

**AMPARO DIRECTO 43/2017
QUEJOSA: PEMEX REFINACIÓN
(AHORA PEMEX LOGÍSTICA)**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: RON SNIPELSKI NISCHLI
ELABORÓ: MARINA DE LOS ÁNGELES AMEZCUA MILÁN**

Ciudad de México, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al 25 de abril de 2018 emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve el amparo directo 43/2017, promovido por **Pemex Refinación (ahora Pemex Logística)**, en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el tres de octubre de dos mil dieciséis, en el juicio contencioso administrativo 1633/15-EAR-01-5.

I. ANTECEDENTES

1. Derrame de hidrocarburo. El veintisiete de agosto de dos mil catorce ocurrió un derrame de gasolina y diésel en un **cuerpo de agua** propiedad de la Nación, denominado Arroyo Hondo, ubicado en el kilómetro 219+100, Colonia 20 de Noviembre, Municipio de Tierra Blanca, Veracruz, del poliducto 12 pulgadas de la línea Minatitlán-México.¹

2. Medidas de urgente aplicación. El Director General del Organismo de Cuenca Golfo Centro de la Comisión Nacional del Agua, hizo del conocimiento de Pemex Refinación (en adelante Pemex) que de acuerdo con el reporte emitido por el personal técnico del propio Organismo, el derrame se suscitó a causa de una **toma clandestina**

¹ Expediente 1633/15-EAR-01-5, foja 88.

descontrolada, en cuyo sitio, el personal de Pemex colocó de forma inmediata barreras para contener el producto así como la recuperación del mismo y concluyó las acciones inmediatas de control, donde se recuperó la mayor cantidad del producto derramado y contenido en el cauce del arroyo, por lo que las acciones restantes estarían a cargo de una empresa contratada por Pemex.²

3. Derivado de dicho reporte, el Director General del Organismo solicitó a Pemex llevar a cabo diversas *medidas de urgente aplicación y complementarias* para concluir las acciones de recuperación y limpieza en el cuerpo de agua. Asimismo, se reservó el derecho de llevar a cabo la verificación correspondiente, manteniéndose al margen del dictamen o instrucciones relacionadas con la contaminación de suelos que emita la autoridad competente.³

4. Finalmente, el Director General del Organismo dio por **concluidas** las *medidas de urgente aplicación y complementarias*, toda vez que de los resultados del laboratorio acreditado ante la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil y aprobado por la Comisión Nacional del Agua (en adelante la Comisión), se determinó que: i) las determinaciones de hidrocarburos de petróleo fracción ligera, media y pesada, se encontraron por debajo del límite de detección; ii) en el caso donde sí se encontró concentración de hidrocarburos, la misma no es significativa; iii) las concentraciones encontradas para el parámetro MTBE, difícilmente pueden causar efectos negativos en la salud humana; y iv) las concentraciones detectadas de Benceno, Tolueno, Etilbenceno, Xileno e hidrocarburos aromáticos policíclicos, cumplen con los límites establecidos por la Comisión para la protección de la vida acuática de agua dulce.⁴

² Ibídem, fojas 88 y 89.

³ Ibídem, fojas 88 y 89, 90 a 93.

⁴ Ibídem, fojas 143 y 144.

5. Inicio de procedimiento administrativo⁵. La Directora de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Golfo Centro de la Comisión inició procedimiento administrativo en contra de Pemex con motivo del derrame de gasolina, en términos del artículo 185 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales⁶.

6. Lo anterior, por considerar que incurrió en la falta consistente en: *“arrojar o depositar contaminantes en contravención a las disposiciones legales, como son Hidrocarburos, a un cuerpo de agua de propiedad nacional denominado arroyo Hondo (...)”*; prevista en el **artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales⁷.**

7. Resolución administrativa⁸. La Directora de Administración del Agua del Organismo dictó resolución⁹ en la que determinó que Pemex arrojó o depositó contaminantes como son hidrocarburos al Arroyo Hondo —cuerpo de agua de propiedad nacional¹⁰— en contravención a los artículos 86 BIS 2 de la Ley de Aguas Nacionales¹¹, 151 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales¹² en relación con el **24, párrafos primero y segundo, y 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental¹³**; violación a dichas disposiciones que

⁵ Ibídem, fojas 76 a 86.

⁶ Artículo 185.- Para la aplicación de las sanciones a que se refiere la "Ley", cuando no se hubiere levantado acta administrativa previa, "La Comisión" notificará al presunto infractor de los hechos motivo de la infracción, y le otorgará un plazo de quince días hábiles para que presente pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. --- Transcurrido el término otorgado, "La Comisión" dictará la resolución que corresponda. --- Las sanciones que se señalen en este capítulo se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte, ni será obstáculo para que "La Comisión", cuando proceda, revoque la concesión, asignación o permiso.

⁷ Artículo 119.- "La Autoridad del Agua" sancionará conforme a lo previsto por esta Ley, las siguientes faltas: -- - (...) --- XIV. Arrojar o depositar cualquier contaminante, en contravención a las disposiciones legales, en ríos, cauces, vasos, lagos, lagunas, esteros, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo;

⁸ Expediente 1633/15-EAR-01-5, fojas 55 a 73 vuelta.

⁹ El veinticuatro de febrero de dos mil quince.

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de octubre de 1967.

¹¹ Artículo 86 BIS 2.- Se prohíbe arrojar o depositar en los cuerpos receptores y zonas federales, en contravención a las disposiciones legales y reglamentarias en materia ambiental, basura, materiales, lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales y demás desechos o residuos que por efecto de disolución o arrastre, contaminen las aguas de los cuerpos receptores, así como aquellos desechos o residuos considerados peligrosos en las Normas Oficiales Mexicanas respectivas. Se sancionará en términos de Ley a quien incumpla esta disposición.

¹² Artículo 151.- Se prohíbe depositar, en los cuerpos receptores y zonas federales, basura, materiales, lodos provenientes del tratamiento de descarga de aguas residuales y demás desechos o residuos que por efecto de disolución o arrastre, contaminen las aguas de los cuerpos receptores, así como aquellos desechos o residuos considerados peligrosos en las normas oficiales mexicanas respectivas.

¹³ Artículo 24.- Las personas morales serán responsables del daño al ambiente ocasionado por sus representantes, administradores, gerentes, directores, empleados y quienes ejerzan dominio funcional de sus operaciones, cuando sean omisos o actúen en el ejercicio de sus funciones, en representación o bajo el

es considerada como **falta** por el **artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales**.

8. Sin que resulte determinante que el derrame haya sido causado por un tercero derivado de una toma clandestina, pues Pemex no está exenta de las responsabilidades que trae consigo la operación de cada una de sus estaciones y de las medidas de seguridad con las que debe contar, ya que la falla de alguna de esas medidas o acciones preventivas es responsabilidad de quien las implemente, en el caso, de Pemex, además de que la propietaria del inmueble es la responsable de lo que suceda en el mismo; por lo que considero aplicables los **artículos 1913, 1931 y 1932 del Código Civil Federal**¹⁴.

9. Por lo anterior, con fundamento en los **artículos 120, fracción III, y 121, fracciones I y II, de la Ley de Aguas Nacionales**¹⁵, le impuso una multa de \$ [REDACTED] ([REDACTED]) equivalente a

amparo o beneficio de la persona moral, o bien, cuando ordenen o consientan la realización de las conductas dañosas. --- Las personas que se valgan de un tercero, lo determinen o contraten para realizar la conducta causante del daño serán solidariamente responsables, salvo en el caso de que se trate de la prestación de servicios de confinamiento de residuos peligrosos realizada por empresas autorizadas por la Secretaría. --- (...).

Artículo 25.- Los daños ocasionados al ambiente serán atribuibles a la persona física o moral que omita impedirlos, si ésta tenía el deber jurídico de evitarlos. En estos casos se considerará que el daño es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omita impedirlo tenía el deber de actuar para ello derivado de una Ley, de un contrato, de su calidad de garante o de su propio actuar precedente.

¹⁴ Artículo 1,913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos 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.

Artículo 1,931. El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si ésta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción.

Artículo 1,932. Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

- I.- Por la explosión de máquinas, o por la inflamación de sustancias explosivas;
- II.- Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades;
- III.- Por la caída de sus árboles, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor;
- IV.- Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
- V.- Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;
- VI.- Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño.

¹⁵ Artículo 120.- Las faltas a que se refiere el Artículo anterior serán sancionadas administrativamente por "la Autoridad del Agua" con multas que serán equivalentes a los siguientes días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción, independientemente de las sanciones estipuladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Bienes Nacionales y Ley Federal de Metrología y Normalización y sus reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas, el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables en la materia: --- (...) --- **III.** 1,500 a 20,000, en el caso de violación a las fracciones II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XIII, XIV, XV, XVII, XX, XXIII y XXIV.

Artículo 121.- Para sancionar las faltas a que se refiere este Capítulo, las infracciones se calificarán conforme a: --- (...) --- I. La gravedad de la falta; --- II. Las condiciones económicas del infractor;

██████ días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México en el momento en que se cometió la infracción.

10. Juicio contencioso administrativo. Pemex promovió juicio de nulidad en contra de la resolución de la Comisión, en el que señaló como conceptos de nulidad¹⁶, en síntesis, los siguientes:

Primero.

- La Comisión impuso la multa por un derrame que el personal de ese organismo supuestamente observó durante el recorrido que realizaron sin la presencia de personal de Pemex.
- En el caso se trató de un derrame de hidrocarburo llevado a cabo por personas de quienes se desconoce su identidad en un actuar ilícito (toma clandestina), lo que acredita que Pemex no puede ser considerada responsable de la infracción que se le atribuye.
- El supuesto contenido en el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales no se actualiza, pues no se acreditó que Pemex arrojó o depositó contaminante en el Arroyo Hondo; por lo que la resolución de la Comisión no está debidamente fundada y motivada.
- La Comisión no dio el debido valor probatorio a las documentales que acreditan que Pemex no puede considerarse responsable de un caso fortuito y que se dio cabal cumplimiento a las medidas de urgente aplicación en el sitio; documentales con las que también se acreditó que no hubo impacto al arroyo.

Segundo.

- Al haberse acreditado que se trató de una toma clandestina, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y último párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (vigente a la fecha del evento); Pemex no es responsable del derrame de gasolina, pues existe una excluyente de responsabilidad.

¹⁶ Expediente 1633/15-EAR-01-5, fojas 1 a 54.

Tercero.

- Es inexistente un nexo causal que vincule a Pemex con el resultado de la conducta imputada (derrame de hidrocarburo).
- El argumento por el cual la Comisión sancionó a Pemex radica en que la conducta consistió en “arrojar” o “depositar” hidrocarburo en el cauce del arroyo, lo que es incorrecto; pues la actora no llevó a cabo alguna de esas conductas y en consecuencia no puede ser responsable de ninguna infracción a la legislación del agua, al no haberse acreditado que haya derramado deliberadamente el combustible.
- Atendiendo al principio de presunción de inocencia, es la Comisión quien tiene la carga de probar que no se trató de una toma clandestina y que Pemex arrojó o depositó algún contaminante al Arroyo.

Cuarto.

- La Comisión no fundó de manera detallada y acuciosa su legal competencia para administrar afluentes del Arroyo Hondo.
- El Organismo de Cuenca Golfo Centro de la Comisión Nacional del Agua no es competente para conocer de asuntos en materia de emergencias ambientales en términos de los artículos 126 a 153 del Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión integral de los Residuos y 14 Bis 4 de la Ley de Aguas Nacionales. Incluso, la Delegación en Veracruz de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ya conoció del derrame de hidrocarburo y emitió resolución en el sentido de ordenar el archivo definitivo del asunto al haberse acreditado que el derrame de producto ocurrió con motivo de un acto ilícito sin responsabilidad de Pemex.

Quinto.

- La Comisión actuó de mala fe, pues para acreditar la responsabilidad de Pemex, establece que ésta reconoce que hubo un derrame y le concede a esos argumentos el valor de prueba confesional cuando no lo es, porque dichas manifestaciones fueron en defensa de los derechos de Pemex en el sentido de que sí hubo derrame pero que éste fue ocasionado por terceras personas en un actuar ilícito.

Sexto.

- La multa impuesta está indebidamente fundada y motivada pues la Comisión no valoró la gravedad de la infracción, las

condiciones económicas, el carácter intencional de la acción u omisión, la reincidencia y el beneficio directamente obtenido.

Séptimo.

- La Comisión no funda ni motiva el por qué llega a la conclusión de no dar valor a los resultados exhibidos por Pemex en donde se informó respecto del cumplimiento total de las medidas de urgente aplicación y de los que se advierte que no había daño ambiental al cuerpo de agua.
- El muestreo que realizó la Comisión se llevó a cabo un día después de haber ocurrido el derrame, cuando todavía Pemex se encontraba realizando los trabajos de contención, recuperación y limpieza del sitio, lo que implica que las muestras analizadas tuvieran fracciones de hidrocarburo.
- El muestreo no se realizó bajo los protocolos establecidos para ello (en presencia de las partes, por laboratorios autorizados por la Entidad Mexicana de Acreditación, etc.).

11. La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia en el sentido de declarar la **nulidad para efectos** de la resolución impugnada a partir de las consideraciones siguientes:¹⁷

Análisis del Cuarto concepto de nulidad.

- Es infundado toda vez que la Directora de Administración al ordenar la práctica de la visita de inspección, sí fundó y motivó de forma específica su finalidad, además de que sí estableció de forma precisa los preceptos legales que la fundamentaron.
- La autoridad demandada al emitir la resolución sancionadora sí funda su competencia material en el artículo 12 Bis 6, fracción XXIII, de la Ley de Aguas Nacionales, el cual le otorga facultades para imponer multas; y en el ámbito territorial señala el Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de los Organismos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua, el cual, en su artículo Segundo, fracción X, número 226, Clave Estatal, Mpio. 30174, contempla al Organismo de Cuenca Golfo Centro.

¹⁷ Ibídem, fojas 280 a 311.

Análisis conjunto del Primero, Segundo, Tercero, Quinto y Séptimo conceptos de nulidad.

- Son infundados los argumentos de Pemex pues conforme lo dispone el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales, es irrelevante el argumento de que el derrame es el resultado de un caso fortuito, o que no se hizo con intención o premeditación porque fue provocado por un tercero, pues de la norma en estudio no se advierte la existencia de algún elemento subjetivo como es la voluntad o no de la realización de la conducta sancionable; basta con que se derrame en un río un agente contaminante (hidrocarburo) para que se cometa la conducta sancionable.
- La conducta que se le atribuye a la actora es arrojar o depositar sustancias contaminantes (petróleo) en el Arroyo Hondo, derivado de un derrame de gasolina y diésel a causa de una toma clandestina; lo cual está expresamente aceptado por Pemex cuando reconoce las medidas urgentes adoptadas.
- Por lo tanto, la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que la actora incurrió en la infracción prevista en la fracción XIV del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales.
- Lo anterior lo consideró así la Sala, debido a que de conformidad con la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por las actividades que realiza Pemex, puede llegar a afectar a propietarios o poseedores de predios, en el caso, a un cuerpo receptor de agua, debido a sustancias contaminantes (gasolina), y será responsable solidario de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación.
- Con dicha norma no se pretende imputar al propietario la responsabilidad directa por la contaminación de los suelos de tales predios, sino que establece la obligación de llevar a cabo las acciones de emergencia ambiental y remediación de sitios contaminados, incluso cuando por caso fortuito o fuerza mayor se produzcan derrames.
- La responsabilidad objetiva constituye una especie de la responsabilidad civil extracontractual puesto que no deriva del incumplimiento a un pacto, sino del uso de objetos peligrosos que por producir un riesgo generan consecuencias y obligaciones a quien los empleó, con independencia de si el sujeto involucrado actuó ilícitamente, con dolo o en forma culposa.

- El artículo 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, armonizado con el numeral 69 de dicha ley, disponen la obligación derivada de la contaminación del suelo y/o agua, que se genera por el manejo o la disposición final de materiales o residuos peligrosos que produzcan esa alteración, y que prevén la responsabilidad solidaria del propietario del suelo contaminado, de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación.
- En esos casos, la parte actora materialmente creó el riesgo al administrar y manejar el ducto que transporta el hidrocarburo, y analizando las circunstancias materiales del evento se tiene que el derrame deriva de un acto ilícito de un tercero, sin embargo, ello no exime a la actora de llevar a cabo las acciones de atención a emergencias ambientales y remediación del sitio contaminado y demás medidas correctivas conducentes, pues resulta inviable que como el daño o deterioro ambiental no fue generado por el propietario o poseedor sino por un tercero, quede sin atención alguna.
- La actora aduce que se encuentra en el caso de una excluyente de responsabilidad; sin embargo, se considera que no resulta aplicable el supuesto previsto en el artículo 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, pues su objeto es distinto, pues no confiere ámbito de aplicación alguno a las autoridades ambientales.
- Pemex manifiesta que aplicó todas las medidas de seguridad para resguardar a las personas y al medio ambiente, y que se llevaron a cabo acciones inmediatas de contención, recuperación y limpieza del sitio. Sin embargo, la autoridad demandada no atribuye la conducta sancionada por el incumplimiento de las medidas ordenadas, las cuales fueron cumplidas, sino por el hecho de haberse contaminado con hidrocarburos al Arroyo Hondo, lo que está demostrado. Por ello, se declaran infundados los argumentos de la actora.

Análisis del Sexto concepto de nulidad.

- Es fundado en razón de que la autoridad demandada al momento de fundar y motivar la gravedad de la conducta no señala las condiciones particulares del derrame, para que sea considerada como “alta”.

- No es óbice que la Comisión haya señalado que se ocasionaron daños a la flora y fauna del cuerpo de agua, y en consecuencia al recurso hídrico, a los ecosistemas y a la salud humana, violando con ello el artículo 4° constitucional; pues tal motivación es indebida, ya que el actor no realizó el vertido de hidrocarburos que refiere la autoridad, sino que fue generado por un derrame de gasolina por toma clandestina.
- **Efectos:** que la autoridad demanda dicte una nueva resolución debidamente fundada y motivada en donde motive el elemento de individualización mencionado, de conformidad con lo previsto en el artículo 121, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales.

II. JUICIO DE AMPARO

12. Demanda. Pemex promovió juicio de amparo directo¹⁸, señaló como tercera interesada a la Directora de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Golfo Centro de la Comisión, refirió como derechos fundamentales violados los establecidos en los artículos 1, 4, 14, 16 y 17 constitucionales y, en síntesis, expresó los siguientes **conceptos de violación:**

PRIMERO. La Sala responsable atribuye a la quejosa una responsabilidad diversa a la imputada por la Comisión.

- La Sala determinó a la quejosa un tipo de responsabilidad adicional a la que le atribuyó la autoridad demandada, en contravención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- La Directora de Administración del Agua del Organismo imputó a la quejosa como fundamento para considerarla responsable del derrame de hidrocarburo, únicamente la responsabilidad civil que nace de los artículos 1913, 1931 y 1932 del Código Civil Federal.
- No obstante, la Sala responsable —asumiendo facultades propias de la autoridad administrativa— calificó la infracción a la normatividad ambiental imputada a la quejosa, y estableció que se actualiza en contra de Pemex la responsabilidad tanto objetiva como solidaria prevista en los artículos 69 y 70 de la Ley General para Prevención y Gestión Integral de los Residuos, es

¹⁸ Expediente del juicio de amparo 884/2016, fojas 3 a 15.

decir, un tipo de responsabilidad distinta a la responsabilidad civil imputada por la autoridad administrativa.

- En ese sentido, se advierte un cambio a la *litis* planteada.

SEGUNDO. Falta de fundamentación y motivación de la responsabilidad objetiva y solidaria.

- Los artículos 69 y 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos refieren la contaminación de sitios y de suelos, no de cuerpos de agua de jurisdicción federal.
- El artículo 69 de la ley mencionada prevé la obligación de ejecutar las acciones de remediación a 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, supuesto de procedencia de responsabilidad que en la especie no se actualiza, dado que la quejosa no fue quien ocasionó el derrame.
- La no responsabilidad de la quejosa como causante del derrame quedó demostrada desde el procedimiento y fue reconocida por la propia Sala responsable al precisar en la sentencia reclamada que dicho derrame derivó de un acto ilícito de terceros, por lo que no se actualiza la responsabilidad prevista en el artículo 69 citado.
- El artículo 70 de la ley mencionada establece la responsabilidad solidaria para llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, a los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas, cuyos suelos se encuentren contaminados; hipótesis que tampoco se acredita en el caso, pues de las actuaciones del procedimiento administrativo no obra constancia alguna que acredite que la quejosa tiene la calidad de propietaria o poseedora del predio donde ocurrió el derrame, y además que éste sea de dominio privado; o bien, que el mismo se trate de un área concesionada cuyo titular sea la quejosa.
- En ese sentido, la responsabilidad objetiva y solidaria prevista en los artículos 69 y 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, no resulta aplicable a la quejosa, pues para ello es necesario que se acredite que fue ella quien generó o provocó el derrame, y que tiene el carácter de propietario o poseedor del sitio impactado por el hidrocarburo; supuestos que no fueron acreditados.

TERCERO. No se acreditó la infracción reprochada.

- En el procedimiento administrativo quedó demostrado que la quejosa no fue quien provocó el derrame; en consecuencia, legalmente no se le puede atribuir ningún tipo de responsabilidad, porque no fue producto de alguna acción u omisión dolosa o culposa por parte de la quejosa que hubiese causado el derrame durante el desarrollo normal de las actividades propias de transporte por ducto.
- Lo que se actualiza es la excluyente de responsabilidad prevista en el artículo 24, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la cual resulta aplicable pues la propia Comisión citó en su resolución administrativa los artículos 24 y 25 de dicha ley.

CUARTO. No se comprobó que el cuerpo de agua hubiera sido contaminado.

- La sentencia reclamada validó la sanción económica impuesta sin que se hubiera comprobado que el cuerpo de agua hubiera sido contaminado.
- La quejosa acreditó que no podía considerársele responsable de un caso fortuito y que dio cumplimiento cabal a las medidas de urgente aplicación en el sitio involucrado, en las que se demostró que no hubo impacto al Arroyo Hondo.
- El procedimiento llevado a cabo por la Comisión para comprobar la existencia de hidrocarburo en dicho cuerpo de agua resulta ilegal, pues el supuesto muestreo del cuerpo de agua que llevó a cabo la autoridad del agua se realizó a tan sólo un día de haber ocurrido el derrame cuando aún la quejosa se encontraba llevando a cabo los trabajos de contención, recuperación y limpieza del sitio, lo que implicaba que era evidente que las muestras analizadas tuvieran fracción del hidrocarburo. Por lo que el muestreo representativo para determinar si el Arroyo Hondo estaba o no contaminado era el muestreo final y no el inicial como indebidamente lo estimó la Comisión.
- La Sala responsable no valoró las ilegalidades en que incurrió la autoridad administrativa durante el desarrollo del muestreo que se hicieron valer en el concepto de impugnación Séptimo, consistente en que la autoridad administrativa realizó visita de inspección sin ajustarse a los protocolos establecidos para ello.

13. Trámite del juicio de amparo. La demanda fue admitida por el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer

Circuito y registrada con el número D.A. 932/2016; se reconoció el carácter de terceros interesados al Director de Asuntos Jurídicos¹⁹ y al Director de Administración del Agua, ambos del Organismo de Cuenca Golfo Centro de la Comisión Nacional del Agua²⁰.

14. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región —a quien le fue remitido el asunto para el dictado de la resolución respectiva— solicitó a esta Segunda Sala el ejercicio de su facultad de atracción para resolver el juicio de amparo.²¹ La Sala determinó ejercer su facultad de atracción.²²

15. Trámite del juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número de amparo directo 43/2017 y turnar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek.²³

16. Avocamiento. La Presidenta en funciones de la Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y remitió los autos al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto correspondiente.²⁴

13. 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

¹⁹ Ibídem, fojas 377 a 379.

²⁰ Ibídem, foja 423 y vuelta.

²¹ Ibídem, fojas 475 a 491 vuelta.

²² Toca del juicio de amparo directo 43/2017, fojas 66 a 69.

²³ Ibídem, fojas 89 a 51 vuelta.

²⁴ Ibídem, foja 78 y vuelta.

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 resolución de once de octubre de dos mil diecisiete dictada por esta Segunda Sala y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

14. Legitimación y oportunidad. Tal y como lo determinó el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto²⁵, la demanda de amparo fue promovida por parte legitimada y de manera oportuna.

15. Certeza del acto reclamado. Es cierto el acto reclamado en este juicio, por las razones expresadas por el Tribunal Colegiado del conocimiento²⁶.

16. Procedencia. El presente juicio es procedente en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo²⁷; sin que se advierta la actualización de alguna causa de improcedencia.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

17. Por razón de método se analizarán los conceptos de violación en un orden diverso al propuesto por la quejosa.

18. En el **cuarto concepto de violación** se aduce esencialmente que: **i)** no se comprobó que el cuerpo de agua hubiera sido contaminado; **ii)** el muestreo representativo para determinar si el Arroyo Hondo estaba o no contaminado era el muestreo final y no el inicial como indebidamente lo estimó la Comisión; **iii)** la Sala

²⁵ Expediente del juicio de amparo 884/2016, fojas 477 a 479.

²⁶ *Ibidem*, foja 479.

²⁷ Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

I. 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.

(...)

responsable no valoró las ilegalidades en que incurrió la autoridad administrativa durante el desarrollo del muestreo, consistente en que realizó visita de inspección sin ajustarse a los protocolos establecidos para ello.

19. El concepto de violación sintetizado es **inoperante**, pues lo que con él se pretende demostrar no forma parte de la *litis* en el presente asunto. Ello se considera así, toda vez que la quejosa hace valer que no se le puede sancionar conforme a lo previsto por el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales, ya que a su juicio, el agua del Arroyo Hondo **no** estaba contaminada al momento de realizarse el muestreo final.

20. Sin embargo, tal circunstancia (que el arroyo estuviera o no contaminado cuando se realizó el muestreo final), no resulta determinante ni relevante para que se actualice el “tipo” previsto en el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales²⁸, pues los elementos que deben acreditarse para considerar que alguien es responsable de la falta sancionable por ese precepto legal, son los siguientes:

Primer supuesto

- **Conducta:** “arrojar” o “depositar” (en contravención a las disposiciones legales).
- **Objeto:** cualquier contaminante.
- **Lugar:** ríos, cauces, vasos, lagos, lagunas, esteros, aguas marina y demás depósitos o corrientes de agua.

²⁸ **Artículo 119.-** "La Autoridad del Agua" sancionará conforme a lo previsto por esta Ley, las siguientes faltas: (...)

XIV. Arrojar o depositar cualquier contaminante, en contravención a las disposiciones legales, en ríos, cauces, vasos, lagos, lagunas, esteros, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo;

Segundo supuesto

- **Conducta:** “infiltrar”.
- **Objeto:** materiales y sustancias que contaminen.
- **Lugar:** las aguas del subsuelo.

21. De lo anterior se advierte que, por lo que hace al “primer supuesto” —el cual se consideró actualizado por la Comisión en el procedimiento administrativo de origen— los únicos elementos a comprobar es que se haya “arrojado” o “depositado” “cualquier contaminante” en contravención a las disposiciones legales, en “ríos, cauces, vasos, lagos, lagunas, esteros, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua”.

22. De ahí que, como se adelantó, en el caso no proceda analizar si los muestreos fueron realizados en observancia a los protocolos respectivos o si la Comisión debió valorar el muestro inicial o el final, incluso, resulta innecesario conocer con qué grado de contaminación se impactó al Arroyo Hondo; toda vez que tales aspectos no son exigidos en la tipicidad de la infracción, ya que, se insiste, los elementos para que se actualice la conducta prevista en el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales, es que alguien (a quien se le debe comprobar su responsabilidad, tópico que será materia de estudio al analizar los restantes conceptos de violación) arroje o deposite contaminantes a los cuerpos de agua descritos en el precepto legal citado; aspectos que no han sido controvertidos por las partes, pues de autos se advierte que tanto la Comisión como Pemex asumen que existió un derrame de hidrocarburo producto de una toma clandestina que alcanzó el cauce del Arroyo Hondo.

23. Por las razones expuestas, el cuarto concepto de violación se declara **inoperante**.

24. Ahora bien, esta Segunda Sala procede a analizar el **primer concepto de violación**, en el que sostiene la quejosa, en síntesis, que la Sala responsable varió la *litis* originalmente planteada, pues le atribuyó una responsabilidad diversa a la que le imputó la Comisión en el procedimiento administrativo de origen.

25. En principio, es necesario referir nuevamente que la Comisión impuso la multa en contra de Pemex, al considerar que ésta incurrió en la falta consistente en “arrojar o depositar” contaminantes (hidrocarburos) al Arroyo Hondo; falta prevista en el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales.

26. Por su parte, Pemex hizo valer en su demanda de nulidad, entre otras cuestiones, que no se dio el debido valor probatorio a las documentales que obran en el expediente de origen, con las que se acredita que el supuesto contenido en el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales no se actualiza, pues el caso se trató de un derrame de hidrocarburo llevado a cabo por personas de quienes se desconoce su identidad en un actuar ilícito (toma clandestina), por lo que Pemex no puede ser considerada responsable de la infracción que se le atribuye.

27. En relación con lo anterior, la Sala responsable sostuvo que los argumentos de Pemex eran infundados, pues conforme lo dispone el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales, es irrelevante si el derrame es resultado de un caso fortuito o si no se hizo con intención o premeditación por haber sido causado por un tercero; pues a juicio de la Sala basta con que se derrame en un río un agente contaminante (hidrocarburo) para que se cometa la conducta sancionable.

28. Lo anterior lo consideró así la Sala, debido a que a su juicio, la responsabilidad de Pemex se actualiza de conformidad con lo previsto en los **artículos 69 y 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**, ya que por las actividades que realiza, puede llegar a afectar a propietarios o poseedores de predios, en el caso, a un cuerpo receptor de agua, debido a sustancias contaminantes (gasolina), por lo que será responsable solidario de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación.

29. Inconforme con esa determinación, la quejosa manifiesta en su primer concepto de violación que la Sala responsable le atribuyó una responsabilidad adicional a la que le imputó la Comisión, pues ésta le fincó a la quejosa únicamente la responsabilidad civil que deriva de los artículos 1913, 1931 y 1932 del Código Civil Federal; no obstante, la Sala responsable determinó que se actualizaba en contra de Pemex la responsabilidad tanto objetiva como solidaria prevista en los artículos 69 y 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; por lo que existe un cambio en la *litis* originalmente planteada ante la autoridad responsable.

30. El concepto de violación sintetizado es **fundado**, porque tal y como lo sostiene la quejosa, la Comisión en ningún momento le atribuyó a Pemex alguna de las responsabilidades previstas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos a la que alude la Sala responsable en la resolución reclamada, sino que fundamentó su actuación en los artículos 86 BIS 2, 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales, 151 de su Reglamento, y se refirió a la responsabilidad a que aluden los **artículos 24 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, y los artículos 1913, 1931 y 1932 del Código Civil Federal**.

31. En razón de lo anterior, esta Sala arriba a la conclusión de que la responsable indebidamente modificó la *litis* que le fue originalmente planteada, pues no debió introducir en el juicio la aplicación de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, pues al no haber sido aplicada por la Comisión en el procedimiento que sancionó a la ahora quejosa, la dejó en estado de indefensión en el juicio de nulidad del que deriva el acto reclamado; aunado a que la resolución emitida por la Comisión no tuvo por objeto establecer la obligación a Pemex de llevar a cabo acciones de emergencia ambiental y remediación de sitios contaminados a los que se refiere la ley citada, sino únicamente la imposición de una multa por incurrir en la falta prevista en el artículo 119, fracción XIV, de la Ley de Aguas Nacionales.

32. En ese sentido, se advierte por parte de la Sala responsable una violación al principio de debida fundamentación y motivación consagrado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales y ciertos²⁹.

33. Lo anterior es así, pues el acto reclamado está indebidamente fundado y motivado, ya que no hay adecuación entre las razones que manifestó la Sala responsable en relación con la responsabilidad de la quejosa y los fundamentos legales que resultan aplicables en el caso, como son aquéllos que invocó la Comisión para la imposición de la multa en cuestión.

²⁹ Resulta ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 139/2005 de la Primera Sala, que este Órgano Colegiado comparte, de rubro y datos de localización siguientes: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Novena Época. Registro: 176546. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Diciembre de 2005. Materia(s): Común. Página: 162.

34. Por las razones expuestas, el concepto de violación en estudio es **fundado** y, por tanto, **suficiente** para conceder el amparo solicitado por la quejosa, en los términos que se precisarán en párrafos subsecuentes.

35. Aunado a lo anterior, esta Sala advierte que la responsable incurrió en una omisión al dictar el acto reclamado, pues Pemex desde su demanda de nulidad hizo valer en su Segundo concepto de impugnación que al haberse acreditado que se trató de una toma clandestina, Pemex no podía considerarse como responsable al existir una excluyente de responsabilidad prevista en el artículo 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y en el último párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

36. Sin embargo, la Sala responsable determinó que en el caso no resultaba aplicable el supuesto previsto en el artículo 15, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, pues no confiere ámbito de aplicación alguno a las autoridades ambientales; **sin hacer manifestación alguna en torno a la excluyente de responsabilidad contemplada en el último párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**, invocada por la parte actora.

37. En ese sentido, resulta **fundado** el **tercer concepto de violación** en la parte en que la quejosa denota la omisión en que incurrió la Sala responsable.

38. Por las razones expuestas, resulta innecesario el análisis del **segundo concepto de violación**, en el que se pretende demostrar que en el caso no se actualizan los supuestos de responsabilidad previstos en los artículos 69 y 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; pues como ha quedado

demostrado, tal legislación no debió ser materia de análisis en el juicio de nulidad del que deriva el acto reclamado.

39. Efectos. Lo procedente es **conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión** a Pemex Refinación (ahora Pemex Logística), en contra de la resolución dictada por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el expediente 1633/15-EAR-01-5.

40. Lo anterior, para que dicha Sala deje sin efectos la resolución reclamada y dicte una nueva en la que, **dejando intocado lo que no fue materia de la presente concesión de amparo**, analice la responsabilidad de la quejosa respecto de la conducta infractora, de acuerdo al marco legal que se aplicó en el acto administrativo originalmente impugnado; por lo cual, deberá prescindir de atribuirle y aplicar a la quejosa los supuestos de responsabilidad previstos en los artículos 69 y 70 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Asimismo, deberá determinar si en el caso se actualiza la excluyente de responsabilidad prevista en el último párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

41. 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**), en contra de la autoridad y el acto reclamado, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

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 mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente) y Margarita Beatriz Luna Ramos. Votaron en contra los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora Icaza.

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

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA ICAZA

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA
SEGUNDA SALA

LICENCIADO MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

Esta foja corresponde a la sentencia dictada en el amparo directo 43/2017. Quejosa: Pemex Refinación (ahora Pemex Logística), fallado el 25 de abril de 2018, en el siguiente sentido: ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a PEMEX REFINACIÓN (ahora PEMEX LOGÍSTICA), en contra de la autoridad y el acto reclamado, para los efectos precisados en esta ejecutoria. **Conste.**

En términos de lo dispuesto en los artículos 6°, apartado A, fracción II, 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, 68, fracciones II y VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 3°, fracciones IX y X, 7°, de Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como en lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis; en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.