

AMPARO DIRECTO 51/2017

**QUEJOSA: PEMEX REFINACIÓN
(AHORA PEMEX LOGÍSTICA)**

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO: EDUARDO ROMERO TAGLE

Colaborador: Alfonso Uziel Cruz Sotomayor

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.**

Vo. Bo.
Señor Ministro

VISTOS, para resolver los autos del amparo directo **51/2017**, y;

RESULTANDO:

Cotejó:

PRIMERO. Hechos que dieron origen al asunto. De las constancias que integran el presente expediente, se advierte que los hechos relevantes son los siguientes:

El 12 de diciembre de dos mil catorce, una **toma clandestina** en el kilómetro 197+605 del poliducto de 10 pulgadas de diámetro “*Topolobampo-Guamúchil-Culiacán*”, ubicado en el poblado El Tamarindo, en el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, provocó un derrame de gasolina “*Pemex Magna*” que afectó cerca tres mil metros cuadrados de suelo natural.

En consecuencia, el veintidós de enero de dos mil quince, la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sinaloa, dictó una orden de inspección con el objetivo de verificar los hechos ocurridos en el poliducto “*Topolobampo-Guamúchil-Culiacán*”¹; por lo que el veintitrés de enero siguiente se realizó la inspección mencionada².

Por tanto, dicha Delegación inició un procedimiento administrativo en contra de Pemex Refinación, por lo que el quince de marzo de dos mil dieciséis, el Director General de Supervisión, Inspección y Vigilancia de Transporte y Almacenamiento de la Unidad de Supervisión, Inspección y Vigilancia Industrial de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos emitió la resolución *****, en la que determinó que Pemex Refinación era responsable, por lo que le **impuso una sanción consistente en la remediación ambiental del sitio contaminado**³.

En tal determinación se ordenó a Pemex Refinación el cumplimiento, entre otras, de las siguientes medidas: **I)** presentar ante dicha autoridad, documentación que evidencie todas las acciones y medidas realizadas para la contención del material liberado, así como aquéllas ejecutadas para la limpieza del sitio afectado; **II)** llevar a cabo los trabajos de caracterización del sitio afectado respectivos, pues de la inspección realizada se observa que no se habían realizado las acciones de remediación respectivas; **III)** entregar, al

¹ Fojas 1 a 4 del cuaderno de copias certificadas del expediente administrativo anexo al juicio contencioso administrativo *****.

² Fojas 5 a 8 del cuaderno de copias certificadas del expediente administrativo anexo al juicio contencioso administrativo *****.

³ Fojas 23 a 29 del cuaderno de copias certificadas del expediente administrativo anexo al juicio contencioso administrativo *****.

final de dichos trabajos de remediación, un reporte en español de los resultados de los análisis químicos practicados a todas y cada una de las muestras, conteniendo los planos con la descripción de las manchas ocasionadas por el material involucrado en el incidente; **IV)** en caso de que los resultados de la caracterización arrojen concentraciones de hidrocarburos por arriba de los límites máximos permisibles señalados por la NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, deberá presentar ante la Unidad de Gestión Industrial de dicha Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos, el programa para su evaluación y aprobación de la remediación de aquellos sitios contaminados; y **V)** en su caso, entregar a esa Dirección, copia de la propuesta de remediación evaluada y aprobada por la Unidad de Gestión Industrial.

SEGUNDO. Juicio contencioso administrativo. Inconforme con lo anterior, Pemex Refinación demandó la nulidad de dicha determinación del Director General de Supervisión, Inspección y Vigilancia de Transporte y Almacenamiento de la Unidad de Supervisión, Inspección y Vigilancia Industrial de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos⁴.

En su escrito de demanda de nulidad, Pemex Refinación reclamó, en esencia, que tal determinación fue dictada en contravención a los plazos establecidos por la Ley Federal de

⁴ Fojas 1 a 38 del cuaderno del juicio contencioso administrativo *****.

Procedimiento Administrativo, operando en exceso la caducidad de la instancia, pues la resolución reclamada se dictó con un año y tres meses de posterioridad; se emitió sin la debida fundamentación y motivación; que la orden de inspección se emitió de forma ilegal, pues se pasa por alto que el derrame se produjo por actos ilícitos de personas extrañas, por lo que el evento ocurrido no fue consecuencia directa o inmediata del manejo de productos peligrosos; que la resolución impugnada no cumple con los requisitos de congruencia y exhaustividad, pues las conductas que se le atribuyen son imputadas como presunciones únicamente; que no son analizadas en su totalidad las pruebas que fueron rendidas por Pemex; que no se toma en cuenta que fueron realizadas todas las acciones de limpieza y contención necesarias para la remediación del daño causado; que en su favor opera una excluyente de responsabilidad y que no existe un nexo causal que lo vincule con el resultado de la conducta; que no existe un encuadramiento exacto de la conducta a la descripción del ilícito que se le imputa; y finalmente que es un hecho notorio que Pemex es sujeto pasivo del robo de hidrocarburos, por lo que no debe sancionársele por los derrames que no fueron ocasionados por actividad alguna que se le pueda atribuir.

De tal asunto correspondió conocer a la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma que registró el asunto con el número de expediente *****, y en sesión de trece de febrero de dos mil diecisiete, **determinó reconocer la validez de la resolución recurrida**⁵, al estimar que en la especie se actualizaron las hipótesis

⁵ Fojas 92 a 128 del cuaderno del juicio contencioso administrativo *****.

jurídicas para imponerle a la actora el deber de llevar a cabo las medidas de remediación y correctivas en cuestión.

Esto es, en un principio determinó que del análisis de la reglamentación en la materia se desprende que las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan causado contaminación, deberán llevar a cabo las medidas de remediación respectivas, aunado a que los propietarios o poseedores de predios cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables de llevar a cabo las medidas de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho de repetir contra el causante de la contaminación.

En consecuencia, la Sala responsable consideró que la interpretación correcta de tal marco normativo, debe ser en el sentido de que el propietario del predio que presente un suelo contaminado debe llevar a cabo las medidas de remediación necesarias aun cuando no haya sido el responsable directo de esa contaminación – sin perjuicio de que pueda repetir contra el responsable–.

Lo anterior, en relación con el derecho humano a un medio ambiente sano, pues señaló que todo sitio contaminado debe estar sujeto a acciones remediales para que cuente con la calidad ambiental en que se encontraba antes del hecho contaminante, por lo que no sería dable concluir que toda vez que el daño o deterioro

ambiental no fue generado por el propietario o poseedor sino por un tercero, quede sin remediación.

Ello, toda vez que la responsabilidad ambiental es de carácter objetiva, por lo que en la especie, la accionante generó y asumió el riesgo al administrar y manejar el ducto de transporte del hidrocarburo que se encuentra en el predio de su propiedad; de ahí que el hecho de que el derrame de petróleo haya derivado de un acto ilícito –una toma clandestina–, no la exime de reparar el daño al medio ambiente.

Por otra parte, puntualizó que no resultaba aplicable lo previsto en el artículo 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo –que señala que si bien debe evitarse el desperdicio o derrame de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos “*no será responsable de los que resulten de actos ilícitos, caso fortuito o fuerza mayor*”–; toda vez que tal legislación es ajena a la materia ambiental, pues su objeto es distinto, máxime que dicho ordenamiento no confiere ámbito de aplicación alguno a las autoridades ambientales, por lo que ese precepto normativo no releva a la demandante de llevar a cabo las acciones remediales que resulten necesarias.

La Sala responsable añadió que si la actora adujo que no se acreditó el presupuesto de contaminación del sitio que genera la obligación de remediación, pero no demostró que haya presentado ante la autoridad demandada los estudios y documentos que le fueron requeridos por el Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, resulta infundado su planteamiento.

TERCERO. Demanda de amparo directo. Mediante escrito presentado el cuatro de abril de dos mil diecisiete ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Pemex Refinación presentó demanda de amparo en contra de la sentencia de trece de febrero de dos mil diecisiete, dictada por dicha Sala dentro del expediente *****⁶.

La parte quejosa invocó como derechos fundamentales violados en su perjuicio, los establecidos en los artículos 1º, 4º, 14, 16 y 17 constitucionales. Asimismo, narró los antecedentes del caso y formuló, en esencia, los conceptos de violación siguientes:

- Combate la determinación de la Sala responsable mediante la que consideró que eran infundados los argumentos relativos a que operaba la figura de caducidad para el inicio del procedimiento, pues la resolución reclamada se dictó con un año y tres meses de posterioridad, por lo que considera que se deja de analizar el principio de mayor beneficio.

- Alega que la Sala responsable se limitó a definir la sanción impuesta por la autoridad ambiental, aduciendo que no se le sancionó por la contaminación del suelo sino por el hecho de ser responsable del manejo del hidrocarburo derramado; al respecto, considera que se dejaron de aplicar las excluyentes de responsabilidad por caso fortuito previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, aunado a

⁶ Fojas 3 a 39 del cuaderno del juicio de amparo directo 266/2017 del índice del Tribunal Colegiado.

que se le aplicó una responsabilidad con base en una ley general y anterior.

Al respecto, considera que el artículo 130 del Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, va más allá de lo dispuesto en el propio artículo 72 de dicha Ley General, en tanto implica que adicionalmente se deben de emprender trabajos de caracterización del sitio contaminado y realizar las acciones de remediación correspondientes.

- La Sala responsable no atendió a los principios de exhaustividad y congruencia, al llevar a cabo un análisis deficiente de los conceptos de impugnación y sin tomar en cuenta diversos criterios emitidos como precedentes por dicha Sala Especializada.

- No es factible atribuir a Pemex Refinación –ahora Pemex Logística– la responsabilidad de remediación de daño ambiental alguno, puesto que entre el posible daño al ambiente y la persona que realiza la actividad riesgosa o es propietario o poseedor del predio, existe la conducta ilícita de un tercero que causó el daño.

- Contrario a lo determinado por la Sala responsable, en el juicio de origen no se demostró la existencia de un sitio contaminado y, por ende, no había lugar al empleo de acciones remediales por parte de la quejosa; en consecuencia, no existía responsabilidad alguna de reparar el daño ocasionado, pues éste deriva de acciones ilícitas por parte de terceros, como lo es la toma clandestina de extracción de hidrocarburos; en consecuencia, consideró que la sanción de remediación fue impuesta en contravención a lo dispuesto en el

artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- Combatió la ilegalidad de la imposición de la obligación de llevar a cabo el estudio de caracterización y la remediación del sitio, pues ello compete a quienes hayan resultado responsables del derrame de hidrocarburos, por lo que se viola en su perjuicio el principio de inocencia, no obstante la existencia de un hecho notorio, como lo es la toma clandestina para el robo de hidrocarburos.

Tal asunto fue turnado al Décimo Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Magistrado Presidente mediante acuerdo de veintiuno de abril de dos mil diecisiete, **admitió a trámite la demanda** y registró el asunto con el número de expediente *****⁷.

CUARTO. Trámite de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. Mediante escrito presentado el seis de julio de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **Director General de lo Contencioso de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Órgano de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del referido amparo directo.

⁷ Fojas 46 y 47 del cuaderno del juicio de amparo directo 266/2017 del índice del Tribunal Colegiado.

En sesión privada de nueve de agosto de dos mil diecisiete, los Ministros integrantes de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hicieron suya la solicitud formulada por el Director General de lo Contencioso de dicha Agencia, a efecto de conocer del amparo directo *****, del índice del Décimo Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. En consecuencia, en sesión de veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, al resolver la **solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 357/2017**⁸, se determinó conocer del juicio de amparo directo en cuestión.

QUINTO. Trámite del juicio de amparo ante esta Suprema Corte. En consecuencia, el Presidente de este Alto Tribunal dictó acuerdo el seis de diciembre de dos mil diecisiete⁹, en el que ordenó formar y registrar el expediente relativo con el número de amparo directo **51/2017**; asimismo, asimismo, ordenó se turnaran los autos al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, y se remitieran a esta Segunda Sala.

Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Segunda determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y, por tanto, ordenó remitir el expediente relativo a su Ponencia para la elaboración del proyecto de resolución respectivo¹⁰.

⁸ Resuelto bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente).

⁹ Fojas 70 a 72 del cuaderno del juicio de amparo directo 51/2017.

¹⁰ Foja 90 del cuaderno del juicio amparo directo 51/2017.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente juicio de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40 de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se trata de un juicio de amparo directo cuya atracción se determinó mediante sentencia de veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, dictada por esta Segunda Sala, aunado a que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO. Oportunidad y legitimación. Ahora bien, por razón de orden debe analizarse lo relativo a la oportunidad en la promoción del juicio y la legitimación de la parte quejosa, para lo cual debe tenerse en cuenta que de autos se desprenden los siguientes aspectos:

- La sentencia reclamada se notificó a la parte quejosa el diez de marzo de dos mil diecisiete¹¹, surtiendo sus efectos el trece siguiente; por lo que el plazo legal para la promoción del juicio de amparo transcurrió del catorce de marzo al cuatro de abril de dos mil diecisiete, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de

¹¹ Foja 130 del cuaderno del juicio contencioso administrativo *****.

Amparo¹².

- La demanda de amparo se presentó por Sandra Maylett Reyes Ponce, quien tiene el carácter de representante legal de Pemex Refinación; hecho que se corrobora con el oficio remitido por el Magistrado Presidente de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante el que informó al Décimo Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que dicha persona en efecto se encuentra acreditada con tal personalidad¹³.

Entonces, si la demanda de amparo se presentó por la representante legal de la quejosa, el cuatro de abril de dos mil diecisiete ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es dable concluir que se promovió **oportunamente** y por **parte legitimada** para ello.

TERCERO. Certeza del acto reclamado. Es cierto el acto reclamado a la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistente en la sentencia de trece de febrero de dos mil diecisiete en el juicio contencioso administrativo *****; pues así lo reconoció dicha autoridad responsable al rendir su informe justificado¹⁴, al que adjuntó las actuaciones originales con pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria

¹² Debiendo descontarse por ser inhábiles los días dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veinticinco, y veintiséis de marzo, así como uno y dos de abril, todos de dos mil diecisiete.

¹³ Fojas 44 a 47 del cuaderno del juicio de amparo directo 51/2017.

¹⁴ Foja 40 del cuaderno del juicio de amparo directo 51/2017.

a la Ley de Amparo, en términos de su artículo 2°.

CUARTO. Procedencia. El presente juicio resulta procedente en términos del artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo que establece que el juicio de amparo directo procede contra “*sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo*”, sin que en el presente caso se advierta la actualización de alguna causa de improcedencia.

QUINTO. Estudio de fondo. El análisis contenido en la presente sentencia, se estructurará de la siguiente manera: (1) en primer término se desarrollarán los alcances del derecho a un medio ambiente sano; (2) posteriormente, se analizará el marco normativo aplicable a las responsabilidades en materia ambiental; (3) adicionalmente, se delinearán algunos aspectos en relación con la naturaleza de Petróleos Mexicanos y sobre la reforma constitucional en materia energética de dos mil trece; y (4) se aplicarán las anteriores directrices al caso concreto.

1. Derecho a un medio ambiente sano.

En las últimas décadas la comunidad mundial ha comenzado a tomar conciencia sobre *el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente*, el cual consiste en el denominador común del gran ciclo de

Conferencias Mundiales desencadenado por la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo** –Río de Janeiro, mil novecientos noventa y dos–, la **II Conferencia Mundial de Derechos Humanos** –Viena, mil novecientos noventa y tres–, la **Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo** –Cairo, mil novecientos noventa y cuatro–, la **II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos** –Hábitat II, Estambul, mil novecientos noventa y seis–, entre otras.

Así, a la postura sostenida tradicionalmente del crecimiento económico a cualquier precio, le ha seguido una idea más integral de desarrollo, que no atiende sólo al aspecto económico, sino que considera otros elementos, tales como la dimensión humana de la economía y la dimensión medio ambiental. El paradigma de esta concepción es la idea de “**desarrollo sustentable**”, que persigue el logro de tres objetivos esenciales:

(I) Un objetivo *puramente económico*, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

(II) Un objetivo *social y cultural*, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y

(III) Un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio– que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como lo son el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros.

Respecto de la protección del medio ambiente humano en nuestro sistema jurídico, la propia Constitución Federal prevé en su artículo 4º lo siguiente:

“Artículo 4º. [...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

El texto vigente fue modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en la cual se cambió la denominación del derecho a un medio ambiente “*adecuado*”, por la de derecho a un medio ambiente “*sano*”, estableciéndose además la obligación del Estado de garantizar dicha prerrogativa¹⁵.

¹⁵ Al respecto, en el proceso legislativo que culminó con la reforma al párrafo quinto del artículo 4º constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, se desprende la intención del legislador al realizar dicha modificación: “Sin lugar a dudas el reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo, es el avance más significativo que en materia ambiental ha tenido el orden jurídico nacional, ya que esto permitió que México se sumara, aunque de manera tardía, a las más de 50 naciones que incluyen este derecho en su Carta Magna. Así, esta garantía Constitucional quedó consagrada dentro del párrafo cuarto de nuestro Artículo 4º; sin embargo, su texto cuenta con diversas limitantes, por las que corre el peligro de quedar sólo en una norma programática. [...] Resulta prudente establecer a nivel Constitucional, el derecho al medio ambiente sano, en virtud de que el Estado con la participación solidaria de la ciudadanía debe contar con políticas públicas, que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental. En este sentido, debemos considerar que en la actualidad, el concepto de salud no solo se encuentra concebido como la ausencia de enfermedad o incapacidad en el individuo, sino como un estado de completo bienestar físico, mental y social, bajo este contexto, resulta totalmente procedente la reforma planteada.--- Se ha notado que existe una especial preocupación por establecer que el Estado es quien debe garantizar el ejercicio pleno de este derecho y su tutela jurisdiccional, hecho que se considera adecuado ya que es necesario fortalecer esta disposición otorgándole expresamente el carácter coactivo y fuerza de una norma ‘prescriptiva’, características propias de toda norma jurídica. Ahora bien, hasta el momento se ha expuesto que el principal responsable de garantizar este derecho debe ser el Estado; sin embargo, también se reconoce que la preservación y restauración del medio ambiente natural es un asunto de interés público, cuyo cumplimiento necesariamente requiere que exista una responsabilidad solidaria y participativa aunque diferenciada entre el Estado y la ciudadanía. Como toda norma jurídica, esta disposición no sólo debe otorgar derechos en favor de los gobernados, sino también responsabilidades y sanciones para quien provoque el daño ambiental

Así, al realizar la reforma aludida e introducir el término “sano”, el Constituyente Permanente reconoció a nivel constitucional que “*las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan*”, por lo que buscó definir un parámetro objetivo respecto de las condiciones de desarrollo y bienestar que el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos, y la responsabilidad que tienen éstos de participar, aunque de manera diferenciada, en la salvaguarda de tal derecho fundamental, por lo que se estableció la responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo que establezca el legislador secundario.

Es decir, el derecho humano a un medio ambiente sano presenta su teleología en dos vertientes: (I) como la obligación del Estado de garantizar el ejercicio pleno de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y (II) como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración.

En ese sentido, es dable concluir que fue la intención expresa del Constituyente Permanente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser “*una norma programática*”, sino que **contara con plena eficacia legal**, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

la cual quedará determinada en términos de la Ley complementaria y así fortalecer la labor del Estado; este hecho constituye motivo para que el texto Constitucional disponga la corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado en las acciones dirigidas al cuidado del medio ambiente”. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de veintiocho de abril de dos mil once, publicado en la Gaceta No. 3250-III.

En esa lógica, el derecho fundamental en referencia no puede concebirse meramente como “*buenos deseos constitucionalizados*”, **sino que goza de una verdadera fuerza jurídica** que vincula a la autoridad para asegurar tales condiciones ambientales y, en consecuencia, ante ese mandato constitucional, los tribunales de nuestro país se encuentren posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano¹⁶.

Las anteriores consideraciones fueron sostenidas por esta Segunda al resolver los **amparos en revisión 779/2014¹⁷ y 211/2016¹⁸**.

2. Marco normativo aplicable a las responsabilidades en materia ambiental.

¹⁶ En efecto, en cuanto a la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales, esta Segunda Sala al resolver el **amparo en revisión 378/2014**, sostuvo que: “*Si bien en principio los tribunales no deben sustituirse en las funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por cuanto hace a la elaboración de las políticas públicas y en la asignación de recursos, lo cierto es que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige al Poder Judicial que contraste la actuación de dichos órganos democráticos con los estándares contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados de derechos humanos que forman parte del sistema jurídico mexicano y que, desde luego, vinculan a todas las autoridades estatales. La Constitución es el documento que refleja las aspiraciones del pueblo y permite a éste trazar su propio destino, por ello, fuerza es que sus disposiciones no se reduzcan a ‘buenas intenciones’, sino que cuenten con plena eficacia y justiciabilidad, esto es, que tengan máxima fuerza jurídica. La inclusión expresa de derechos económicos, sociales y culturales en la Norma Suprema tiene un claro objetivo: mejorar la calidad de vida de los gobernados a través de la consolidación de una nueva estructura de justicia social*”.

¹⁷ Bajo la Ponencia del señor Ministro Pérez Dayán, y resuelto en sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Luna Ramos y Presidente Pérez Dayán, con el voto en contra del señor Ministro Franco González Salas.

¹⁸ Bajo la Ponencia del señor Ministro Medina Mora I., y resuelto en sesión de veintinueve de junio de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Franco González Salas (quien reservó criterio), Luna Ramos (quien se apartó de consideraciones) y Presidente Pérez Dayán.

Cabe reiterar que el derecho a un medio ambiente sano está reconocido y garantizado en la Constitución, de manera expresa, en el artículo 4º, párrafo quinto, al quedar establecido que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Es importante advertir que la protección al medio ambiente, a la luz del texto constitucional, descansa sobre tres principios o ejes normativos: (i) el de conservación y restauración; (ii) el de control; y, finalmente, (iii) el de responsabilidad y sanción del daño ambiental¹⁹.

El **principio de conservación y restauración** del medio ambiente se encuentra previsto en el artículo 27 constitucional. En el primer párrafo del precepto citado se establece la propiedad originaria respecto de la tierra y el agua, en su carácter de bienes de la Nación; adicionalmente, se establece la competencia del Estado para imponer modalidades al derecho de propiedad a la luz de su función social y en beneficio del interés público; y, finalmente, en su tercer párrafo, prescribe que el Estado regulará el aprovechamiento de recursos naturales con el propósito de conservar y distribuir la riqueza de los mismos estableciendo disposiciones para preservar y restaurar el medio ambiente²⁰.

¹⁹ Una clasificación similar es propuesta por Roaux, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016, página 192.

²⁰ Este concepto se introdujo mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987. “**Artículo 27.** [...] la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida”.

Los objetivos antes señalados también se encuentran reconocidos en el artículo 73, fracción XXIX-G²¹, de la Constitución, el cual fue reformado por el mismo Decreto que modificó al artículo 27 tercer párrafo y que constituyen, junto con el artículo 4º constitucional, los pilares de la reforma constitucional en materia de garantía y protección al medio ambiente. De conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, se otorgó la facultad al Congreso de la Unión para *“expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*; es decir, a partir de un sistema de concurrencia de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno se establecen como mandatos al legislador la protección al ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Al respecto, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve se detalla lo siguiente²²:

“Nunca antes como ahora, los seres humanos nos habíamos enfrentado a efectos ambientalmente negativos tan graves y profundos, como los que estamos viviendo en la última década del presente siglo. A pesar de los avances en las políticas generales y en las legislaciones de los países miembros de la comunidad internacional, encaminados a hacer frente a la degradación del ambiente planetario, que han tenido lugar en los últimos 25 años, a partir de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, la situación mal (sic) de la

²¹ Se hace notar que antes de la reforma al artículo 73 constitucional de 1987, en donde se agregó la fracción XXIX-G, el control de la contaminación y la protección al medio ambiente fueron considerados de competencia federal y como cuestiones de salubridad general. Lo anterior, conforme a las bases 1ª a 4ª de la fracción XVI del mismo artículo.

²² Cámara de Origen: Diputados. Exposición de motivos. México, D.F., a 16 de octubre de 1997. Iniciativa de diputados (grupo parlamentario del PVEM). (Nota: Este proceso contó con cuatro diversas iniciativas en diferentes fechas).

problemática es hoy mucho más grave y preocupante que entonces. La degradación de los elementos que conforman nuestro entorno material, como lo son el suelo, el aire, el agua, los bosques y selvas, la fauna y la flora silvestres es altamente preocupante y ésta es efecto, sin duda, de las prácticas productivas y comerciales depredatorias de nuestra civilización, mismas que han provocado sobrepasamiento de límites en el equilibrio ambiental, quizá ya irreversibles, que ponen en peligro la subsistencia de la humanidad y las demás especies que coexisten con ella en el planeta tierra [...]

El reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado no sólo debe constituir la manifestación de que el elemento ambiental entre necesariamente en la definición del modelo de sociedad que deseamos, sino que también debe ampliar la posibilidad de defensa del entorno mediante el acceso de las personas a los diversos mecanismos de defensa reconocidos por nuestro sistema jurídico. Por ello, las normas jurídicas internas, que tienen como finalidad la protección del entorno, no pueden basar su legitimación únicamente en y por la autoridad del sujeto que las promulgó, sino que también deben constituir instrumentos efectivos de defensa y desarrollo pleno de este derecho humano. Se afirma que el derecho al ambiente, cuyo objeto último no es sino asegurar la dignidad de las personas, es un derecho que manifiesta un ideal y una serie de finalidades que la humanidad, consciente ya de los riesgos que para su existencia supone el deterioro del ambiente, se ha propuesto alcanzar [...] La propuesta de elevar a rango constitucional el derecho al ambiente, ha sido acogida por un gran número de países en el mundo desde la celebración de la Cumbre de Estocolmo en 1972, países como Perú, Portugal, Corea del Sur, Paraguay y Chile, han adaptado textos expresos que así lo reconocen y, en muchos otros, el establecimiento de este derecho se ha extraído de la interpretación de sus textos constitucionales o se está discutiendo la necesidad de incorporar este derecho de manera expresa.

Aunado al reconocimiento constitucional del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, deben darse los mecanismos jurídicos necesarios para dotar a las autoridades legislativas y administrativas de las facultades suficientes para que actúen en concordancia para la protección del mencionado derecho.

Así pues [...] se considera necesario, también, reformar la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de hacerla acorde con el reconocimiento del derecho al ambiente y con nuestro sistema constitucional de distribución de competencias y eliminar así la errónea interpretación que se ha dado a la desafortunada inclusión en el texto vigente de la palabra concurrencia, cuando ésta se refería, de acuerdo a su

interpretación jurídica integral, a la participación de los tres niveles de gobierno en la materia ambiental”.

Por lo que se refiere al **control, responsabilidad y sanción** del daño ambiental, el Constituyente estableció, también en el artículo 4º de la Norma Fundamental, que *“el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”*. De la citada porción normativa derivan los siguientes elementos:

a) Por determinación del Constituyente el daño y deterioro ambiental son causales de responsabilidad;

b) La responsabilidad ha de fincarse a quien provoque el daño y deterioro ambiental; es decir, debe existir un nexo causal entre la acción u omisión del sujeto y el daño generado; y

c) El sistema de responsabilidad por daño y deterioro ambiental será determinado por el legislador.

Sobre tales directrices constitucionales, el Constituyente Permanente razonó conforme a lo siguiente²³:

“Sin lugar a dudas el reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo, es el avance más significativo que en materia ambiental ha tenido el orden jurídico nacional, ya que esto permitió que México se sumara, aunque de manera tardía, a las más de 50 naciones que incluyen este derecho

²³ Véase la reforma al párrafo quinto del artículo 4º constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de veintiocho de abril de dos mil once, publicado en la Gaceta No. 3250-III.

en su Carta Magna. Así, esta garantía Constitucional quedó consagrada dentro del párrafo cuarto de nuestro Artículo 4º; sin embargo, su texto cuenta con diversas limitantes, por las que corre el peligro de quedar sólo en una norma programática. [...]

Resulta prudente establecer a nivel Constitucional, el derecho al medio ambiente sano, en virtud de que el Estado con la participación solidaria de la ciudadanía debe contar con políticas públicas, que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental. [...]

*Se ha notado que existe una especial preocupación por establecer que el Estado es quien debe garantizar el ejercicio pleno de este derecho y su tutela jurisdiccional, hecho que se considera adecuado ya que es necesario fortalecer esta disposición otorgándole expresamente el carácter coactivo y fuerza de una norma 'prescriptiva', características propias de toda norma jurídica. Ahora bien, hasta el momento se ha expuesto que el principal responsable de garantizar este derecho debe ser el Estado; sin embargo, **también se reconoce que la preservación y restauración del medio ambiente natural es un asunto de interés público, cuyo cumplimiento necesariamente requiere que exista una responsabilidad solidaria y participativa aunque diferenciada entre el Estado y la ciudadanía. Como toda norma jurídica, esta disposición no sólo debe otorgar derechos en favor de los gobernados, sino también responsabilidades y sanciones para quien provoque el daño ambiental la cual quedará determinada en términos de la Ley complementaria y así fortalecer la labor del Estado***".

Por su parte, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, acorde a su artículo 1º, es una ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de recursos en el territorio nacional, y tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente sano, propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención, la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; así como prevenir la contaminación de sitios y llevar a cabo su remediación²⁴.

²⁴ " **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional.

Dicho cuerpo normativo señala que corresponde a quien genere residuos, la asunción de los costos derivados del manejo integral de éstos y, en su caso, la reparación de los daños²⁵, precisando dicha

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para:

I. Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos;

II. Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana;

III. Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la prevención de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos;

V. Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a esta Ley sean de su competencia;

VI. Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos;

VII. Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercados de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica y económica, y esquemas de financiamiento adecuados;

VIII. Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;

IX. Crear un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial, así como de sitios contaminados y remediados;

X. Prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación;

XI. Regular la importación y exportación de residuos;

XII. Fortalecer la investigación y desarrollo científico, así como la innovación tecnológica, para reducir la generación de residuos y diseñar alternativas para su tratamiento, orientadas a procesos productivos más limpios, y

XIII. Establecer medidas de control, medidas correctivas y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones que corresponda”.

²⁵ **“Artículo 2o. de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.** En la formulación y conducción de la política en materia de prevención, valorización y gestión integral de los residuos a que se refiere esta Ley, la expedición de disposiciones jurídicas y la emisión de actos que de ella deriven, así como en la generación y manejo integral de residuos, según corresponda, se observarán los siguientes principios: (...)”

ley, que **por residuos se deberán entender aquellos materiales o productos cuyo propietario o poseedor desecha** y que se encuentran en estado sólido o semisólido, o son un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que pueden ser susceptibles de ser revalorizados, o que requieren sujetarse a tratamiento o disposición final de conformidad con la propia ley y demás ordenamientos aplicables²⁶.

En otras palabras, la aplicación en un caso concreto de este último cuerpo normativo, depende de que el daño en cuestión responda a la existencia de un “residuo” en los términos que define la propia legislación.

Aunado a ello, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos señala que quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio estarán obligados a reparar el daño, ya sea que haya contaminado el sitio o haya ocasionado el daño de manera directa o indirecta. Por tanto, las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de residuos peligrosos que hayan ocasionado alguna contaminación, deberán llevar a cabo acciones de remediación, aunado a que los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas cuyos suelos estén contaminados, serán responsables solidarios de llevar a cabo las acciones de remediación,

IV. Corresponde a quien genere residuos, la asunción de los costos derivados del manejo integral de los mismos y, en su caso, de la reparación de los daños”.

²⁶ “**Artículo 5o. de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.** Para los efectos de esta Ley se entiende por: (...)

XXIX. Residuo: Material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de ella deriven”.

sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación²⁷.

Sin embargo, la propia ley realiza la acotación de que tratándose de contaminación por caso fortuito o fuerza mayor, las autoridades impondrán las medidas de emergencia necesarias para hacer frente a la contingencia, para no poner en riesgo la salud o el medio ambiente²⁸.

Por su parte, el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, señala que cuando por caso fortuito o fuerza mayor se produzcan derrames, infiltraciones, descargas o vertidos de materiales o residuos peligrosos, en cantidad mayor a un metro cúbico, el responsable del material peligroso o el generador del residuo y, en su caso, la empresa que presente el servicio, deberán ejecutar medidas inmediatas para contener los materiales o residuos, avisar de

²⁷ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos:**

“Artículo 68. Quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio, así como de daños a la salud como consecuencia de ésta, estarán obligados a reparar el daño causado, conforme a las disposiciones legales correspondientes.

Toda persona física o moral que, directa o indirectamente, contamine un sitio u ocasione un daño o afectación al ambiente como resultado de la generación, manejo o liberación, descarga, infiltración o incorporación de materiales o residuos peligrosos al ambiente, será responsable y estará obligada a su reparación y, en su caso, a la compensación correspondiente, de conformidad a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Artículo 69. *Las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos, están obligadas a llevar a cabo las acciones de remediación conforme a lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.*

Artículo 70. *Los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas, cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables solidarios de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación”.*

²⁸ **“Artículo 72 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.**

Tratándose de contaminación de sitios con materiales o residuos peligrosos, por caso fortuito o fuerza mayor, las autoridades competentes impondrán las medidas de emergencia necesarias para hacer frente a la contingencia, a efecto de no poner en riesgo la salud o el medio ambiente”.

inmediato del derrame, ejecutar las medidas correspondientes e iniciar los trabajos de caracterización del sitio contaminado, realizando además las acciones de remediación conducentes²⁹.

Adicionalmente, es necesario tomar en consideración lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuyo objeto es, según lo dispone su artículo 1º, regular la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como regular la reparación y compensación de tales daños cuando sea exigible a través de procesos judiciales, mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquéllos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental³⁰.

²⁹ **Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos:**

“Artículo 129. Cuando existan derrames, infiltraciones, descargas o vertidos accidentales de materiales peligrosos o residuos peligrosos que no excedan de un metro cúbico, los generadores o responsables de la etapa de manejo respectiva, deberán aplicar de manera inmediata acciones para minimizar o limitar su dispersión o recogerlos y realizar la limpieza del sitio y anotarlo en sus bitácoras. Estas acciones deberán estar contempladas en sus respectivos programas de prevención y atención de contingencias o emergencias ambientales o accidentes.

Lo previsto en el presente artículo no aplica en el caso de derrames, infiltraciones, descargas o vertidos accidentales ocasionados durante el transporte de materiales o residuos peligrosos.

Artículo 130. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se produzcan derrames, infiltraciones, descargas o vertidos de materiales peligrosos o residuos peligrosos, en cantidad mayor a la señalada en el artículo anterior, durante cualquiera de las operaciones que comprende su manejo integral, el responsable del material peligroso o el generador del residuo peligroso y, en su caso, la empresa que preste el servicio deberá:

I. Ejecutar medidas inmediatas para contener los materiales o residuos liberados, minimizar o limitar su dispersión o recogerlos y realizar la limpieza del sitio;

II. Avisar de inmediato a la Procuraduría y a las autoridades competentes, que ocurrió el derrame, infiltración, descarga o vertido de materiales peligrosos o residuos peligrosos;

III. Ejecutar las medidas que les hubieren impuesto las autoridades competentes conforme a lo previsto en el artículo 72 de la Ley, y

IV. En su caso, iniciar los trabajos de caracterización del sitio contaminado y realizar las acciones de remediación correspondientes”.

³⁰ **“Artículo 1o.** La presente Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. Constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

Así las cosas, tal normativa indica que toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione **directa** o **indirectamente** un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o en su caso, a la compensación ambiental³¹.

Asimismo, tal normativa indica que será objetiva la responsabilidad ambiental, cuando los daños ocasionados al ambiente provengan directa o indirectamente, entre otros casos, de cualquier acción u omisión relacionada con materiales o residuos peligrosos³², o en los términos señalados en el artículo 1913 del Código Civil Federal³³.

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

El proceso judicial previsto en el presente Título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales”.

³¹ “**Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.** Toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda, en los términos de la presente Ley.

De la misma forma estará obligada a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente”.

³² “**Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.** Será objetiva la responsabilidad ambiental, cuando los daños ocasionados al ambiente devengan directa o indirectamente de:

I. Cualquier acción u omisión relacionada con materiales o residuos peligrosos;

II. El uso u operación de embarcaciones en arrecifes de coral;

III. La realización de las actividades consideradas como Altamente Riesgosas, y

IV. Aquellos supuestos y conductas previstos por el artículo 1913 del Código Civil Federal”.

³³ “**Artículo 1913.** Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental establece que los propietarios y poseedores que resulten afectados por las acciones de reparación del daño al ambiente producido por terceros, tendrán derecho a repetir respecto a la persona que resulte responsable por los daños y perjuicios que se les ocasionen³⁴.

Señala además dicha ley, que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, estará facultado para realizar **subsidiariamente** por razones de urgencia o importancia, la reparación inmediata de los daños que ocasionen terceros al ambiente, a partir del Fondo que prevé la propia ley federal³⁵.

Finalmente, dicha ley también establece la acotación de que no existirá responsabilidad alguna, cuando el daño al ambiente tenga como causa exclusiva un caso fortuito o fuerza mayor³⁶.

³⁴ “**Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.** (...) Los propietarios y poseedores que resulten afectados por las acciones de reparación del daño al ambiente producido por terceros, tendrán derecho de repetir respecto a la persona que resulte responsable por los daños y perjuicios que se les ocasionen”.

³⁵ **Ley Federal de Responsabilidad Ambiental:**

“**Artículo 18.** El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría está facultado para realizar subsidiariamente por razones de urgencia o importancia, la reparación inmediata de los daños que ocasionen terceros al ambiente. Dicha reparación podrá hacerse con cargo al Fondo previsto por la Sección 5, Capítulo Tercero del presente Título.

En estos casos la administración pública federal deberá demandar al responsable la restitución de los recursos económicos erogados, incluyendo los intereses legales correspondientes, los que serán reintegrados al fondo.

Artículo 45. El Fondo de Responsabilidad Ambiental tendrá como objeto el pago de la reparación de los daños que sean ocasionados al ambiente, en los casos que por razones de urgencia o importancia determine la administración pública federal, además del pago de los estudios e investigaciones que el juez requiera realizar a la Secretaría o la Procuraduría durante el proceso jurisdiccional de responsabilidad ambiental.

La información relativa a la operación del Fondo será pública en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

³⁶ “**Artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.** (...) No existirá responsabilidad alguna, cuando el daño al ambiente tenga como causa exclusiva un caso fortuito o fuerza mayor”.

3. Naturaleza de Petróleos Mexicanos y reforma constitucional en materia energética de dos mil trece.

Hasta antes de la reforma energética, Pemex Refinación conformó uno de los cuatro organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, mismo que, en ese entonces, se encontraba constituido como un organismo público descentralizado.

Al respecto, las funciones básicas de Pemex Refinación se encontraban encaminadas a los procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; así como el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados³⁷.

Por tanto, Pemex Refinación era el organismo subsidiario de Pemex, encargado de la distribución y transporte de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, respecto de los cuales realizaba los respectivos procesos industriales de refinación; dicha distribución se llevaba a cabo mediante una red de ductos distribuidos en el territorio nacional, con una longitud operativa superior a los diecisiete mil kilómetros (conformados por cuarenta y ocho oleoductos, setenta y ocho gasoductos, once gasolinoductos y cuatro oleogasoductos)³⁸.

³⁷ De acuerdo al artículo 3°, fracción II, de la abrogada Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

³⁸ Información obtenida de la página web oficial de Petróleos Mexicanos, véase: <http://www.pemex.com/nuestro-negocio/logistica/Paginas/ductos.aspx>.

Sin embargo, el veinte de diciembre de dos mil trece, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional que incluyó modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, así como 21 artículos transitorios³⁹; asimismo, el siete de agosto de dos mil catorce fue aprobada por el Congreso de la Unión la legislación secundaria respectiva. Por tanto, el once de agosto de dos mil catorce se publicó en la Edición Vespertina del Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expiden, entre otras, la Ley de Petróleos Mexicanos.

Mediante dicha reforma, Petróleos Mexicanos se constituyó como una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica, operativa y de gestión⁴⁰; se incorporó la participación de terceros en el sector de hidrocarburos a través de distintos tipos de contratos y un nuevo régimen fiscal; asimismo, se reestructuró el sector energético con nuevas entidades, nueva definición de roles y el fortalecimiento de entidades reguladoras.

De conformidad con los artículos 59 y 60 de su ley, Petróleos Mexicanos podrá contar con empresas productivas subsidiarias, que tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, se organizarán y funcionarán conforme a lo dispuesto por dicha ley y las disposiciones que deriven de ella, sujetándose a la conducción, dirección y coordinación de Petróleos Mexicanos.

³⁹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

⁴⁰ Artículo 2 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

De ahí que en el transcurso del año dos mil quince, los cuatro organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica se transformaron en siete empresas productivas del Estado subsidiarias –Exploración y Producción, Cogeneración y Servicios, Fertilizantes, Etileno, **Logística**⁴¹, Perforación y Servicios, así como Transformación Industrial–.

En consecuencia, la condición de prestar el servicio de transporte y almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos y otros servicios relacionados a Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias, empresas filiales y terceros mediante estrategias de transporte por ducto y por medios marítimos y terrestres, así como la venta de capacidad para su guarda y manejo, pasó a formar parte de las atribuciones de la recién creada Pemex Logística⁴².

Así, las atribuciones relativas al transporte y almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, que antes se encontraban conferidas a Pemex Refinación, se trasladaron a Pemex Logística; no así las funciones relativas a los procesos industriales de la refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo, y su

⁴¹ El veintiocho de abril de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de Creación de la Empresa Productiva del Estado Subsidiaria de Petróleos Mexicanos, denominada Pemex Logística, que emite el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, de conformidad con los artículos 6, 13, fracción XXIX, 59, párrafo primero, 60, 62, fracción I, 70 y Transitorio Octavo, Apartado A, fracción III, de la Ley de Petróleos Mexicanos.

⁴² Informe Anual 2015 de Petróleos Mexicanos, versión web, http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_2015.pdf, pp. 8 y 9.

comercialización, pues tales encomiendas fueron trasferidas a las restantes empresas productivas subsidiarias.

Luego de la reforma, la infraestructura de Pemex Logística se encuentra compuesta por treinta y dos mil kilómetros de ductos, cincuenta y seis estaciones de bombeo y compresión, dieciséis terminales marítimas, diecisiete buques tanque, diez terminales de gas licuado, setenta y cuatro terminales de almacenamiento y reparto, mil cuatrocientos ochenta y cinco autos tanque y quinientos veinte carros tanque⁴³.

4. Aplicación de la normativa en el caso concreto (análisis de los conceptos de violación).

Una vez que esta Segunda Sala ha desarrollado los anteriores apartados, lo procedente es analizar los planteamientos hechos valer por la quejosa en su demanda de amparo directo, aplicando para tal efecto la normativa y directrices que han sido expuestas.

Así, cabe reiterar que la Sala responsable en la sentencia reclamada, consideró totalmente que las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan causado contaminación, deberán llevar a cabo las medidas de remediación respectivas, aunado a que los propietarios o poseedores de predios cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables de llevar a cabo las medidas de

⁴³ Información obtenida de la página web oficial de Petróleos Mexicanos, véase: <http://www.pemex.com/nuestro-negocio/Paginas/logistica.aspx>.

remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho de repetir contra el causante de la contaminación.

Ello, toda vez que la responsabilidad ambiental es de carácter objetiva, por lo que en la especie, la accionante generó y asumió el riesgo al administrar y manejar el ducto de transporte del hidrocarburo; de ahí que el hecho de que el derrame de petróleo haya derivado de un acto ilícito –una toma clandestina–, no la exime de reparar el daño al medio ambiente.

Por otra parte, la Sala responsable puntualizó que no resultaba aplicable lo previsto en el artículo 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, toda vez que tal legislación es ajena a la materia ambiental, pues su objeto es distinto, máxime que dicho ordenamiento no confiere ámbito de aplicación alguno a las autoridades ambientales, por lo que ese precepto normativo no releva a la demandante de llevar a cabo las acciones remediales que resultan necesarias.

Cabe precisar que esta Segunda Sala realizará en primer lugar el análisis del segundo concepto de violación que fue hecho valer en la demanda de amparo, toda vez que el mismo se encuentran encaminado a demostrar que en la materia existe una excluyente de responsabilidad que resulta aplicable a la quejosa y, en consecuencia, en caso de resultar fundado, resultaría innecesario estudiar el resto de aspectos alegados en relación a las obligaciones de remediación que se le impusieron, pues jurídicamente no podría

considerársele como responsable y, por tanto, no se le podría imponer medida alguna.

Así las cosas, en su **segundo concepto de violación**, la quejosa señala que la Sala responsable dejó de analizar sin justificación alguna, las excluyentes de daño indirecto y de responsabilidad por caso fortuito previstas en los artículos 2º, fracción VI, y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; así como 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo –abrogada–. En cambio, modificó la *litis* del asunto aplicando inadecuadamente el artículo 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

A consideración de esta Segunda Sala de la Suprema Corte, el concepto de violación en estudio es **fundado**.

En primer término, cabe señalar que contrario a lo que afirma la quejosa, en el presente caso no resulta aplicable lo previsto en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, toda vez que dicho ordenamiento fue abrogado por la Ley de Hidrocarburos el doce de agosto de dos mil catorce⁴⁴, y los hechos que dieron lugar a este expediente, particularmente el derrame de hidrocarburos, tuvo lugar el doce de diciembre de dos mil catorce.

⁴⁴ Las disposiciones transitorias de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, establecen:

“Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se aboga la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958, con las salvedades a que se refieren los Transitorios Cuarto, Quinto y Décimo Noveno de la presente Ley”.

Adicionalmente, tampoco resultan aplicables al caso las salvedades señaladas por el legislador respecto de la abrogación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, toda vez que los artículos Transitorios Cuarto, Quinto y Décimo Noveno de la Ley de Hidrocarburos se refieren a supuestos diversos al que ahora se analiza⁴⁵.

Si bien la Sala responsable arribó a la conclusión de que tal cuerpo normativo no resultaba aplicable en el presente caso, lo cierto es que tal argumento se sustentó en un análisis de índole material o sustantivo sobre dichas disposiciones; no obstante, a consideración de esta Segunda Sala, las mismas no resultan aplicables, pero en virtud de su régimen transitorio a partir de la reforma constitucional en materia energética de dos mil trece.

En el mismo sentido, no resulta jurídicamente factible para la resolución del presente asunto, acudir al contenido de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Como se

⁴⁵ Las disposiciones Transitorias citadas establecen lo siguiente:

“Cuarto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la fecha de su entrada en vigor. El reglamento de la Ley Reglamentaria a que se refiere el Segundo transitorio de la presente Ley, así como los reglamentos de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo, continuarán vigentes en lo que no se oponga a la misma y hasta que entren en vigor las nuevas disposiciones reglamentarias.

Quinto. En tanto se expiden los reglamentos correspondientes, las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público y de Economía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía están facultadas para ejercer las atribuciones que les otorga la presente Ley a partir de su entrada en vigor.

Las solicitudes de autorización o permisos que se hayan recibido con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se tramitarán conforme a las disposiciones jurídicas que se encuentren vigentes al momento de expedición de la presente Ley y a las disposiciones que para el efecto haya emitido el órgano regulador competente con anterioridad a la presente Ley.

Décimo Noveno. Los contratos de obras, servicios o proveeduría u operación suscritos por Petróleos Mexicanos, con fundamento en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo a que se refiere el Segundo Transitorio de esta Ley y las disposiciones a que se refiere el Tercero Transitorio de la Presente Ley, continuarán en vigor bajo los términos y condiciones en que hayan sido suscritos”.

advierde de su artículo 1º, su campo de aplicación se refiere a la prevención de la generalización, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

Por su parte, el artículo 3, fracción XXIX, de la citada ley general, define al concepto “**residuo**” como: *“material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de ella deriven”*.

Como puede advertirse, acorde a la definición legal de “*residuo*”, dicha legislación no podría aplicarse en el presente caso, en tanto los hidrocarburos derramados no fueron desechados por el propietario o poseedor. **El derrame fue producto de una toma clandestina, es decir, de un delito cometido por terceros, sin que su propietario o poseedor hubiese desechado el hidrocarburo.**

Es por ello que no se actualiza el supuesto jurídico para la aplicación del tal cuerpo normativo, en tanto el daño del presente asunto no responde a la existencia de un “*residuo*” en los términos que define la propia legislación.

Así las cosas, la quejosa **no es responsable directa** del daño al medio ambiente que suscitó la generación del presente asunto, pues los hechos del doce de diciembre de dos mil catorce, en el poblado El Tamarindo, en el Municipio de Culiacán, Estado de

Sinaloa, fueron producto de una **toma clandestina**, esto es, de un acto ilícito.

Por otra parte, la quejosa **tampoco es responsable indirecta** del daño al medio ambiente a que se refiere el presente juicio de amparo.

Al respecto, el artículo 2, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, señala que el “**daño indirecto**” es “*aquel daño que en una cadena causal no constituye un efecto inmediato del acto u omisión que es imputado a una persona en términos de esta Ley*”, mientras que la fracción V dispone que “*se entiende por cadena causal la secuencia de influencias de causa y efecto de un fenómeno que se representa por eslabones relacionados*”.

En otras palabras, tal ley federal establece la posibilidad de que se decrete la responsabilidad por el daño al medio ambiente, no únicamente de quien lo hubiese generado de manera directa, sino también de quien lo haya producido indirectamente a partir de una secuencia de causas y efectos.

Sin embargo, sobre la actualización de un daño indirecto, el artículo 2, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, señala de manera expresa que “**no se considerará que existe un daño indirecto, cuando entre la conducta imputada y el resultado que se le atribuye, sobrevenga el hecho doloso de un tercero que resulte completamente determinante del daño. Esta**

excepción no operará si el tercero obra por instrucciones, en representación o beneficio, con conocimiento, consentimiento o bajo el amparo de la persona señalada como responsable”.

Esto es, no se considerará que existe un daño indirecto, cuando el impacto negativo en el medio ambiente sea generado por un hecho doloso realizado por un tercero; hecho que además, sea el determinante en la producción del daño.

Es por tanto que en el presente asunto, aunado a que Petróleos Mexicanos no fue la responsable directa en la generación del daño, tampoco puede estimarse actualizada una responsabilidad de carácter indirecta, pues el impacto en el medio ambiente tuvo como causa un derrame de hidrocarburos, producida a su vez por una toma clandestina de los ductos, es decir, por la **comisión de una conducta delictiva**.

Lo anterior se traduce en un hecho doloso cometido por un tercero, que se convirtió en el aspecto determinante para que se hubiese generado el daño al medio ambiente, **situación que actualiza la excluyente de responsabilidad en el caso del daño indirecto**, aunado a que no se actualiza la excepción que prevé la normativa, pues el tercero que cometió el delito no obró por instrucciones, en representación o beneficio, con conocimiento, consentimiento o bajo el amparo de la ahora quejosa.

Ahora bien, como ya se expuso, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental prevé por regla general que la responsabilidad será subjetiva y, por excepción, será objetiva cuando

concurra alguno de los supuestos expresamente señalados en la ley, dentro de los que se encuentra, cualquier acción u omisión relacionada con materiales o residuos peligrosos.

Sin embargo, cuando el derrame de hidrocarburos en un sitio es generado en exclusiva por una toma clandestina de ductos, esto es, por la comisión de un delito, se actualiza una **excluyente de responsabilidad** hacia Petróleos Mexicanos⁴⁶.

En el presente caso, el derrame de hidrocarburos en el sitio en cuestión, tuvo como causa una toma clandestina de ductos, esto es, un acto ilícito, por lo que en atención a la excluyente de responsabilidad, la quejosa no podía ser declarada como responsable de la contaminación del sitio, con independencia de que se trata de una responsabilidad ambiental.

En efecto, para fines contextuales, cabe señalar que en la actualidad existe una importante problemática en el sector de los hidrocarburos: **su extracción ilegal**.

⁴⁶ Al respecto, véase la jurisprudencia 11/2002 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, cuyo rubro y texto son los siguientes: “**EXCUSAS ABSOLUTORIAS Y EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD. SUS DIFERENCIAS.** Las excusas absolutorias son causas que al dejar subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho tipificado como delito en la ley, impiden la aplicación de la pena, es decir, son aquellas en las que aun cuando se configure el delito, no permiten que se sancione al sujeto activo en casos específicos; en tanto que las excluyentes de responsabilidad se caracterizan por impedir que ésta surja. En otras palabras, en las citadas excluyentes la conducta tipificada en la ley no es incriminable desde el inicio; mientras que en las excusas absolutorias la conducta es incriminable, pero no sancionable, consecuentemente no relevan al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que determinan su impunidad”, (publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 592).

La extracción ilegal de hidrocarburos⁴⁷ en los ductos de Pemex ha alcanzado máximos históricos a partir del año dos mil catorce, con un promedio de cuatro mil doscientas diecinueve tomas clandestinas detectadas en todo el país⁴⁸. De ahí que el robo de combustibles ha alcanzado un promedio diario de cuatro punto dos millones de litros.

Es por lo anterior que, tomando en cuenta que el precio promedio de la gasolina durante dos mil catorce fue de doce pesos con ochenta centavos el litro, las pérdidas diarias podrían estimarse en cincuenta y cuatro punto seis millones de pesos. Adicionalmente, este cálculo no considera los costos asociados a la reparación de los daños causados a la infraestructura a partir de tales ilícitos.

Es por ello que, para reconocer que Petróleos Mexicanos tenía la obligación de realizar las acciones remediación, habría que aceptar que respecto de la misma se actualiza una responsabilidad objetiva o solidaria; situación que es jurídicamente inadmisibles al operar una excluyente de responsabilidad en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, esto es, existió un impedimento para que ésta surgiera.

Así las cosas, Petróleos Mexicanos no es responsable objetivo ni solidario, dado que si bien maneja materiales peligrosos –de

⁴⁷ Se le llama así a las conexiones para extraer por cualquier medio de manera ilegal o no autorizada, hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos de los ductos –tuberías e instalaciones conectadas, para el transporte y distribución de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, utilizando como fuerza motriz elementos mecánicos, aire a presión, vacío o gravedad–. Artículo 3, fracciones III y V, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

⁴⁸ Debe entenderse por toma clandestina toda alteración al ducto de transporte de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, con el propósito de extraerlos –artículo 3, fracciones III y V, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos–. Para implementar dicha toma, se coloca un artefacto que no corresponde al diseño de hermeticidad de los ductos en que se transportan hidrocarburos en estado líquido, y al alterar tal diseño y la operación normal, se descontrolan ocasionando derrames o fugas en el suelo y cuerpos de agua.

conformidad con la teoría del riesgo creado—, lo cierto es que el daño no fue generado por esa situación objetiva, sino por terceros que cometieron un acto ilícito. Un aspecto sería generar un riesgo por el manejo de hidrocarburos —a manera de ejemplo, que la contaminación surgiera por un derrame a causa del mal estado de mantenimiento de los ductos— y otra muy distinta jurídicamente, es que el daño surja únicamente y exclusivamente con motivo de la comisión de un delito.

Lo anterior, con independencia de que Petróleos Mexicanos deba **ejecutar medidas inmediatas para contener los materiales y dar el aviso correspondiente a la autoridad competente**; sin que ello implique que se actualice algún tipo de responsabilidad o la obligación de llevar a cabo acciones de remediación.

Esto es, a pesar de que Petróleos Mexicanos no tenga la calificativa jurídica de “*responsable*”, lo cierto es que ante un escenario de derrame de hidrocarburos con motivo de una toma clandestina, deberá dar aviso a la autoridad competente (**Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos**), y ejecutar las medidas inmediatas que resulten necesarias, tanto para contener los materiales involucrados, así como para hacer frente a aquellos aspectos que puedan significar un riesgo a la seguridad o a la salud de quienes habitan en la zona en cuestión.

De ahí que lo procedente sea declarar fundado el concepto de violación, pues la Sala responsable debió decretar la nulidad de las

resoluciones administrativas, en tanto en éstas se sostuvo la responsabilidad de Petróleos Mexicanos para llevar a cabo acciones de remediación, situación que como ha quedado asentado, es contraria al criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La anterior determinación no se traduce en que el área en cuestión, por el hecho de que Petróleos Mexicanos no sea responsable en los términos antes precisados, no pueda estar sujeta a las medidas de remediación que establece la normativa en materia de medio ambiente.

Ello se debe a que en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, estará facultado para realizar **subsidiariamente** por razones de urgencia o importancia, la reparación inmediata de los daños ocasionados en el medio ambiente, con cargo al **Fondo previsto en la propia ley**. En otras palabras, la propia legislación establece una posible solución para la remediación de los sitios afectados en el caso de las tomas clandestinas.

Sobre dicho fondo, cabe precisar que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental indica que su objeto es precisamente el pago de la reparación de los daños que sean ocasionados al ambiente, en los casos en que por razones, ya sea de urgencia o de importancia, así lo determine la administración pública federal⁴⁹.

⁴⁹ “**Artículo 45.** El Fondo de Responsabilidad Ambiental tendrá como objeto el pago de la reparación de los daños que sean ocasionados al ambiente, en los casos que por razones de urgencia o importancia determine la administración pública federal, además del pago de los

Dicho fondo se encuentra bajo la vigilancia, supervisión y coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y se integra a partir de dos rubros⁵⁰:

I. Las sanciones económicas que se impongan en términos de la propia ley; y

II. Los demás recursos que se obtengan por cualquier otro concepto.

Como se advierte, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental señala que el fondo se integra en primer término, por las sanciones económicas que se generan en términos de dicha ley, pero además, por el resto de recursos que se obtengan **por cualquier otro concepto**.

Lo anterior pone de relieve que la Secretaría tiene un amplio margen para la integración del fondo, pues se reitera, éste no requiere formarse únicamente a partir de los recursos que se

estudios e investigaciones que el juez requiera realizar a la Secretaría o la Procuraduría durante el proceso jurisdiccional de responsabilidad ambiental.

La información relativa a la operación del Fondo será pública en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental".

⁵⁰ "**Artículo 46.** El Fondo estará bajo la vigilancia, supervisión y coordinación de la Secretaría, y su patrimonio se integrará con:

I. La sanción económica referida en la fracción XIV del artículo 2o. de la presente Ley, y

II. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

La Secretaría expedirá las bases y reglas de operación del fondo, en la que tendrán participación la Procuraduría, las instituciones académicas y las organizaciones sociales.

El patrimonio del Fondo se destinará exclusivamente a la reparación de los daños al ambiente a los que hace referencia el artículo 18 de esta Ley, así como aquellos identificados en sitios prioritarios de conformidad con las bases y reglas de operación que expida la Secretaría.

El Fondo se sujetará a los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen las disposiciones legales aplicables".

obtengan por concepto de sanciones económicas, máxime que en los términos que prevé la ley, la Secretaría es quien expedirá las bases y reglas de operación del fondo, cuyo patrimonio se destinará exclusivamente a la reparación de los daños al ambiente.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención de un aspecto que es reiterado por la quejosa y que resulta de especial importancia para la resolución del presente asunto: el derrame de hidrocarburos y, por tanto, el daño que se generó en el medio ambiente, fue producto de una toma clandestina, esto es, **fue producto de una conducta delictiva**.

En efecto, del contenido de la **Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos**, se advierte que la toma clandestina de ductos para el transporte de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, con el propósito de extraerlos, constituye una conducta sancionada de manera penal.

En tal sentido, cabe precisar que en términos del artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos corresponde de manera exclusiva al Estado a través del Ministerio Público y de las policías, aunado a que la seguridad pública es una función también exclusiva del Estado, a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas⁵¹.

⁵¹ “**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley,

Por tanto, pretender que Petróleos Mexicanos sea responsable por los daños ocasionados por las tomas clandestinas de ductos, esto es, por la actualización de un delito cometido por terceros, sería tanto como **trasladar la responsabilidad que en materia de seguridad pública tienen la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.**

Como ya quedó indicado, la seguridad pública es una función exclusiva del Estado, y comprende la prevención de los delitos, aunado a que la investigación y persecución de estos compete únicamente al Ministerio Público y a las policías. Es por ello que las tomas clandestinas de ductos, al ser un delito en términos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, actualiza la obligación de las autoridades competentes en materia de seguridad pública de prevenir la comisión del delito y, en caso de que éste haya sido llevado a cabo, realizar la investigación y persecución de los responsables.

Esto es, no nos encontramos ante un derrame de residuos genérico, sino ante un derrame que tiene como origen la comisión de un delito, cuya prevención e investigación no compete a Petróleos Mexicanos, sino a las instancias correspondientes de seguridad pública.

en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Es por lo anterior que no se puede trasladar la responsabilidad generada por la comisión de los delitos de tomas clandestinas de ductos a Petróleos Mexicanos, en tanto se reitera, el derrame en cuestión tiene como único origen, la comisión de una conducta delictiva, cuya prevención e investigación no corresponde en términos constitucionales a Petróleos Mexicanos.

Adicionalmente, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala, el hecho de que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental señala la posibilidad de repetir en contra de quien sea el directamente responsable de generar la contaminación.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para que esta Segunda Sala arribe a una conclusión diversa, en tanto el derrame de hidrocarburos a que se ha hecho alusión tiene como origen la comisión de un delito y, por ende, por lo general –hasta en tanto no se lleve a cabo la investigación– se desconocerá la identidad de quién cometió el ilícito.

Esto es, no se trata de un derrame de residuos en los que se conozca al responsable y, por tanto, sea factible la repetición en su contra a la que alude la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Por el contrario, el asunto versa sobre una toma clandestina de ducto de transporte de hidrocarburos; situación en la que se desconoce la identidad de las personas que generaron la contaminación ambiental en el sitio.

Así, establecer una responsabilidad para Petróleos Mexicanos bajo la posibilidad de que éste repita en contra del directamente

responsable, implicaría, *de facto*, un obstáculo para que se actualice tal derecho de repetición –ante el desconocimiento de quién llevó a cabo la toma clandestina–, o cuando menos, tal derecho dependería de que se haya llevado a cabo la investigación ministerial correspondiente y ésta arroje resultados positivos para la identificación del responsable, y aunado a ello, éste sea declarado así por sentencia judicial.

En consecuencia, la posibilidad de repetición contra el responsable de la contaminación de un sitio, si bien es una regla aplicable de manera general, lo cierto es que debe interpretarse en el presente caso atendiendo a las circunstancias fácticas que lo originaron: el delito relativo a la toma clandestina de ductos.

Así, se reitera que a consideración de esta Segunda Sala, el concepto de violación en estudio es **fundado** y, por tanto, **suficiente** para revocar la sentencia reclamada, en los términos que se precisarán en el siguiente considerando.

Al resultar fundado el citado concepto de violación, resulta innecesario el análisis del resto de planteamientos hechos valer en la demanda de amparo, pues ello no conduciría a ningún fin práctico, al haberse satisfecho de manera cabal la pretensión de la quejosa.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis aislada de la otrora Tercera Sala de esta Suprema Corte, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.
Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la justicia federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja”⁵².

SEXTO. Efectos. En las relatadas condiciones, lo procedente es **conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión** a Pemex Refinación (ahora Pemex Logística), en contra de la sentencia de trece de febrero de dos mil diecisiete, emitida por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el expediente *****.

Lo anterior, para que dicho órgano jurisdiccional deje sin efectos la sentencia de mérito y dicte una nueva en la que declare la nulidad de la resolución administrativa de quince de marzo de dos mil dieciséis, del Director General de Supervisión, Inspección y Vigilancia de Transporte y Almacenamiento de la Unidad de Supervisión, Inspección y Vigilancia Industrial de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección Ambiental del Sector Hidrocarburos y, en consecuencia, también la nulidad del acuerdo I.P.F.A. 033/15 por la que el Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sinaloa ordenó la remediación del sitio contaminado y el cumplimiento de medidas correctivas a la ahora quejosa.

⁵² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 175-180, Cuarta Parte, página 72.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

ÚNICO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **PEMEX REFINACIÓN** (ahora **PEMEX LOGÍSTICA**), contra la autoridad y por el acto reclamado precisados en el resultando tercero de esta sentencia, para los efectos señalados en el último considerando.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente).

Firman el Ministro Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

PRESIDENTE Y PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8º, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.