senadora, la SCJN informó al Senado de la autorización de la prórroga, la cual vencería el último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso, plazo que transcurrió del 1 de febrero al 30 de abril de 2020. No obstante, ante la ausencia de acuerdos institucionales en el Senado, la Corte acordó conceder una segunda prórroga, misma que venció el 10 de diciembre de 2020.

Vencida la segunda prórroga, la Diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, solicitó ampliar el plazo otorgado al próximo periodo ordinario de sesiones, petición que fue aprobada por los ministros en la que se estableció como plazo el último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso, que transcurrió del 1 de febrero al 30 de abril de 2021.

Finalmente, ante el incumplimiento del Congreso que visibilizó las tensiones y contradicción institucional existente entre la SCJN y el Congreso de la Unión respecto a la política en materia de drogas, después de tres prórrogas, el 28 de junio de 2021 la Corte decretó la DGI de los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud que prohibían el consumo lúdico de cannabis por ser violatorios de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, el primero de diciembre de 2021 la Primera Sala de la SCJN concedió un amparo a una empresa al declarar la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones para la siembra, cultivo y cosecha de cannabis, en su variante de cáñamo con fines distintos a los médicos y científicos, previsto en la Ley General de Salud y en el Código Penal Federal.

Con este nuevo precedente ahora no solo se reconocen los derechos a salud (*Caso Grace*) y al libre desarrollo de la personalidad (*Caso SMART*), sino también al uso industrial de la marihuana.

34. El principio de relatividad que rige al juicio de amparo ordena que la sentencia solamente se ocupe de los individuos que lo hubiesen solicitado, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto reclamado.

Conclusiones

El análisis del posicionamiento de las instituciones en el proceso de despenalización y regulación de la marihuana con fines lúdicos, desde el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, permite evidenciar disputas y contradicciones entre los poderes de la Unión.

Estas disputas reflejan la tensión entre la política prohibicionista y punitiva en materia de drogas y una política de regulación y reconocimiento de derechos, orientada a dotar a las y a los consumidores de certidumbre a través de la creación de instrumentos que funjan como nuevas “reglas del juego”.

A pesar de los resultados negativos de la política implementada por el presidente Calderón, esta orientación punitiva persistió durante las administraciones posteriores. Frente a esta continuidad, el nuevo rol del Poder Judicial en la problemática de la regulación de las drogas, a través de las sentencias, jurisprudencia y DGI, inició un discurso diferente, sustentado en los derechos humanos, particularmente en lo referente al reconocimiento y respeto del derecho al libre desarrollo de la personalidad. No obstante, estos avances jurisdiccionales no se han traducido en una regulación legislativa integral del consumo lúdico de marihuana, lo que evidencia las contradicciones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Pese a la emisión de la DGI, no se despenalizó la distribución, la compra y la venta de la sustancia en mención, por lo que dichas actividades continúan siendo constitutivas de un delito y mantienen elementos de la política punitiva.

Lo que sí implica la DGI es que, si la o el usuario desea consumir cannabis de forma legal,³⁵ la Cofepris no podrá negar la autorización, por lo cual, ya no sería necesario promover un juicio de amparo.

Por ello, resulta trascendental que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, legisle sobre la materia ya que, a pesar de los esfuerzos del Poder Judicial, institucionalmente continúan presentes diversos elementos de la política prohibitiva y punitiva. Dicha regulación, que ya se encuentra presente en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, debería abordar no solo el consumo, sino también las actividades de producción, distribución y comercialización, tomando en consideración los antecedentes legislativos existentes.³⁶ El diseño institucional de esta regulación debería incorporar incentivos y criterios de evaluación que contribuyan a su eficacia.³⁷

Asimismo, una regulación integral permitiría reconsiderar el tratamiento penal de determinadas conductas relacionadas con el cannabis y evaluar la pertinencia de mecanismos administrativos, conforme a su naturaleza y gravedad.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico, estos resultados muestran que el cambio institucional no necesariamente ocurre al ritmo de las demandas sociales. En este sentido, aunque la DGI y las iniciativas legislativas representan avances institucionales, no han sido suficientes para superar el *path dependence* de la política prohibicionista. La persistencia de restricciones y la ausencia de una regulación integral evidencian las dificultades del cambio institucional en una materia que continúa generando controversias políticas y sociales.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F. “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En *Política pública y democracia en América Latina*, coordinado por Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú. México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.

35. Está prohibido todo acto de comercio, el consumo frente a menores de edad en espacios públicos, y conducir vehículos bajo su efecto.

36. Cámara de Diputados, Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Salud, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, Gaceta Parlamentaria, 10 de marzo de 2021, <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210310-II.pdf>.

37. Robert E. Goodin, comp., *Teoría del diseño institucional* (Barcelona: Gedisa, 2003).

- Cámara de Diputados. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Salud, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*. Gaceta Parlamentaria, 10 de marzo de 2021. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210310-II.pdf>.
- Campuzano Álvarez, Gustavo Alejandro. *El proceso de regulación de la marihuana en México de 2006 al 2023: prohibicionismo versus reconocimiento de derechos*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México, 2023.
- Comisión Nacional de Bioética. *Bioética y salud pública en la regulación de la marihuana*. México: Comisión Nacional de Bioética, 2017. https://conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/2017/Bioetica_y_Salud_Publica_en_la_regulacion_de_la_marihuana.pdf.
- Elster, Jon. *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa, 1990.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. “Crimen organizado: la dimensión imaginaria”. *Nexos*, 1 de octubre de 2012. <https://www.nexos.com.mx/crimen-organizado-la-dimension-imaginaria/>.
- Goodin, Robert E., comp. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- March, James G., y Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Marsh, David, y Gerry Stoker, eds. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- México Unido Contra la Delincuencia. “Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento en México”. *México Unido Contra la Delincuencia*, noviembre de 2017. <https://www.mucd.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>.
- Pérez Pérez, Gabriel, y Laura Valencia E. “El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario”. *Actualidad Contable FACES* 7, núm. 8 (enero-junio de 2004): 85–95. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25700808>.
- Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Rothstein, Bo. “Las instituciones políticas: una visión general”. En *Nuevo manual de ciencia política*, editado por Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann. Madrid: Istmo, 2001.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Estadísticas de incidencia delictiva, 2007–2020*.
- Steinmo, Sven. “Institucionalismo histórico”. En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 131–152. Madrid: Akal, 2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. *Amparo en revisión 237/2014*. Sentencia de 4 de noviembre de 2015. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%20237-2014%20v.%20p%C3%BAblica%20PDF.pdf>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. *Amparo en revisión 623/2017*. Sentencia de 13 de junio de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. *Amparo en revisión 1115/2017*. Sentencia de 11 de abril de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. *Amparo en revisión 547/2018*. Sentencia de 31 de octubre de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. *Amparo en revisión 548/2018*. Sentencia de 31 de octubre de 2018.
- Valdés, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México: apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*. México: Aguilar, 2013.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. “Análisis de fundamentos de la teoría institucional”. *Revista Digital Universitaria* 6, núm. 8 (10 de agosto de 2005). https://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/ago_art84.pdf.