



Suprema Corte
de **Justicia**
de la Nación



CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas

Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno

“CASO GUARDERÍA ABC”

Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010

LOS HECHOS ACONTECIDOS EN LA GUARDERÍA ABC DE HERMOSILLO, SONORA, CONSTITUYEN VIOLACIONES GRAVES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

La información contenida en este documento es de carácter informativo y de divulgación. Las únicas fuentes oficiales son los expedientes, resoluciones y el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Asunto discutido en las sesiones correspondientes a los días 14, 15 y 16 de junio de 2010

CASO GUARDERÍA ABC

Asunto: Facultad de investigación 1/2009.

Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Secretarios de Estudio y Cuenta: Rogelio Arturo Bárcena Zubieta, Fabiana Estrada Tena, Ana María Ibarra Olgúin, Javier Mijangos y González, Alejandra Spitalier Peña, Makawi Staines Díaz.

Solicitante de la facultad de investigación: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Tema: Determinar si en los hechos ocurridos el día 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC del esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social, ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde fallecieron 49 niños y 102 resultaron lesionados se incurrió en violaciones graves de garantías individuales por parte de las autoridades.

Sesión matutina del día 14 de junio de 2010

Cronista: Lic. Nicole Elizabeth Illand Murga*

Proyecto:

Esencialmente, en la presentación de este asunto el ponente, **señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, hizo notar que la Suprema Corte es la última esperanza para las víctimas de la arbitrariedad, la negligencia y el abuso del poder, y es también la única institución con fortaleza constitucional para fijar precedentes que impidan que violaciones graves a los derechos fundamentales sigan ocurriendo.


Posteriormente, se refirió a los hechos investigados, consistentes en el incendio de la Guardería ABC, en donde fallecieron cuarenta y nueve menores y muchos otros quedaron lesionados, destacando las características e irregularidades de dicho inmueble, así como las anomalías en cuanto a los sistemas de protección civil y la falta de requerimientos mínimos de seguridad que llevaron a que se generara la tragedia, todo ello aunado a la falta de coordinación entre autoridades, lo que dio lugar a un desorden generalizado. También se refirió a la atención médica que en su momento recibieron los menores.

Subrayó que este acontecimiento puso en evidencia la fragilidad del sistema de protección civil y del sistema de salud en los tres órdenes de gobierno e indicó que esta tragedia es una enorme injusticia y una gravísima violación de derechos fundamentales, porque pudo evitarse si las autoridades hubieran tomado las medidas necesarias para ello y hubieran cumplido con su deber.

En esta lógica, mencionó que en el nuevo sistema democrático, la Suprema Corte, al ejercer la facultad de investigación, se concibe como el garante supremo revestido de la mayor autoridad constitucional, política y moral que entrará donde las autoridades e instituciones han fallado, siendo su deber garantizar a la sociedad que se actuará con objetividad e imparcialidad.

En cuanto a la naturaleza de la facultad de investigación, destacó que no se trataba de una figura ociosa o inútil, sino que había que dimensionarla como un instrumento adicional de carácter extraordinario que debe ejercerse sólo en casos en que hay una

* Funcionaria adscrita a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos



cuestión extraordinariamente grave y que requiere que la Suprema Corte de Justicia ejerza una función de ombudsman supremo, dotado de una autoridad política y moral, entendiendo lo moral como aquellos valores y principios que establece la Constitución, sobre todo en cuanto a los derechos fundamentales que por disposición del texto constitucional dicho órgano debe tutelar.

Indicó que al ejercerse esta facultad de investigación debía señalarse a los responsables de los hechos violatorios de garantías, pues de nada servía ejercerla si aquéllos no se señalan, máxime que una cosa son las autoridades vinculadas y otras las responsables.

Señaló asimismo que aunque el dictamen que en su caso se emita por violaciones graves a las garantías individuales no sea vinculante, sí tiene consecuencias en el terreno de la ética y de la legitimidad democrática.

Dijo que en el proyecto se propone avanzar hacia una nueva forma de entender la responsabilidad de los altos servidores públicos, derivada de los deberes que la Constitución impone al Estado en beneficio de los gobernados, pues cuando se actualizan omisiones importantes por parte de los órganos y entidades del Estado que permiten o provocan violaciones graves a los derechos fundamentales, debe haber responsables; de ahí que los servidores públicos sean responsables de las fallas graves que se cometan en las dependencias, entidades y organismos del Poder Público que están bajo su titularidad, ya que son garantes de su debido funcionamiento.

Por otra parte, destacó que en el proyecto se establece la violación grave de los derechos del niño y su interés superior, del derecho a la protección de la vida e integridad física, del derecho a la seguridad social, del derecho a la salud y del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres por parte de los diversos servidores públicos, entre ellos autoridades del IMSS,¹ autoridades del gobierno del Estado de Sonora² y autoridades del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.³

Discusión:

Antes de entrar a la discusión sobre la naturaleza de la facultad de investigación, el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo hizo notar que había varios aspectos de los hechos, así como diversas cuestiones del orden reglamentario que no veía reflejados en el proyecto, por lo que identificó lo siguiente: a) La inclusión del tercer peritaje que arriba a una diversa conclusión sobre las causas que originaron el incendio; b) Ponderación y valoración de diversas probanzas que obran en el expediente; 3) Efectividad del derecho de audiencia; 4) Falta de observancia del acuerdo general plenario 16/2007, en el que se alude a los vocablos “autoridades directamente vinculadas” y no responsables como señalaba el proyecto.

Por tales motivos, se apartó de la consulta en unos aspectos, aunque compartió el hecho de que en esta tragedia hubo violaciones graves de garantías y que estuvieron involucradas varias autoridades y otras más que no se mencionan en la consulta.


Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** estuvo de acuerdo en que la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional debe verse como un nuevo entendimiento constitucional para darle una justa dimensión.

Mencionó que la incursión del tercer peritaje en el que aparece que los hechos pudieron ser provocados, no afectaban el hecho mismo del incendio en la Guardería ABC; en

¹ **Autoridades del IMSS:** Daniel Karam Toumeh, Director General, de marzo de 2009 a la fecha; Juan Francisco Molinar Horcasitas, Director General, de 2006 a 2009; Sergio Antonio Salazar Salazar, Director de Prestaciones Económicas y Sociales de 2007-2009; Carla Rochín Nieto, Coordinadora de Guarderías de 2007-2009; Arturo Leyva Lizárraga, Delegado Estatal en Sonora de 2006-2009; Noemí López Sánchez, Titular del Departamento Delegacional de Guarderías de 2001-2009.

² **Autoridades del gobierno del Estado de Sonora.** Eduardo Bours Castelo, Gobernador del Estado, de 2003-2009; Wilebaldo Alatraste Candiani, Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil de 2003-2009; Ernesto Vargas Gaytán, Secretario de Hacienda de 2007-2009; Fausto Salazar Gómez, Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda, de 2008-2009; Jorge Luis Melchor Islas, Sub-director de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda, de 2006 a la fecha.

³ **Autoridades del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.** Ernesto Gándara Camou, Presidente Municipal de 2006-2009; Jesús Davis Osuna, Director de Inspección y Vigilancia Municipal, de 2006-2009; Roberto Copado Gutiérrez, Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil, de 2006-2009.



cuanto a la efectividad del derecho de audiencia indicó que en su momento se cumplió esta garantía cuando el Ministro instructor dio vista a las autoridades involucradas; finalmente respecto a la falta de observancia de Acuerdo plenario, indicó que las reglas aprobadas por el Pleno no vinculan al Pleno mismo, pues incluso el tema de si debe hablarse de involucrados o bien de responsables ha sido motivo de discusión en otras investigaciones.

Tema: Naturaleza de la facultad de investigación.

Para el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** los razonamientos contenidos en el proyecto son una declaración jurídico-política que rebasa los límites de la facultad de investigación, pues se cuestiona a las autoridades e instituciones y coloca a la Suprema Corte de Justicia en una posición de supremacía frente a los otros poderes constituidos.

Opinó que la facultad de investigación debe concretarse a la formulación de una declaración y no a la ejecución de actos concretos que den una respuesta inmediata y directa a los actos que hayan originado la violación de garantías; de ahí que era erróneo considerar a esta facultad como un medio de control constitucional, sobre todo porque la resolución que se emite en ella no es vinculante, además de que la Suprema Corte de Justicia no podía ejercer sin límites esta facultad so pretexto de controlar el orden constitucional vulnerado.

Asimismo, señaló que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia no podían convertirse en jueces morales y políticos de involucrados en los sucesos que se analizan, toda vez que para la responsabilidad moral no hay mecanismo ni órgano que la sancione, pues su impacto opera en el contexto social; de ahí que no fuera correcto afirmar que la Suprema Corte de Justicia es jerárquicamente el órgano cúspide de la justicia federal ni que se auto arroge prestigio moral.


El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** tampoco estuvo de acuerdo en que la Suprema Corte construyera la fisonomía de la facultad de investigación sobre la base de la noción de autoridad moral, e indicó que más que auto designarse como una autoridad moral debía adquirirla a partir de los actos que cotidianamente realiza.

Precisó que la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la facultad de investigación debe basarse en el hecho de que se enfrentan sucesos especialmente graves, donde se ponen de manifiesto problemas en el sistema político y jurídico de un país, por lo que no debía afirmarse que todo ha fallado ya cuando el Alto Tribunal ejerce esta facultad.

Señaló que el dictamen es una parte importante de la respuesta jurídica que va a merecer el problema, pero ello no excluye en ningún caso la actuación de otras autoridades, pues la Suprema Corte no tiene la palabra única y final, sino que su función es contribuir a la reparación del estado de cosas muy graves, por lo que la clave será darle cabida a una lógica estructural para que realmente el dictamen tenga una dimensión reparadora.

Mencionó que en casos como el que ahora analizaban, donde la violación de los derechos tiene que ver con fallas en la formulación e implementación de políticas públicas, la tarea declarativa de la Corte ya tenía una dosis de reparación, pero lo importante era que no se quedara en eso, sino que debía articularse y prolongarse a la actuación de otras autoridades, tanto a nivel de expurgación de posibles responsables civiles, penales o administrativas específicas, como al nivel de acciones generales sobre las políticas públicas.

Dijo que el único modo en que la Suprema Corte puede adoptar un papel transformativo de la sociedad y ser motor y parte del cambio cultural, es si la misma asume su rol de evaluador de la estructura de los sistemas y de las acciones que generan las disfunciones que tienen como resultados concretos, eventos de distinta naturaleza, pero todos ellos violatorios de garantías, por lo que no era la fuerza moral de la Corte la que debía pesar en este caso para actuar de manera subsidiaria de instituciones ordinarias,



sino su capacidad técnica para determinar las falencias de estas instituciones ordinarias que deben ser corregidas.

Reiteró que la facultad prevista en el segundo párrafo del 97 no es de carácter moral, sino que es la vía constitucional para influir en la actuación del Estado a fin de corregir anomalías y orientarla en un sentido correcto y constitucionalmente fundado hacia el futuro.

Por su parte, el **señor Ministro Luis María Aguilar Morales** consideró muy delicado que la propia Suprema Corte de Justicia se autodenomine como la mayor autoridad moral y política y que esta situación se utilice como justificación para deslindar responsabilidades en contra de determinadas autoridades derivadas de un hecho desafortunado, ya que al tratarse de un medio de protección de garantías individuales previsto en la Constitución necesariamente se debe encontrar su fundamento en razones jurídicas.

Precisó que la facultad de investigación constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional con características propias que tiene por objeto determinar si en un supuesto concreto hubo o no violación grave de garantías y, en su caso, precisar las autoridades que tuvieron intervención, sin que pudiera condenarse a los actores y menos moralmente, pues ello no encuentra ningún fundamento legal y mucho menos constitucional.

El Ministro Aguilar Morales no coincidió con que la razón por la cual persiste esta facultad a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva de la ineficacia del resto de los medios de control que protegen a la norma suprema e hizo notar que resultaba inadecuado otorgar al Alto Tribunal del país un carácter de autoridad moral, ética y política y una superioridad jerárquica, pues señaló que independientemente de la fuerza de sus resoluciones, ésta no deriva de la moralidad o ética de la institución, sino del apoyo jurídico constitucional como máximo intérprete de la Constitución que funda sus resoluciones.

En este entendido, estimó que la parte relativa a la naturaleza jurídica de la facultad de investigación debía analizarse de una forma objetiva y jurídica, siendo conveniente acudir a los pronunciamientos que ya ha realizado este Alto Tribunal, en los que ha ido construyendo poco a poco su naturaleza.

Sesión vespertina del día 14 de junio de 2010


Cronista: *Lic. Arturo Díaz San Vicente**

Tema discutido en la sesión: Naturaleza de la facultad de investigación.

Durante la sesión, la mayoría de las consideraciones expresadas respecto de la naturaleza y características de la facultad de investigación, prevista como atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, coincidieron en que:

- No es una facultad de naturaleza extraordinaria o excepcional, toda vez que en los últimos precedentes resueltos por el Máximo Tribunal del país, se hicieron extensas consideraciones en las que se señaló que se trata de una facultad ordinaria.
- Es un instrumento constitucional cuya finalidad consiste en investigar ciertos hechos que pudieran implicar graves violaciones de garantías individuales y, en caso de que así se determine, señalarlas, a fin de tener un efecto en el desempeño de las instituciones públicas de que se trate y evitar de esta forma que sucesos de esa índole se repitan.
- El dictamen que se emite como consecuencia de la facultad de investigación, en el que se determina que en determinados hechos se registraron violaciones graves a las garantías individuales, carece de efectos vinculatorios; no obstante, se estima

* *Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos*



que genera consecuencias éticas y de legitimidad democrática, pues implica la censura a la gravedad de dichas violaciones.

- Se trata de una facultad sustantiva y no de carácter procesal, en la que los pasos a seguir para llevarla a cabo fueron establecidos por el Pleno del Máximo Tribunal mediante un Acuerdo.
- No implica la atribución de fincar responsabilidades de naturaleza política o moral, pues las primeras corresponden al Congreso de la Unión y las segundas no son facultad de los tribunales. Se trata de responsabilidades de índole constitucional.

Asimismo, fueron expresados diversos argumentos que se estimaron de relevancia en relación con esta facultad del Máximo Tribunal, algunos de los cuales resultaron en contra de los manifestados por la mayoría; entre ellos resaltaron los siguientes:

- Se trata de una de las atribuciones de rango constitucional más importantes en la vida político-constitucional del Estado mexicano, asignada por el Constituyente de 1917 al Máximo Tribunal del país; le permite vigilar que los distintos órdenes y órganos del Estado cumplan con la labor de mantener intactas las garantías individuales que la Constitución Federal otorga a todos los individuos en el territorio nacional.
- Permite que el Alto Tribunal fortalezca la división de poderes, el sistema democrático del país, y responda a una sociedad que quiere contar con todos los mecanismos que protejan sus garantías individuales de las acciones desbordadas del Estado.
- Tiene por objeto poner al descubierto la transgresión al orden político constitucional por parte de la autoridad o autoridades que han actuado contra los principios constitucionales de soberanía, representatividad, democracia, división de poderes, estructura política del Estado y supremacía de la Constitución, entre otras, violando con ello garantías individuales.
- Es vinculante, porque el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe leerse en conjunto con el artículo 89, fracción XII, del propio texto constitucional, el cual establece la facultad y la obligación del presidente de la República para facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- Se trata de una facultad de ejercicio excepcional que se inserta en un contexto democrático, y cuyas determinaciones contribuyen a señalar una ética de responsabilidades, no sólo de los entes públicos, sino también de todos aquellos operadores de las facultades estatales; por lo anterior, se propuso incluir en este medio, el control a los particulares que actuaron en funciones del Estado y que se relacionaron en la prestación del servicio de guardería en el esquema vecinal.
- Faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir declaraciones y hacer pronunciamientos sobre responsabilidades político-constitucionales con la fuerza de la relevancia moral y política que el Máximo Tribunal tiene en el ámbito jurídico y social del país.

Sesión matutina del día 15 de junio de 2010

Cronista: Lic. Héctor Musalem Oliver*

Temas discutidos en la sesión:

1. Naturaleza de la facultad de investigación contenida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional.⁴
2. Suficiencia de la investigación.
3. Hechos que motivan la facultad de investigación.

* Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

⁴Artículo 97.-

...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Discusión y resolución:

1. Naturaleza de la facultad de investigación.

Para el **señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, el artículo ya mencionado con anterioridad sí permite un señalamiento público, de amplio conocimiento social de que la Constitución se ha violado, pero pone una condición, que se investiguen hechos que constituyan grave violación de garantías individuales, no es cualquier parte de la Constitución la que se ha violado, sino la que consagra las garantías individuales en el amparo, cada amparo que se concede declara una violación de garantía individual, pero esta misma declaración que se hace a través de esta facultad de investigación, tiene otro sentido, no el sentido de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, sino de hacer un señalamiento público, si a esto se determina llamarle responsabilidad constitucional no afecta el sentido que se ha usado en casos anteriores como en el "Caso Oaxaca", en consecuencia sólo hay que observar quiénes han incurrido en violaciones graves, porque no toda violación a la Constitución es reprochable a través de esta facultad que tiene la Suprema Corte.

Después de lo discutido con anterioridad solicitó que se tomara la votación correspondiente respecto del tema de la naturaleza de la facultad de investigación y si se debía aplicar como precedente el Caso Oaxaca.

En consecuencia, por mayoría de 8, se votó en contra del proyecto modificado en este tema y de esos 8 votos, 6 estuvieron a favor de considerar aplicable, algunos con reservas, el precedente relativo al caso Oaxaca.

2. Suficiencia de la investigación.

Al iniciar la discusión de este tema, la **señora Ministra Olga María Sánchez Cordero** manifestó respecto de la prueba pericial realizada el experto David Smith en la investigación del origen y de la causa del incendio, que no era necesario que se agregara a este expediente, porque para los efectos de la presente facultad de investigación no podría considerarse como útil, pues ésta no tiene por objeto prejuzgar sobre estas responsabilidades penales de quien haya incurrido en esta posible o probable comisión de tal delito, sino señalar la existencia de violaciones graves de garantías individuales y la responsabilidad, o en su caso, señalar a las autoridades involucradas, o sea, a los servidores públicos que por acción u omisión han incurrido en ellas.

No hubo mayor discusión al respecto, existió unanimidad de 11 votos a favor de la propuesta contenida en el Considerando Tercero del proyecto relativo a la suficiencia de la investigación.

3. Hechos que motivan la facultad de investigación.

Algunos de los señores Ministros no estuvieron de acuerdo en este tema, ya que se hace una relatoría de los hechos que motivan la investigación, pero ésta no se limita a describirlos sino que incluye afirmaciones que los califican. Consideró que la valoración tendría que ser hecha con posterioridad, y que la relatoría de hechos debe de ser solamente descriptiva.

En uso de la palabra, el **señor Ministro presidente Ortiz Mayagoitia** no participó de las expresiones que ponen en evidencia la fragilidad del sistema de protección civil de los tres niveles de gobierno porque no hay nada que corrobore esto respecto de los tres sistemas; sí hay respecto del municipal y del estatal, consideró que hablar de la fragilidad del sistema de salud en los tres niveles de gobierno, se le hacía sumamente delicado.

Por lo anterior, el Ministro presidente propuso que primero se tenía que votar el Considerando tal como lo presentó y sostuvo el ponente. Si no era aprobado mayoritariamente, decidir cómo se debía construir.

Respecto este tema existió una mayoría de 8 votos en contra de la propuesta del proyecto, plasmada en su Considerando Cuarto.

En ese contexto, **la señora Ministra Luna Ramos** puso a consideración de los señores Ministros una propuesta, la cual fue aceptada, con la narración de los hechos desde 1984, que es cuando el Seguro Social estableció el sistema de guarderías hasta el día del siniestro.

Sesión vespertina del día 15 de junio de 2010

Cronista: Lic. Saúl García Corona*

Tema discutido en la sesión: Estado general del sistema de guarderías.

Proyecto:

En uso de la palabra, el **señor Ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** señaló que sobre este tema en el proyecto de dictamen se propuso determinar que el diseño e implementación del esquema vecinal comunitario único, conocido como esquema de subrogación, encontraba sustento en los siguientes preceptos constitucionales y legales:

1. Artículo 123, Apartado A) fracción XXIX de la Constitución Federal, toda vez que establece que la Ley del Seguro Social debe comprender el servicio de guarderías.
2. Artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, el cual señala que la prestación de los servicios de guardería infantil por el Instituto Mexicano del Seguro Social, se hará de conformidad con su Ley.
3. Artículo 203 de la Ley del Seguro Social, pues precisa que los servicios de guardería infantil serán proporcionados por el Instituto en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.
4. Artículos 251 de la Ley del Seguro Social; 31 del Reglamento Interior del Instituto y 1o. del Reglamento para la Prestación de Servicios de Guarderías, ya que delegan en el Consejo Técnico la emisión de las normas que regulen la forma en que se prestarán los servicios de guardería infantil.

De esta manera, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que en virtud de la regulación antes precisada, se proponía determinar que no es necesaria una disposición legal que previamente establezca un esquema determinado.

Resolución:

- Durante la discusión de este tema, el señor Ministro Aguilar Morales señaló que desde su punto de vista no debían pronunciarse sobre la legalidad o inconstitucionalidad del estado general del sistema de guarderías, ya que resultaba innecesario para efectos de determinar las causas del accidente, además de que estimaba que no era el momento ni la vía pertinente.
- Esta moción fue secundada por el señor Ministro Valls Hernández, por lo que en una primera votación se resolvió lo relativo a si debía haber pronunciamiento del Tribunal Pleno sobre la legalidad del sistema de guarderías subrogadas.
- En ese orden y en una primera votación, por mayoría de 7 votos se determinó que sí debían pronunciarse al respecto.
- Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en contra y por que no hubiera pronunciamiento al respecto.
- Finalmente y después de que los señores Ministros fijaran su postura, se resolvió lo relativo a la legalidad del sistema de guarderías subrogadas a particulares.
- En ese sentido, por mayoría de 7 votos se aprobó la propuesta establecida en el proyecto presentado por el Ministro ponente, esto es, se reconoce la legalidad del sistema de guarderías subrogadas a particulares.
- Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, esencialmente porque los modelos constitucional y legal no

* Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

permiten la posibilidad de delegar al Consejo Técnico el establecimiento, mediante normas generales, de esquemas adicionales a los comprendidos de manera expresa en la ley.

Sesión matutina del día 16 de junio de 2010

*Cronista: Lic. Nicole Elizabeth Illand Murga**

Proyecto:

En el proyecto de dictamen se señalaba que las irregularidades detectadas en la Guardería ABC, eran coincidentes con la mayoría de las guarderías existentes a lo largo del país, pues los contratos suscritos en la mayoría de éstas no se cubrían los requisitos necesarios para su funcionamiento y existían graves incumplimientos en las medidas de seguridad que debían adoptarse al interior de las mismas.

El proyecto señalaba que los medios de prueba que apoyaban esta conclusión fueron principalmente la auditoría jurídica realizada a las guarderías, cuya finalidad fue demostrar irregularidades en aspectos administrativos y en el cumplimiento de legalidad, así como la inspección ocular llevada a cabo a un número representativo de aquéllas, con base en una muestra estadística realizada por peritos del Departamento de Probabilidad y Estadística del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la UNAM, con el objeto de conocer el estado en que se encontraban las guarderías en relación con la seguridad de los centros.

Se proponía establecer que los resultados de estas probanzas coincidían con los de la Auditoría Superior de la Federación contenidos en el informe del resultado de la Fiscalización Superior de la cuenta pública 2008, en el rubro correspondiente al Sector Desarrollo Social, e hizo notar que el resultado de dichas revisiones era irrefutable y con ello quedaba debidamente probado que existe un desorden generalizado en el otorgamiento de contratos, la operación de guarderías y la supervisión de las autoridades.

Resolución:


Durante la discusión del asunto, el Ministro Cossío Díaz hizo notar que el desorden generalizado no podía estimarse como la causa de la tragedia, sino que más bien dicho desorden propició o facilitó la desgracia, pues opinó que de haberse cumplido con la normatividad y medidas de seguridad y protección civil de la guardería, los daños provocados en el incendio hubieran sido mucho menores o no hubieran sucedido. Asimismo, hizo notar que en ese desorden generalizado debía involucrarse a un número mayor de autoridades de diversos niveles y competencias que las que se señalan en el proyecto.

La sugerencia relativa a que el desorden generalizado más bien tenía una condición propiciatoria fue aceptada por el Ministro ponente y en ese sentido, los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza, estuvieron a favor de este proyecto modificado.

En cambio, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Valls Hernández y presidente Ortiz Mayagoitia, no compartieron el proyecto de dictamen.

Para ellos, con los documentos y los elementos probatorios que obran en el expediente, sólo se acreditaba que existían ciertas irregularidades en la documentación de los expedientes de las guarderías, pero no se demostró un desorden generalizado en el sistema de guarderías subrogadas del **Instituto Mexicano del Seguro Social**, ni que dicho desorden hubiese sido el factor en el incendio en la **Guardería ABC**, que provocó la muerte de 49 niños y lesiones en 104.

* Funcionaria adscrita a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos



El señor Ministro Valls Hernández refirió que si bien no advertía que hubiera un desorden generalizado, lo cierto era que ante los lamentables hechos ocurridos y las diversas irregularidades surgidas de la investigación, era necesario instrumentar medidas a nivel de las instituciones relacionadas con esto, para que no se volvieran a repetir los extremos de la Guardería ABC, lo que implicaba una conjunción de acciones de diferentes ámbitos de gobierno para revisar y perfeccionar los sistemas de guarderías que permitan dar una mayor y mejor protección a los niños que acuden a ellas.

Así las cosas, por mayoría de seis votos en contra del proyecto se determinó que **no existe un desorden generalizado** en el sistema de guarderías subrogadas del **Instituto Mexicano del Seguro Social**.

Sesión vespertina del día 16 de junio de 2010

*Cronista: Lic. Arturo Díaz San Vicente**

Al comenzar la sesión, se hizo el señalamiento de que, dadas las manifestaciones expresadas durante las pasadas sesiones, y en vista del resultado de las votaciones verificadas, la resolución de los temas que restaban por analizar no podía sustentarse ya en las propuestas del proyecto, por lo que procedía rechazarlo.

No obstante, se determinó por unanimidad que, en virtud de que el asunto, el informe preliminar presentado por los señores Magistrados comisionados y diversas constancias en las que se apoyó la elaboración del proyecto, eran suficientemente conocidos por los señores Ministros que integran el Tribunal en Pleno, era factible continuar con su discusión sin ceñirse a la consulta.


De esta forma, se resolvió declarar por mayoría de 10 votos, que en la conflagración acaecida en la Guardería ABC en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde perdieron la vida 49 niños y decenas más resultaron lesionados, algunos de manera importante, se verificó la violación grave de garantías individuales.

Además, se determinó por mayoría de 8 votos que sí es factible señalar como involucrados en la comisión de violaciones graves a las garantías individuales, en términos del artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Federal, a los servidores públicos del IMSS, toda vez que se trata de un órgano descentralizado que como tal, es parte de la administración pública federal y ésta, con fundamento en el artículo 90 de la Constitución General de la República, es parte del Estado mexicano. En ese sentido, se señaló que los directores y empleados del IMSS son servidores públicos, y como tales, se encuentran sujetos a un régimen de responsabilidad, cobran un salario del erario público y realizan una función de suma importancia para la sociedad, tal como lo es la relativa a la seguridad social.

En otro tema, se resolvió la propuesta de incluir dentro de la investigación, como involucrados en la comisión de violaciones graves de garantías individuales, a los particulares dueños y administradores de la Guardería ABC, que intervinieron de alguna forma en los hechos acontecidos. Al respecto, algunos de los señores Ministros coincidieron en señalar que, en el caso, los particulares sí podían ser considerados como transgresores de dichas garantías, toda vez que se constituían en tutores y vigilantes de la seguridad de los menores que el Estado dejaba a su cuidado, merced a un contrato de subrogación de servicios de guardería celebrado con el IMSS.

No obstante, por mayoría de 6 votos, el Tribunal en Pleno determinó que los particulares no pueden ser señalados como autoridades involucradas en la violación de garantías individuales. En ese sentido, se señaló que la Constitución Federal faculta al IMSS para subrogar el servicio de guarderías, y por tanto, los particulares no pueden violar garantías individuales, pues en lugar de ello, cometen delitos.

* Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos



Además, se manifestó que los particulares no pueden adquirir el carácter de servidores públicos por equiparación y, en el caso concreto, el IMSS sólo contrata con particulares el servicio de guarderías, lo que no implica que con ello, los particulares se encuentren en posibilidad de violar garantías individuales.

El tema siguiente que se dilucidó, fue el relativo a las autoridades municipales, estatales y servidores del IMSS, que serían señaladas como involucradas en la violación grave de garantías individuales.

Después de diversas consideraciones en torno a los alcances que debía tener la facultad de investigación consagrada en el artículo 97 de la Constitución Federal, y en relación con las actuaciones de algunos de los funcionarios mencionados en la consulta, se determinó el involucramiento en las conductas correspondientes, del Director de Inspección y Vigilancia Municipal y del Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil, ambos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora. En lo que toca al presidente municipal de la ciudad en comento, se determinó que éste no estaba involucrado en tales conductas.

En relación con las autoridades mencionadas en el ámbito estatal, se determinó por mayoría de 6 votos respectivamente, que ni el gobernador del Estado de Sonora ni el secretario de Hacienda de la entidad estuvieron involucrados en las conductas respectivas; por el contrario, por unanimidad de 11 votos, se determinó que el titular de la Unidad Estatal de Protección Civil del Estado sí lo estuvo.

En el mismo sentido, se determinó por mayoría de 7 y 8 votos respectivamente, el involucramiento en las conductas relativas, del Director General de Recaudación, y del Subdirector de Control Vehicular, ambos de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora.

En relación con los servidores públicos señalados por parte del IMSS, se determinó que los dos directores del Instituto Mexicano del Seguro Social que ocuparon el cargo, el primero del año 2006 al 2009, y el segundo del 2009 a la fecha, no estuvieron involucrados en las conductas que dieron lugar a la grave violación de las garantías individuales. Lo anterior se resolvió por mayoría de 8 y 7 votos respectivamente.

En el mismo sentido, se resolvió por mayoría de 6 votos que la funcionaria pública que fungió como Coordinadora de Guarderías del año 2007 al 2009, no estuvo involucrada en las conductas respectivas.

Por último, en lo tocante a los funcionarios públicos que fungieron en los cargos de Delegado Estatal en Sonora y Titular del Departamento Delegacional de Guarderías, ambos en el periodo transcurrido del 2007 al 2009, se determinó por mayoría de 8 votos que sí estuvieron involucrados en las conductas referidas.

Entre otros argumentos, y en contra de lo resuelto por la mayoría, en este punto se manifestó que, aun cuando los directores del IMSS señalados no tuvieron participación directa en las conductas gravemente violatorias de garantías individuales, sí estuvieron involucrados en una condición de desorden generalizado que privaba en el sistema de guarderías del organismo, cuestión que fue votada con anterioridad por mayoría de 6 votos, en el sentido de que dicha condición no se actualizó.

En otro tema de extraordinaria relevancia, en el proyecto se estableció que con las conductas referidas, habían sido violados varios derechos de los menores, previa consideración que se hizo respecto de los derechos del niño; sus derechos genéricos como ser humano; y los especiales en atención a su condición de infante.

Asimismo, se determinó respecto de los hechos acontecidos el 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC, que resultaron vulneradas las siguientes garantías:

- Los derechos del niño y principio de interés superior, por mayoría de 10 votos;
- El derecho a la protección de la vida, por mayoría de 7 votos;
- El derecho a la integridad física, por mayoría de 10 votos;
- Derecho a la seguridad social, por mayoría de 6 votos;

- Derecho a la salud, por mayoría de 10 votos;

En sentido contrario, se determinó por mayoría de 7 votos que no existió violación al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Por otro lado, se resolvió acoger la propuesta contenida en el proyecto presentado por el señor Ministro ponente, y enunciar acciones mínimas a realizar por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno del país, con la finalidad de prevenir y evitar que vuelvan a suceder hechos semejantes al de la Guardería ABC.

Tales acciones son las siguientes:

- **Para las autoridades de los tres niveles de gobierno en todo el país:**


1. Redimensionar la acción pública para que en toda política legislativa, administrativa o judicial, donde se vean involucrados los derechos de los infantes, se atienda al interés superior del niño, el cual exige medidas de protección reforzada.
2. Revisar la normatividad referente a la seguridad de los menores en los centros a los que eventualmente acceden, tales como hospitales, escuelas, centros de recreación y guarderías. Tal normatividad debe atender a las más altas exigencias que demanda la protección de la integridad física de los menores.

- **Para las diversas autoridades del IMSS:**

1. Revisar las condiciones en que se presta el servicio de guardería bajo el régimen de subrogación, a efecto de que se corrijan, con suficiencia y de manera expedita, las fallas estructurales que presenta dicho sistema.
2. Implementar un mecanismo de control que asegure un cumplimiento efectivo de los requisitos legales para el otorgamiento de contratos de subrogación.
3. Homologar las condiciones de operación de las guarderías en materia de protección civil, así como los criterios de supervisión y adecuarlos a la normatividad vigente.
4. Vigilar que tales criterios cumplan estándares rigurosos en materia de seguridad y que los mismos sean revisados y se mantengan actualizados.
5. Adecuar los formatos de inspección con base en los cuales las autoridades del IMSS emiten los dictámenes en materia de seguridad, a fin de que permitan verificar las condiciones al interior de las guarderías.
6. Realizar supervisiones continuas a las guarderías operadas por particulares y que sean llevadas a cabo por personal debidamente capacitado en los distintos aspectos a revisar.
7. Instrumentar políticas eficaces para capacitar al personal de dichos centros y que tal capacitación sea continua, especialmente en la debida reacción a situaciones de emergencia.
8. Dar seguimiento puntual a las observaciones realizadas en las visitas de inspección hasta su total cumplimiento.
9. Implementar políticas efectivas que garanticen que en dichos centros, en todo momento, se cuente con la cantidad adecuada de personal en relación al número de menores presentes.
10. Brindar la mejor atención médica posible a los niños afectados en el incendio de la Guardería ABC; que se dé seguimiento a su evolución médica y que se garantice, con suficiencia, la reparación del daño.
11. Incrementar los esfuerzos que hasta el momento ha realizado el IMSS para la reparación del daño a los padres de los menores fallecidos, lesionados y expuestos, con el objetivo de asegurar que las familias afectadas recuperen el nivel de vida que tenían antes de la tragedia.

- **Para las autoridades del Estado de Sonora:**

1. Diseñar e implementar políticas públicas efectivas encaminadas a garantizar las medidas de seguridad de la población en materia de protección civil, muy especialmente en tratándose de niños en primera infancia.

- 
2. Vincular de manera efectiva los sistemas de los niveles estatal y municipal de protección civil con el sistema estatal de educación a fin de que la totalidad de establecimientos educativos cumplan al cien por ciento con la normativa aplicable.
 3. Asegurarse de que, tratándose de menores, esta normatividad cumpla con los más altos estándares de seguridad que exige el principio de interés superior del niño.
 4. Implementar políticas eficaces de inspección y vigilancia conforme a criterios estandarizados que permitan verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad en los establecimientos de su competencia.
 5. Crear y/o revisar los protocolos de actuación frente a emergencias y desastres para incluir en los mismos, criterios que mitiguen su impacto, tales como sostener esfuerzos de preparación y capacitación a los órganos involucrados en su gestión y prevención; así como mejorar la organización y los procedimientos de respuesta.
 6. Diseñar políticas que permitan difundir la información relevante en los casos de emergencia o siniestro, de tal forma que se garantice que los afectados podrán contar con la misma de manera oportuna.
 7. Aumentar los esfuerzos para asegurar que se repare el daño ponderando el nivel de afectación de las víctimas, con el objetivo de asegurar, en la medida de lo posible, que las familias afectadas recuperen el nivel de vida que tenían antes de la tragedia.


• **Para las autoridades del Municipio de Hermosillo, Sonora:**

1. Verificar el cumplimiento de las obligaciones en la emisión de licencias de funcionamiento, de construcción, así como las medidas de protección civil en general.
2. Verificar periódicamente que las instalaciones eléctricas de los establecimientos de alto riesgo se encuentren en buen estado.
3. Adecuar los formatos de inspección con base en los cuales la Unidad Municipal de Protección Civil emite los dictámenes de seguridad, a fin de que permitan verificar el cumplimiento de todas las obligaciones que en materia de protección contra incendios prevé la normatividad municipal.
4. Capacitar al personal encargado de realizar las visitas de verificación y uniformar los criterios con base en los cuales se emiten los dictámenes de seguridad.
5. Crear y/o revisar los protocolos de actuación frente a emergencias y desastres para incluir en los mismos, criterios que mitiguen su impacto, tales como sostener esfuerzos de preparación y capacitación a los órganos involucrados en su gestión y prevención; así como mejorar la organización y los procedimientos de respuesta.
6. Diseñar políticas que permitan difundir la información relevante en los casos de emergencia o siniestro, de tal forma que se garantice que los afectados cuenten con la misma de manera oportuna.

Toda vez que el proyecto original fue rechazado, se designó al **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** para elaborar el engrose correspondiente.

Durante la discusión del asunto, se hizo constante alusión a la resolución tomada por el Tribunal en Pleno en el asunto conocido como “caso Oaxaca”, y al respecto, se determinó que se adoptaría la posición asumida en dicho asunto, por lo que se declaró que, en relación con la facultad de investigación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente tiene la atribución de identificar a las autoridades que estuvieron involucradas en los hechos que dieron lugar a las violaciones graves de garantías individuales; de esta forma, se pretende evitar que las tareas de otras autoridades en la determinación de responsabilidades penales, administrativas, civiles o políticas, se vean entorpecidas.

Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los hechos acontecidos en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, constituyen violaciones graves a las garantías individuales. Además, fueron señaladas las autoridades involucradas en esos eventos, y se insistió en que las responsabilidades de carácter



político, penal y administrativa están a cargo de autoridades que tienen el mandato constitucional y legal de fincarlas en los casos que se les presenten.

Además, se manifestó que la declaración del Máximo Tribunal no culpa ni exonera a persona alguna, sino que determina la existencia de violaciones graves a garantías individuales, en atención a lo establecido en el artículo 97 constitucional.

De esta forma, después de tres días de discusión y seis sesiones, se dio por resuelto el caso de la Guardería ABC.**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Unidad de Crónicas

16 de Septiembre No. 38, Mezzanine, Col. Centro, C. P. 06000, México,
D. F., México

** *Engrose pendiente de publicación a la fecha de emisión de la presente sinopsis.*