FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2009.
SOLICITANTE: MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.

SECRETARIOS: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA, FABIANA ESTRADA TENA, ANA MARÍA IBARRA OLGUÍN, JAVIER MIJANGOS Y GONZÁLEZ, ALEJANDRA SPITALIER PEÑA, MAKAWI STAINES DÍAZ.

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día

COTEJÓ

V i s t o s, para dictaminar, los autos del expediente 1/2009 relativo a la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Ejercicio de la facultad de investigación y designación de Comisionados. En sesión de seis de agosto de dos mil nueve, previa solicitud hecha suya por el Ministro Sergio A. Valls Hernández, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad prevista en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para investigar los hechos ocurridos el día cinco de junio de dos mil nueve en la Guardería ABC, del esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social, ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora, así como los actos administrativos y omisiones que dieron lugar a ellos, comisionándose para tal efecto a los Magistrados de Circuito María del Rosario Mota Cienfuegos y Carlos Ronzon Sevilla.

SEGUNDO. Aprobación del Protocolo de Investigación. En sesión pública de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, el Pleno de este Máximo Tribunal aprobó el Protocolo de Investigación sometido a su consideración por la Comisión Investigadora y concedió a ésta un plazo de seis meses para integrar la investigación correspondiente.

TERCERO. Presentación del Informe Preliminar y turno. El veintiséis de febrero de dos mil diez, los Magistrados Comisionados, en cumplimiento a lo dispuesto por la Regla 19 del Acuerdo General Plenario 16/2007, presentaron a la Presidencia

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Informe Preliminar, integrado por trescientas ochenta y cinco fojas, un expediente principal, expedientillos del principal, archivo, anexos y disco duro.

En sesión pública de primero de marzo de dos mil diez, el Pleno de este Alto Tribunal tuvo por rendido el Informe Preliminar de los Magistrados Comisionados y, con base en la Regla 22 del Acuerdo General Plenario 16/2007, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para la formulación del dictamen respectivo.

CUARTO. **Vista a las autoridades involucradas.** Con fundamento en la Regla 23 del propio Acuerdo General, el Ministro Dictaminador ordenó notificar el Informe Preliminar a las autoridades señaladas como involucradas en los hechos materia de la investigación, así como al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto de su Secretario General, a efecto de que en el plazo de quince días naturales consultaran el expediente y manifestaran lo que a su interés legal conviniera.

Las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, señaladas como vinculadas en el Informe Preliminar son: Director General, **Juan Francisco Molinar Horcasitas**; Director Jurídico, **Fernando Gutiérrez Domínguez**; Director de Prestaciones Económicas y Sociales, **Jesús Ignacio Navarro Zermeño**;

Coordinadora de Guarderías, **Dora García Kobeh**; Delegado Estatal en Sonora, **Arturo Leyva Lizárraga**; Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales, **Emigdio Martínez García**; Titular del Departamento de Guarderías, **Noemí López Sánchez**; Coordinadoras Zonales, **Thelma Salado Islas**, **Yadira Barreras**, **Delia Irene Botello Amante** e **Irma C. Díaz Gómez**.

Del Gobierno del Estado de Sonora, se ordenó notificar a las siguientes autoridades: Gobernador del Estado, **Eduardo Bours Castelo**; Secretario de Hacienda, **Miguel Eugenio Lohr Martínez**, Coordinador Ejecutivo de la Comisión de Bienes y Concesiones del Gobierno del Estado, **Eliseo Morales Rodríguez**; Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil, **Wilebaldo Alatriste Candiani**.

Del Ayuntamiento de Hermosillo, se notificó a los siguientes funcionarios: Presidente Municipal, **Ernesto Gándara Camou**; Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, **Francisco Javier Hernández Armenta**; Director de Inspección y Vigilancia Municipal, **Alejandro Sugich Prandini**; Director de la Unidad de Protección Civil Municipal, **Roberto Copado Gutiérrez**.

QUINTO. Returno del expediente. El dieciséis de marzo de dos mil diez, el Ministro José Fernando Franco González Salas consultó al Tribunal Pleno sobre si se encontraba en causa de impedimento para dictaminar la facultad de investigación 1/2009, con fundamento en el artículo 146, fracciones I y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por unanimidad de nueve votos, se determinó que el Ministro José Fernando Franco González Salas no se encontraba incurso en causal de impedimento. No obstante, el Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la consideración de los Ministros la conveniencia de relevarlo de la elaboración del dictamen relativo al ejercicio de la facultad de investigación aludida, a fin de que se hiciera cargo de ella el Ministro que siguiera en el turno.

En virtud de lo anterior, por unanimidad de nueve votos, se determinó relevar al Ministro Franco González Salas del conocimiento del asunto y turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, reconociéndose la eficacia de las actuaciones realizadas por el primero dentro del expediente respectivo.

SEXTO. Vista a autoridades adicionales. Por acuerdo de treinta de abril de dos mil diez, el Ministro Dictaminador ordenó dar vista a diversas autoridades no señaladas en el Informe Preliminar, respecto de las cuales estimó que también están vinculadas a los hechos objeto de la presente investigación, para el efecto de que en un plazo de quince días naturales realizaran las manifestaciones pertinentes y consultaran el expediente.

Las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social a las que se les corrió traslado con el Informe Preliminar son: Director General, **Daniel Karam Toumeh**; Director de Prestaciones Económicas y Sociales, **Sergio Antonio Salazar**

Salazar; Titular de la Coordinación de Guarderías, **Carla Rochín Nieto**. Del Gobierno del Estado de Sonora se dio vista a: Secretarios de Hacienda, **Gilberto Inda Durán** y **Ernesto Vargas Gaytán**; Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda, **Fausto Salazar Gómez**; Subdirector de Control Vehicular de la referida dependencia, **Jorge Luis Melchor Islas**. Finalmente, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora se corrió traslado a **Jesús Davis Osuna**, Director de Inspección y Vigilancia.

SÉPTIMO. Elaboración del dictamen. Concluido el plazo para el desahogo de la vista y recibidas las manifestaciones de las autoridades involucradas, el Ministro Ponente remitió el proyecto de dictamen a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, a efecto de que se diera cuenta con él al Tribunal Pleno.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para pronunciarse acerca de los hechos objeto de la investigación realizada por la Comisión designada para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y las Reglas 24 y 25 del Acuerdo General 16/2007, emitido por este Alto Tribunal el veinte de agosto de dos mil siete y publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós siguiente.

SEGUNDO. Naturaleza de la facultad de investigación.

La facultad de investigación establecida en el artículo 97 constitucional es de carácter excepcional, por lo que es menester definir su naturaleza y alcances a la luz de un Estado democrático y de un sistema de protección de los derechos fundamentales integrado tanto por instrumentos jurisdiccionales como no jurisdiccionales.

Si el constituyente mantiene esta atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar del perfeccionamiento del sistema integral de protección de los derechos humanos, significa que tiene que ser dotada de un sentido constitucional que la justifique y que fortalezca la protección de los derechos fundamentales.

Esta atribución excepcional confirma a esta Suprema Corte como el garante supremo de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución y apela a la potestad constitucional y moral de este Tribunal constitucional.

Existen dudas acerca de los orígenes de la facultad de investigación de violaciones graves a la Constitución. Más aún, la intención del Constituyente de 1917 no quedó del todo clara en la primera redacción del artículo 97 constitucional. Sin embargo, a través de diversas reformas constitucionales[1] esta facultad

[1] Anteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía investigar las conductas de jueces y magistrados; así como violaciones al voto público. Estas facultades desaparecieron al crearse otros órganos como el Consejo de la Judicatura Federal.

evolucionó para referirse a la *investigación de violaciones graves a las garantías individuales que consagra la Constitución.*

Efectivamente, la facultad de investigación no cumple una función típica de los tribunales constitucionales, su alcance y sentido es distinto al que se persigue con los controles jurisdiccionales de carácter vinculante. Se ha argumentado, asimismo, que no tiene referente en ningún otro país. Precisamente por ello, debe clarificarse su sentido en el actual sistema democrático, donde además de los diversos medios de control constitucional, contamos con un ombudsman federal bastante activo en la emisión de recomendaciones sobre violaciones a derechos humanos.

Así, mientras diversas reformas constitucionales generaron la consolidación de un nuevo derecho procesal constitucional, -nos referimos principalmente a la reformas de diciembre de 1994 y de 1996, a partir de las cuales se fortaleció a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional-, se mantuvo tal facultad indagatoria como una atribución a cargo de este Máximo Tribunal.

En efecto, debemos recordar que antes de la consolidación del régimen democrático, la facultad de investigación estuvo prácticamente inactiva, únicamente y, de manera aislada, se utilizó para resolver temas relacionados con las violaciones al

---

Recientemente, en 2007, se eliminó la posibilidad de que la Suprema Corte analizará violaciones al voto público.

voto público. En ese sentido encontramos a la facultad de investigación del *caso León* (1946).

A pesar de ello, el Poder Revisor de la Constitución mantuvo intacta dicha atribución, por lo que es lógico sostener que la facultad de investigación debía insertarse en el nuevo derecho procesal constitucional y en el inédito escenario democrático y plural. Así lo ha entendido esta Suprema Corte a partir de la Novena Época. Desde el caso de *Aguas Blancas* (3/96), se ha venido construyendo una doctrina constitucional que vaya dotando de contenido a la facultad de investigación, para su entendimiento y ejercicio, a través del análisis de diferentes casos inscritos en diferentes contextos. Una construcción interpretativa que no se encuentra acabada y que ha sido dinámica dependiendo de los retos concretos a los que ha tenido que dar respuesta.

En este sentido, **la presente facultad de investigación 1/2009, se inserta dentro de este proceso evolutivo, mediante el cual, esta Suprema Corte ha venido redimensionando** la facultad de investigación como un medio de control de constitucionalidad, cuyo objetivo primordial radica en proteger los derechos fundamentales que han sido vulnerados de manera grave por las omisiones o acciones de las autoridades.

En esa lógica, la facultad de investigación debe entenderse en el nuevo paradigma del derecho procesal constitucional, a partir del cual se ha creado un sistema integral para la protección

de la Constitución, por lo que su subsistencia puede explicarse debido a que cumple una función distinta y privilegiada respecto a los demás medios jurisdiccionales y, se diferencia también, de las recomendaciones a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por lo que dicha facultad extraordinaria y especialísima se entiende gracias el rol constitucional que tiene la Suprema Corte en el nuevo sistema democrático que, en el ejercicio de esta facultad, lleva a concebir a este Tribunal como un garante supremo, revestido de la mayor autoridad constitucional, política y moral.

Bajo este nuevo paradigma, debe entenderse a la facultad de investigación, en primer lugar, como una facultad de **carácter extraordinario**, la cual debe atender a dos circunstancias: a la gravedad en la violación de los derechos fundamentales y a la insuficiencia de los medios ordinarios para hacer frente a dichas violaciones.

La cuestión de determinar qué violaciones a la Constitución son **graves** se ha ido ajustando dependiendo del tipo de casos que ha tenido que conocer este Tribunal constitucional. Si se analizan los dictámenes que ha venido emitiendo la Suprema Corte sobre este tema, puede observarse cómo el concepto de “gravedad” utilizado ha ido variando precisándose en la medida en la que se han examinado violaciones de muy diversa índole.

Así, por ejemplo, en el caso *Aguas Blancas* (3/1996) esta Suprema Corte sostuvo que las violaciones de derechos fundamentales tienen que ser “generalizadas” y ocurrir en un “lugar geográficamente determinado”, además de que el estado de alarma que ocasionen debe prolongarse en el tiempo.

Por su parte, en el caso *Atenco* (3/2006) se sostuvo que la gravedad de las violaciones dependía de que éstas afectaran “la forma de vida de una comunidad”.

En el caso *Oaxaca* (1/2007) se estableció que una violación de derechos fundamentales puede calificarse de grave “cuando el déficit en el goce de las garantías es tal que impide a los gobernados gozar del derecho al ‘mínimo vital’, y tal déficit es ocasionado por el proceder activo o pasivo de las autoridades encargadas de asegurar el mayor disfrute posible de tales garantías”.

La facultad de investigación se justifica, además, cuando por el estado de cosas **el ejercicio de otros recursos ordinarios no alcanza**, lo que implica que los medios ordinarios, ya sean jurisdiccionales o políticos, son insuficientes para reparar el daño a las víctimas. No nos referimos con lo anterior a la necesidad de agotar todos los medios antes de acudir a la Suprema Corte, sino a que debido a la gravedad de las violaciones y a la indiferencia de las autoridades, las víctimas no hayan visto satisfecha su demanda de justicia. En suma, la Suprema Corte entrará allí dónde las autoridades e instituciones han fallado.

Así, cuando las instituciones se ven rebasadas por la dimensión de los hechos o cuando las condiciones no les permiten actuar con libertad en el sistema democrático, se requiere de esta facultad extraordinaria que le garantice a la sociedad que se actuará con objetividad e imparcialidad y que permita restablecer el orden constitucional vulnerado.

Lo anterior obedece a que, en ocasiones, los entramados institucionales y metajurídicos dificultan el señalamiento de responsabilidad de las instancias de gobierno de la que dependen o con las que están orgánicamente vinculados los entes encargados de investigar y sancionar las conductas violatorias de los derechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede permanecer al margen de los acontecimientos públicos ni de las demandas de la sociedad, máxime en aquellos casos en los que las autoridades, lejos de obedecer siempre al bienestar social y al bien público, debido a omisiones o negligencias, ponen en riesgo los valores que precisamente intenta proteger la Constitución. La solidez institucional de la Suprema Corte permite que el ejercicio de sus atribuciones se realice con una idea clara del contexto en el que se desenvuelven, con una firme ética de la responsabilidad.

Debe precisarse, sin embargo, que la Corte no puede ni debe sustituir a los otros órganos del Estado, sino que sólo aporta

su visión y autoridad como el máximo Tribunal del país. Su función, por tanto, debe entenderse como contributiva y no como una invasión en el ejercicio del poder público, ya que es este Tribunal constitucional el encargado de reparar el orden constitucional y la plena vigencia de los derechos. Debe entenderse a esta atribución, como una facultad que se inserta en el juego democrático y que coadyuva a la operatividad real de todo el sistema.

Gracias a su óptica constitucional, determinará las violaciones y señalará a los responsables desde los valores que defiende nuestra Constitución. La intervención de la Suprema Corte se traduce, en suma, en el mantenimiento de la Constitución. Es necesaria además, la participación de la Corte por su **autoridad moral y política**. Este Tribunal constitucional determina la existencia de violaciones graves a los derechos fundamentales y señala a los responsables, como garante último de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución.

En específico, es importante destacar que el resultado de las investigaciones del artículo 97 no prejuzga sobre la responsabilidad penal, administrativa o civil de los servidores públicos involucrados, sino que su función es la de señalar la existencia de violaciones graves a las garantías individuales y la responsabilidad constitucional, política y ética de los servidores públicos que por acción u omisión incurrieron en ellas.

El que se confiera a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación la facultad de investigación de violaciones graves a la Constitución es signo de la responsabilidad y confianza depositadas en este máximo Tribunal, lo que demanda en la presente investigación, el deber de señalar con toda la fuerza de la Constitución, las violaciones a los derechos de los cuarenta y nueve niños que fallecieron y de los más de cien que sufrieron lesiones, el cinco junio de dos mil nueve en la guardería ABC, y de sus familiares, así como determinar con claridad a las autoridades que por sus omisiones o negligencias provocaron tales violaciones.

La intervención de la Suprema Corte, es de gran relevancia y debe señalar con la autoridad constitucional y moral que posee, los nombres de los funcionarios que con sus acciones u omisiones vulneraron los derechos y valores que se comprometieron a respetar, pero también a proteger. El simple señalamiento de hechos y de violaciones de derechos fundamentales sin la determinación de los responsables haría inútil el ejercicio de la facultad de investigación.

Así, aunque el dictamen que se emita no sea vinculante, eso no significa que no tenga consecuencias. Las tiene en el terreno de la ética y de la legitimidad democrática. Las tiene como censura de la gravedad de las violaciones a los derechos fundamentales constatadas, como mensaje a todas las autoridades del país para que sucesos de esta índole no vuelvan a acontecer. Con toda su autoridad moral esta Suprema Corte

emite un dictamen de cara a la Nación, en el que declara la violación grave de garantías individuales y los responsables de las mismas, ésto sin duda tiene un peso y un valor que reafirma a este Tribunal Constitucional como contrapeso y barrera frente a los abusos del poder.

Debe tenerse presente que este Alto Tribunal es el órgano límite del sistema jurídico mexicano; el intérprete último de la Constitución; el garante supremo de los derechos fundamentales. La **independencia y jerarquía** previstas en la ingeniería constitucional para poder desarrollar tan trascendentes funciones le permiten estar al margen de los intereses en juego.

La alta misión que la Constitución encomienda a esta Suprema Corte la desarrolla a través de una serie de atribuciones de carácter jurisdiccional y de la facultad de investigación de naturaleza no jurisdiccional. Debe tenerse presente que los dos tipos de atribuciones son facultades de control constitucional, con estructura y efectos distintos, pero con idéntica finalidad.

Además, al ser el intérprete último de la Constitución, la decisión de la Corte contará con mayores posibilidades de definir los derechos violados y establecer parámetros sobre el **contenido** de los mismos, los cuales además, podrán ser retomados en otros casos de carácter jurisdiccional.

Debemos reiterar que el objetivo primero y último de un Tribunal Constitucional radica en la protección de los derechos

fundamentales de los individuos, y ése es el elemento común que identifica a la facultad de investigación con los demás controles de constitucionalidad a través de los cuales los gobernados pueden demandar la protección de sus derechos.

La facultad de investigación permite, en ese sentido, definir el contenido sustantivo y alcance de los derechos. En efecto, la doctrina constitucional en materia de derechos fundamentales es de primera importancia dentro de las funciones que desarrolla un Tribunal Constitucional. La consideración de que la facultad de investigación es un instrumento adecuado para determinar el contenido de los derechos previstos en la Constitución ya ha sido sostenida por esta Suprema Corte de Justicia[2].

De tal manera que el señalamiento de las violaciones graves a garantías individuales es, por un lado, una censura constitucional, política y ética a los servidores públicos responsables, y es, a la vez, una exhortación a las autoridades para que tomen las medidas preventivas a futuro y sobretodo, reparen el daño de las víctimas.

Pero de manera especial, es un llamado a la sociedad y a las autoridades de todo el país en el sentido de que es necesario un nuevo paradigma en la cultura política, a efecto de entender en

[2] En este sentido, véase la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es “FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Tesis: P.XLVII/2007, página 18.

la vida práctica y no sólo en el discurso, que ostentar un alto cargo público es más que un privilegio una responsabilidad que debe honrarse todos los días; que para el respeto pleno de los derechos fundamentales en México no hay excusas ni pretextos, por lo que toda acción u omisión grave deben ser señalada y tener consecuencias.

En este aspecto, reviste especial relevancia la transparencia y la publicidad de la labor de la Suprema Corte. A través de la discusión pública y del sentido de sus determinaciones, censura el actuar irresponsable de los servidores públicos que han vulnerado de manera grave los derechos fundamentales de los gobernados; pero, también, coadyuva al cambio cultural, enviando un mensaje a todos los actores políticos para que se tomen las medidas pertinentes que eviten este tipo de acontecimientos.

Esto es lo que aporta la Suprema Corte al sistema integral de protección de derechos fundamentales a través de la facultad extraordinaria del artículo 97 constitucional. Sólo así se entiende su permanencia en la norma suprema. No es una pieza anacrónica de museo, es una facultad que se inserta en el juego democrático y que lleva consigo el sitial constitucional de la Suprema Corte, así como su peso político y prestigio moral.

Debe tenerse presente que la facultad de investigación del artículo 97 constitucional no es un procedimiento jurisdiccional sino un proceso atípico de investigación, al cual no pueden

aplicarse las reglas de la teoría general del derecho procesal, ni mucho menos reglas procesales específicas que la limiten.

Su trascendencia constitucional y su propia naturaleza llevan a este Alto Tribunal a considerar que la aplicación directa del artículo 97 constitucional, así como la de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, no sólo faculta sino que obliga a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a pronunciarse sobre cualquier violación grave a derechos fundamentales que advierta como resultado de la investigación llevada a cabo por la Comisión Investigadora designada por el Tribunal Pleno.

Desde esta óptica, debe entenderse que el Protocolo de Investigación que orienta los trabajos de los integrantes de la Comisión son lineamientos enunciativos pero no limitativos, puesto que van dirigidos a dicha Comisión y no pueden ser una limitante para el señalamiento de las violaciones constitucionales que advierta esta Suprema Corte. Esto con independencia de que en el caso concreto, todas las conclusiones a las que arriba este alto Tribunal pueden desprenderse de los puntos del citado Protocolo y encuentran fundamento en el extenso caudal probatorio que obra en el expediente.

Una interpretación contraria que pretendiera limitar los alcances del pronunciamiento de esta Suprema Corte, no sólo vaciaría de contenido a la propia facultad de investigación sino que implicaría anteponer un determinación de jerarquía inferior

dirigido a la Comisión por encima de las normas constitucionales, lo cual no puede ser sostenido por este alto Tribunal.

Por otro lado, la Regla 24 del Acuerdo General 16/2007, de jerarquía superior al Protocolo, faculta expresamente al Ministro dictaminador a pronunciarse sobre todos aquellos elementos que considere necesarios durante la elaboración del dictamen final, obviamente, dentro de estos elementos deben incluirse todas aquellas violaciones a garantías individuales que se desprendan de los hechos contenidos en el expediente.

A mayor abundamiento, debe tenerse presente que en los procesos constitucionales de naturaleza jurisdiccional, como son las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, existe una suplencia de la queja amplísima para que esta Suprema Corte pueda pronunciarse sobre violaciones constitucionales a pesar de no haberse hecho valer por la parte actora; por lo que, por mayoría de razón, esta Suprema Corte está facultada y obligada a pronunciarse sobre todas las violaciones graves que se adviertan durante la investigación, sin límite alguno que no sea el que se derive de las propias normas constitucionales.

En el mismo sentido apunta la consideración del costo institucional de esta investigación. Los recursos humanos y materiales que implican formar una comisión especial de dos Magistrados de circuito y su equipo de auxiliares, trabajando durante seis meses, sólo se explica en el ejercicio de una facultad

de investigación con la máxima jerarquía constitucional y con una amplitud y profundidad que justifique la actuación del Tribunal Constitucional como garante supremo de los derechos fundamentales.

La facultad de investigación es una atribución extraordinaria de jerarquía constitucional que se utiliza en casos de extrema gravedad. Su ejercicio debe estar más allá de formalismos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines constitucionales. En este proceso indagatorio, respetando el derecho de audiencia de las autoridades involucradas con los hechos, se debe privilegiar el conocimiento de la verdad y la plenitud de los derechos fundamentales.

La resolución que se emita no tendrá fuerza vinculante pero sí la fuerza moral del Tribunal constitucional. No adjudicará responsabilidades penales, administrativas o civiles pero sí constitucionales, éticas y políticas. No servirá para sancionar a las autoridades pero sí para señalarlas desde los valores de la Constitución y reprobarlas con ese peso. En suma, tendrá como objetivo primero y último el velar por el respeto a los derechos fundamentales y por la integridad de la Constitución.

TERCERO. Suficiencia de la investigación.

Este Tribunal Pleno ordenó que la Comisión Investigadora indagara sobre los hechos ocurridos el día cinco de junio de dos mil nueve en la Guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, perteneciente al esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como los actos administrativos y omisiones que dieron lugar a ellos, con motivo de que podrían constituir una violación grave de garantías individuales.

Para tal efecto, se precisaron diez objetivos particulares en torno a los cuales debía desarrollarse la investigación. Con relación a cada uno de los puntos señalados, la Comisión Investigadora realizó las siguientes acciones:

1. Análisis del marco jurídico Federal, Estatal y Municipal, relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería; y, analizar cuáles son los alcances y grados de responsabilidad que existían entre las diversas autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías en razón de tratarse de un beneficio de los niños y niñas en el ejercicio del derecho a la salud y de los derechohabientes.

En cuanto a este punto, la Comisión determinó que los ordenamientos que tienen relación con el origen y establecimiento de las guarderías del IMSS, son:

- Constitución Federal
- Ley Federal del Trabajo
- Ley del Seguro Social
- Ley General de Educación

En los aspectos de operación y manera en que se presta el servicio, son aplicables:

- Ley del Seguro Social.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería del IMSS.
- Reglamento de los Servicios de Guardería para hijos de Aseguradas del IMSS.
- Diversos acuerdos del Consejo Técnico del IMSS.
- Norma que establece las disposiciones para la prestación del servicio de guarderías, emitida por el IMSS en febrero de 2004.
- Norma Oficial Mexicana (NOM) 167-SSA1-1997 para la prestación de asistencia social para menores y adultos mayores (D.O.F. 24 de noviembre de 1998).
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de Guarderías, Centros y Estancias Infantiles.

Respecto de la vigilancia de las guarderías, en el ámbito administrativo interno del IMSS y en el de protección civil, tienen aplicación:

- La normatividad que regula la operación de las guarderías.
- Ley General de Protección Civil.
- Norma que establece las disposiciones para la prestación del servicio de guarderías, emitida por el IMSS.
- NOM 167-SSA1-1997 para la prestación de de asistencia social para menores y adultos mayores.
- Manual de Organización y Operación Nacional de Protección Civil de la Secretaría del Gobernación.

Además, obran en autos los siguientes documentos:

- Informe del IMSS sobre el marco jurídico relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería **(Anexo 3.2.)**.

- Carpeta que contiene acuerdos del Consejo Técnico del IMSS en relación con el servicio de guarderías **(Anexo 29)**.

- Informe elaborado por la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, denominado “Consideraciones desde el Derecho

Internacional de los Derechos Humanos para el caso de la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora" **(Anexo 31)**.

- Informe de la Directora General de Asuntos Jurídicos del Municipio de Hermosillo sobre las atribuciones de los tres órdenes de gobierno y obligaciones de los particulares en relación al siniestro **(Anexo 5)**.

Una vez analizado el marco jurídico que consideró aplicable, la Comisión Investigadora concluyó que el Instituto Mexicano del Seguro Social carece de facultades legales para otorgar contratos de prestación de servicios de guardería, ya que de los artículos 171 de la Ley Federal del Trabajo, así como 203 y 213 de la Ley del Seguro Social, se advierte que el Instituto tiene la obligación de prestar los servicios de guardería infantil y que sólo puede hacerlo por conducto de particulares cuando se trata de empleadores afiliados al mismo que prestan el servicio a sus trabajadores a cambio de que se les reintegre parte de la cuota patronal pagada por concepto del seguro de guarderías y prestaciones sociales (conclusión primera del Informe Preliminar).

Esta conclusión de la Comisión Investigadora será valorada en el considerando quinto del presente dictamen.

2. Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS con

patrones que tienen instaladas guarderías en sus establecimientos.

Para cumplir con este punto, la Comisión solicitó una relación de guarderías del IMSS bajo los esquemas vecinal comunitario, subrogadas, ordinario y madres IMSS (**Anexo 4)** y recabó copia certificada de los catorce expedientes de guarderías que operan mediante convenios de subrogación con patrones, de las cuales sólo una opera bajo el esquema patronal urbano y trece bajo el esquema de campo (**Anexo 10)**.

Asimismo, los Magistrados Comisionados practicaron visitas de inspección a once de las guarderías respectivas, con la finalidad de revisar el estado físico de los inmuebles, aspectos relativos a su operación, el cumplimiento de la normatividad de protección civil aplicable y la eventual existencia de establecimientos contiguos y aledaños que potencialmente pudieran representar un riesgo para la guardería **(Anexo 32)**.

En relación con este punto, la Comisión Investigadora concluye que el esquema de subrogación con patrones que prestan el servicio de guardería en sus establecimientos no tiene la aceptación deseable, como lo demuestra el hecho de que sólo operen once guarderías bajo ese esquema en el país (conclusión segunda del Informe Preliminar).

Esta conclusión no está relacionada con la existencia de violaciones graves de garantías individuales, por lo que no

amerita pronunciamiento alguno de este Alto Tribunal en el presente dictamen.

3. Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS con particulares no patrones para la prestación del servicio de guarderías.

Para cumplir con este punto, la Comisión recabó copia certificada de los mil cuatrocientos ochenta expedientes corresponden a guarderías que operan mediante contratos con particulares bajo el esquema vecinal comunitario **(Anexo 10)**.

La Comisión realizó un análisis documental de todos los expedientes a fin de verificar la regularidad de la adjudicación de los contratos, así como de la operación y supervisión de las guarderías, para lo cual expertos del Instituto de Investigaciones Matemáticas y de Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México crearon una base de datos que sistematiza la información obtenida **(Anexo 37**).

De igual modo, los expertos matemáticos elaboraron una muestra de ciento sesenta guarderías, representativa del universo de todas las que operan bajo el esquema vecinal comunitario **(Anexo 30)**, a fin de que Jueces de Distrito practicaran visitas de inspección a dichas guarderías, así como otras ocho que los

padres de familia solicitaron se agregaran a la muestra, para verificar en cada una las condiciones de seguridad **(Anexo 32)**.

Asimismo, obran en el expediente en relación con este objetivo:

- Relación de contratos de guarderías terminados anticipadamente o rescindidos por el IMSS, así como copias certificadas de los expedientes respectivos **(Anexo 16)**.

- Entrevista con los directivos de la Asociación Nacional de Guarderías **(Tomo III, fojas 22-23)**.

- Entrevista con los miembros de la Asociación de Guarderías de Sonora **(Tomo VI, fojas 254-276)**.

- Comparecencia del Director General y del Director Jurídico del IMSS **(Tomo I, fojas 269-282)**.

De los resultados arrojados por la auditoría jurídica, practicada a las guarderías subrogadas bajo el esquema vecinal comunitario, así como de los datos obtenidos en las inspecciones oculares practicadas a una muestra representativa, la Comisión Investigadora concluye que quedó probada la hipótesis de que en el otorgamiento de los contratos, operación y vigilancia o supervisión de las guarderías existe un desorden generalizado (conclusión tercera del Informe Preliminar).

Esta conclusión se sustenta en el hecho de que de un total de mil cuatrocientos ochenta contratos, sólo catorce se otorgaron habiendo quedado satisfechos todos los requisitos previos que la normatividad aplicable exige; once se regularizaron después de su suscripción, y en los restantes falta por lo menos un requisito documental.

Por cuanto hace a la operación de las prestadoras de servicios, se concluyó que también es irregular en su inmensa mayoría, pues solamente el punto tres por ciento de las guarderías cumple cabalmente los requisitos exigidos para su funcionamiento.

Además, si bien la supervisión administrativa que ejerce el Instituto Mexicano del Seguro Social se cumple en el ochenta y ocho punto siete por ciento del universo, su participación en la supervisión que trasciende al ámbito de la protección civil es escasa. Aun cuando por virtud de su propia normatividad está obligado a verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas que abordan esa materia y además remiten a la legislación estatal y municipal del mismo tópico, las autoridades competentes del Instituto han omitido vigilar que las prestadoras del servicio cumplan los estándares mínimos de protección civil previstos en dichas legislaciones federales, estatales y municipales.

Tan es así, que si bien las leyes locales exigen el visto bueno de bomberos o la constancia de protección civil, un alto

porcentaje de guarderías no lo cumple, ya que el cuarenta y nueve punto nueve por ciento de prestadoras del servicio carece de la constancia de protección civil vigente y sólo cuatrocientas siete tienen visto bueno de bomberos vigente.

Esta conclusión de la Comisión Investigadora será valorada en el considerando quinto del presente dictamen.

4. Determinar el origen, contenido y cumplimiento del convenio de subrogación celebrado entre el IMSS y los particulares que prestaban el servicio en la Guardería ABC.

Para cumplir con este objetivo de la investigación, la Comisión solicitó copia certificada del expediente de la Guardería ABC que obra en los archivos del IMSS **(Anexo 3.3)** y realizó el análisis documental del mismo en los aspectos de adjudicación del contrato, operación y supervisión de la guardería.

Asimismo obra en autos el testimonio de los propietarios de la Guardería ABC **(Tomo V, fojas 81 a 118)**.

Con el fin de pronunciarse en torno a este punto, la Comisión Investigadora aplicó la metodología de la revisión documental al expediente de la Guardería ABC, concluyendo que el otorgamiento del contrato respectivo fue irregular, por lo que se estima que existe un fuerte vínculo entre el desorden

generalizado en el sistema de guarderías subrogadas y de la Guardería ABC (conclusión cuarta del Informe Preliminar).

Esta conclusión será analizada en el considerando quinto del presente dictamen.

5. Especificar qué autoridades administrativas del IMSS celebraron dicho convenio y su competencia, así como el procedimiento que se observó para su otorgamiento (cumplimiento con la normatividad relativa al funcionamiento como guardería).

Adicionalmente a los elementos de juicio mencionados en el punto anterior, la Comisión Investigadora recabó lo siguiente:

- Informe del IMSS sobre el origen, procedimiento para su otorgamiento, formalización, contenido y cumplimiento del convenio de subrogación celebrado con los particulares que prestaban el servicio en la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora **(Anexo 3.1.)**.

- Comparecencia del ex Delegado Estatal del IMSS, en el Estado de Sonora **(Tomo III, fojas 539-546)**.

- Comparecencia de las siguientes autoridades de la Delegación Sur del IMSS, en el Estado de Sonora: encargado del despacho, Jefe de Asuntos Jurídicos, encargada del Despacho

del Departamento de Guarderías, encargado del despacho de la Jefatura de Prestaciones Económicas y Sociales, Jefe de Servicios de Finanzas y Jefe de la Oficina de Finanzas zona Hermosillo **(Tomo II, fojas 86-95)**.

Con relación a este punto, la Comisión Investigadora analizó detalladamente el expediente de la Guardería ABC en el que constan los datos relativos a las autoridades administrativas del Instituto que celebraron el convenio y su competencia, así como el procedimiento que se observó para su otorgamiento, concluyendo que, de acuerdo con la normatividad del Instituto, cuando en dos mil tres se autorizó el aumento en la capacidad instalada a la guardería, los jefes de los departamentos delegacionales de guarderías, de construcción y conservación, conjuntamente, debieron emitir la certificación técnica del inmueble, sin que en el expediente de la Guardería ABC exista prueba de que las autoridades indicadas le hubieran expedido tal certificación (conclusión sexta del Informe Preliminar).

A este respecto, en el considerando séptimo de este dictamen se determinará si con motivo del otorgamiento de los diversos contratos de subrogación a la Guardería ABC las autoridades del IMSS incumplieron deberes legales.

6. Investigar si las autoridades competentes realizaban visitas de inspección y con qué periodicidad, para verificar las condiciones del funcionamiento de la Guardería

ABC, y en caso de hacer observaciones, si se vigilaba el cumplimiento de las mismas.

En el ámbito de las visitas de inspección a cargo del IMSS, además de la copia certificada del expediente de la Guardería ABC, la Comisión Investigadora recabó:

- Dos testimonios de ex directoras de la Guardería ABC **(Tomo III, fojas 223-234 y 1056-1062)**.

- Doce testimonios de maestras de la Guardería ABC. **(Tomo II, fojas 96 a 229 y Tomo III, fojas 508 a 533)**.

- Testimonio de la directora de la Guardería ABC **(Tomo VI, fojas 292 a 300)**.

Por cuanto hace a las visitas de inspección en materia de protección civil en los ámbitos estatal y municipal, obran en autos las siguientes pruebas:

- Informe del Director de la Unidad Estatal de Protección Civil (**Tomo II, fojas 435-436)**.

- Informe de la Unidad Municipal de Protección Civil en relación con las visitas de inspección practicadas a la Guardería ABC e inmuebles aledaños (**Tomo IV, fojas 438-441)**.

- Copia certificada de diversos documentos relacionados con la Guardería ABC remitidos por la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora (**Tomo IV, fojas 130-449)**.

- Testimonio del ex Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil del Estado de Sonora (**Tomo VI, fojas 277-283)**.

- Testimonio del ex Director de la Unidad de Protección Civil Municipal, en Hermosillo, Sonora (**Tomo II, fojas 11-14)**.

- Documentación entregada por el ex Director de la Unidad de Protección Civil, en Hermosillo, Sonora (**Anexo 2)**.

- Dos testimonios de los encargados de las Unidades de Protección Civil del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora (**Tomo III, fojas 437-485)**.

- Comparecencia del ex Gobernador del Estado de Sonora y el Procurador General de Justicia del Estado de Sonora **(Tomo I, fojas 163-268)**.

- Comparecencia del ex Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora (**Tomo II, fojas 1-10)**.

En este punto la Comisión Investigadora concluye que la Unidad Estatal de Protección Civil omitió verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y aprobación de programas internos tanto en la

Guardería ABC, como en la bodega contigua a ésta, la cual por ser un centro laboral debía acatar la norma oficial mexicana en materia de prevención de incendios en los centros de trabajo.

Asimismo, se señala que la Unidad Municipal de Protección Civil omitió verificar que las instalaciones de la Guardería ABC, al estar destinadas a actividades educativas, tuvieran unidad y programa interno de protección civil (conclusión sexta del Informe Preliminar).

A este respecto, en el considerando séptimo del presente dictamen se analizan las omisiones en que incurrieron las distintas autoridades con motivo de la inspección y vigilancia de que debieron ser objeto tanto la Guardería ABC como la bodega contigua a ésta.

7. Esclarecer la intervención de las autoridades del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, en relación con el otorgamiento del permiso de uso de suelo y licencia de funcionamiento como guardería, así como los demás otorgados respecto del mismo inmueble y de los inmuebles aledaños.

Para dar cumplimiento a este punto la Comisión Investigadora se allegó de los siguientes elementos probatorios:

- Informe de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Municipio de Hermosillo, Sonora, en relación con las licencias de funcionamiento y de uso de suelo concedidas a la Guardería ABC e inmuebles aledaños (**Tomo IV, fojas 533-539)**.

- Acta de inspección para determinar la distancia que existe entre la estación de servicio de Pemex *La Carreta, Sociedad Anónima de Capital Variable* y el inmueble de la Guardería ABC (**Tomo VII, foja 15)**.

- Documentación remitida por PEMEX-REFINACIÓN en relación con la gasolinera aledaña a la Guardería ABC (**Anexo 39)**.

- Informe del Gobierno del Estado relativo al arrendamiento de la bodega contigua a la Guardería ABC e informe sobre los trabajadores que el cinco de junio de dos mil nueve se encontraban trabajando en la misma (**Tomo IV, fojas 71-129)**.

Si bien es cierto que respecto a este punto la Comisión Investigadora no formuló una conclusión específica, también lo es que el Informe Preliminar contiene suficiente información sustentada en el material probatorio recabado, con base en la cual, en el considerando séptimo de este dictamen, se analizan los deberes legales incumplidos con motivo de la regulación municipal en materia de licencias de funcionamiento.

8. Analizar si con la conducta de acción y omisión de los funcionarios encargados del buen funcionamiento de la guardería, las consecuencias del accidente de fecha cinco de junio de dos mil nueve, en la Guardería ABC, pudieron evitarse y con ello, se hubiera podido salvaguardar la vida e integridad de los menores que se encontraban en la misma.

Para cumplir con este objetivo, la Comisión Investigadora indagó sobre las causas del incendio y las circunstancias en torno al rescate, a fin de determinar si las consecuencias hubieran sido distintas de haber actuado las autoridades en sentido diverso, para lo cual recopiló las siguientes pruebas:

- Peritaje técnico del accidente ocurrido en la Guardería ABC, rendido el veintiocho de enero de dos mil diez, por *Consolidated Consultants Company y The McMullen Company, Inc.*, expertos en incendios de San Diego, California, Estados Unidos de América. Versiones en inglés y español, así como un disco compacto **(Anexo 36)**.

- Opinión Técnica de las Condiciones de Protección Civil que guardaba la guardería infantil subrogada del IMSS, elaborado por la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación **(Tomo II, fojas 242-254)**.

- Copia certificada de la Averiguación Previa 143/2009 integrada por la Agencia investigadora del Ministerio Público del Fuero Común del Sector Uno en Hermosillo, Sonora **(Anexo 11)**.

- Copia certificada de la Averiguación Previa AP/PGR/SON-HER/797/2009 integrada por el Ministerio Público de la Federación **(Anexo 12)**.

- Copia certificada de las causas penales 126/2009,133/2009 y 134/2009 remitidas por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora en tres cajas **(Anexo 7)**.

- Copia certificada de actuaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el expediente 2009/2557 que concluyó con la recomendación 49/2009, en once cajas **(Anexo 9)**.

- Copia certificada de la causa penal 226/2009 remitida por el Juez Octavo de Primera Instancia de lo Penal del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora en ocho cajas **(Anexo 15)**.

- Cincuenta y siete testimonios de los padres y familiares de los menores afectados por el accidente ocurrido en la Guardería ABC **(Tomo I, fojas 313 a 435; Tomo II, fojas 96 a 229; Tomo III, fojas 135 a 284; Tomo IV, fojas 4-6)**.

- Testimonio de los abogados que representan a los padres de los menores afectados **(Tomo I, fojas 435 a 444)**.

- Doce testimonios de maestras de la Guardería ABC que laboraron el día cinco de junio de dos mil nueve **(Tomo II, fojas 96 a 229 y Tomo III, fojas 508 a 533)**.

- Testimonio de la directora de la Guardería ABC **(Tomo VI, fojas 292 a 300)**.

- Diez testimonios de ciudadanos voluntarios que participaron en labores de auxilio el día del accidente en la Guardería ABC **(Tomo II, fojas 96 a 229, Tomo III, fojas 370 a 435 y 534 a 537)**.

- Tres testimonios de los empleados de la gasolinera aledaña a la Guardería ABC **(Tomo II, fojas 96 a 229, Tomo III, fojas 370 a 435 y 534 a 537)**.

- Testimonio del esposo de la directora de la Guardería ABC **(Tomo III, fojas 135 a 284)**.

- Cuarenta y dos testimonios de los policías municipales de Hermosillo, Sonora, que participaron en las labores de auxilio **(Tomo III, fojas 24-63, 135-284)**.

- Treinta y cinco testimonios de los policías estatales de Sonora que participaron en las labores de auxilio **(Tomo III, 508-533, Tomo IV, fojas 483-495)**.

- Veintitrés testimonios de los policías estatales Investigadores que participaron en las labores de auxilio **(Tomo IV, fojas 483-495)**.

- Setenta y tres testimonios de los bomberos de la ciudad de Hermosillo, Sonora, que participaron en las labores de auxilio **(Tomo II, fojas 96-229, Tomo III, fojas 24-65 y 135-284)**.

- Treinta y seis testimonios del personal de la Cruz Roja Mexicana, en Hermosillo, Sonora **(Tomo III, fojas 1-21)**.

- Siete testimonios de los trabajadores que laboraron el cinco de junio de dos mil nueve en la bodega contigua a la Guardería ABC **(Tomo III, fojas 370-436; Tomo IV, fojas 496-499)**.

- Seis testimonios de las esposas de los trabajadores que laboraron el cinco de junio de dos mil nueve en la bodega contigua a la Guardería ABC **(Tomo III, fojas 370-436)**.

- Dos testimonios de personas que impartieron cursos de protección civil en la Guardería ABC **(Tomo III, fojas 182-190)**.

- Informe de hechos del gobernador del Estado de Sonora **(Tomo III, fojas 289-297)**.

- Informe de acciones realizadas en atención a la emergencia en la Guardería ABC derivada por incendio en

Bodega Glosa, remitido por el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora **(Tomo III, fojas 276 a 281)**.

- Partes policiacos del día del accidente que remite la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Municipio de Hermosillo, Sonora **(Tomo IV, fojas 502-504)**.

- Cronología de llamadas telefónicas que remite la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Municipio de Hermosillo, Sonora **(Tomo IV, fojas 505-508)**.

- Informe de la Cruz Roja Mexicana sobre el proceso operativo de atención prehospitalaria del cinco de junio de dos mil nueve **(Tomo III, fojas 102-110)**.

- Censo de niños fallecidos, hospitalizados y expuestos a inhalación de gases tóxicos elaborado por el IMSS (**Anexo 22, Carpeta F)**.

- Certificación del contenido del Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG) del IMSS correspondiente a la Guardería ABC del primero de junio de dos mil ocho al cinco de junio de dos mil nueve **(Anexo 17).**

- Seis discos de material videográfico remitidos por TV Azteca Sonora **(Anexo 23)**.

- Disco con material fotográfico remitido por el periódico El Expreso **(Anexo 24)**.

- Disco duro con material videográfico remitido por Telemax (**Anexo 25)**.

- Disco compacto con material fotográfico remitido por el periódico Excelsior (**Anexo 26)**.

- Disco con material videográfico remitido por Televisa (**Anexo 19)**.

- Disco compacto con material fotográfico remitido por el periódico El Imparcial **(Anexo 27)**.

- Memoria USB entregada a los comisionados por una madre de familia (contiene material videográfico relacionado con la forma en que se incendia el poliuretano y diversas fotografías de los inmuebles siniestrados) **(Tomo II, foja 46)**.

- Carpeta electrónica que proporcionó un padre de familia con diversos datos que recopiló respecto de los materiales de construcción de la guardería y otros elementos que consideró atinentes a la investigación.

De los referidos elementos probatorios, la Comisión Investigadora concluye que el incendio se originó en la bodega contigua a la Guardería ABC, donde la Secretaría de Hacienda

del Gobierno del Estado de Sonora tenía almacenadas grandes cantidades de documentos. La conflagración inició a causa de un corto circuito en el motor de un enfriador de aire que provocó la ignición del papel que estaba cerca, propagándose las llamas hacia las cajas de cartón que contenían documentos.

La inexistencia de un muro cortafuegos que dividiera las instalaciones de la bodega de las de la guardería, aunado a las oquedades y aperturas que había en el muro divisorio, permitió que grandes cantidades de humo tóxico, gases y calor se concentraran en el espacio que había entre el falso plafón y el techo de la nave que albergaba a la guardería.

Cuando el cielo raso ya no resistió el calor, se desplomó permitiendo que el humo tóxico y los gases inflamables se vinieran abajo donde había oxígeno, lo que produjo un rápido e intenso flamazo en las aulas donde se encontraban los niños (conclusión quinta del Informe Preliminar).

Los hechos que aparecen probados del expediente de investigación se relatarán en el considerando cuarto del presente dictamen.

9. Identificar los actos de negligencia médica posteriores al suceso.

En relación con este objetivo de la investigación, los Comisionados recabaron el siguiente material probatorio:

- Veintitrés dictámenes de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) solicitados en los casos que se alegó negligencia médica y copia certificada de los expedientes clínicos respectivos **(Tomo VI, fojas 383-494, tomo VII, fojas 133-180 y Anexo 33)**.

- Informe de la revisión de expedientes clínicos de los menores fallecidos por el incendio de la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, elaborado por la CONAMED **(Anexo 35)**.

- Informe de la Coordinación de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente **(Anexo 22, Carpetas D, E, F, G y H)**.

- Comparecencia del Coordinador de Atención a Quejas y Orientación a Derechohabientes y de la Coordinadora Técnica de Información y Orientación al Derechohabiente del IMSS **(Tomo III, fojas 363-369)**.

Al respecto, la Comisión Investigadora concluye que existe referencia de un solo caso de negligencia médica. En los demás casos reportados, no existe prueba demostrativa de que hubiera habido negligencia médica en la atención que se proporcionó a

los niños y adultos que sufrieron lesiones a consecuencia del incendio ocurrido el cinco de junio de dos mil nueve en la Guardería ABC, ubicada en Hermosillo, Sonora (conclusión octava del Informe Preliminar).

Del análisis del expediente se advierte que el único caso de negligencia médica documentado por la Comisión Investigadora ocurrió en un hospital privado[3], sin que se advierta la participación de autoridad alguna con motivo de ello, por lo que en el presente dictamen no se hace pronunciamiento al respecto. No obstante, en el considerando séptimo se analizan diversos deberes legales incumplidos por diversas autoridades con posterioridad al incendio en la Guardería ABC, según se derivan de las pruebas aportadas a la investigación.

10. Identificar a las personas que participaron en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales, tanto del IMSS como del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, y demás que resulten.

La Comisión Investigadora identificó a las siguientes autoridades participantes (conclusión séptima del Informe Preliminar):

[3] Se trata del caso de Emily Guadalupe Ceballos Badilla, quien fue atendida en la Clínica del Noroeste, según el expediente clínico que obra en el Anexo 33 de la investigación.

- Del IMSS: Dirección General, Dirección Jurídica, Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, Coordinación de Guarderías, Delegación Estatal en Sonora, Jefatura Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales, Departamento de Guarderías, Coordinadoras Zonales.

- Del Gobierno del Estado de Sonora: Gobernador, Secretaría de Hacienda, Coordinación Ejecutiva de la Comisión de Bienes y Concesiones del Gobierno del Estado, Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil.

- Del Ayuntamiento de Hermosillo: Presidente Municipal, Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección de Inspección y Vigilancia Municipal, Dirección de la Unidad de Protección Civil Municipal.

Para pronunciarse respecto de las autoridades que tuvieron participación en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales, en el considerando sexto del dictamen se analizan los deberes legales de los funcionarios competentes en relación con el funcionamiento y vigilancia del sistema de guarderías; en el considerando séptimo, a los servidores públicos que incumplieron deberes legales con motivo de estos hechos; y, finalmente, en el considerando decimo primero se señalaran a las autoridades responsables de violaciones graves a las garantías individuales.

Ahora bien, del análisis del acervo probatorio recabado por la Comisión Investigadora, se advierte la existencia de una gran cantidad de indicios plenamente acreditados y variados que guardan relación con el incendio ocurrido en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, el cinco de junio de dos mil nueve, así como con los actos y omisiones que le dieron origen, su atención y consecuencias.

Los elementos de juicio que obran en el expediente tienen armonía y concordancia entre sí, de manera que aplicando las reglas de la lógica y las máximas de experiencia es dable enlazarlos unos con otros a fin de alcanzar conclusiones fidedignas sobre los hechos investigados, sus causas, consecuencias y el deslinde de responsabilidades correspondiente, mediante la comprobación de la inexistencia de contraindicios y la exclusión de hipótesis alternativas.

En consecuencia, al existir en los autos de la investigación indicios que satisfacen los criterios de fiabilidad, cantidad, pertinencia y coherencia, en relación con el incendio de la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora; las acciones y omisiones de autoridades que le dieron origen; la atención que se dio a la emergencia, y sus consecuencias, este Tribunal Pleno se encuentra en posibilidad de pronunciarse sobre la posible comisión de violaciones graves de garantías individuales.

En consecuencia, y con fundamento en la Regla 24 del Acuerdo General Plenario 16/2007[4], se declara que **la investigación es suficiente**.

[4] **Regla 24**. El dictamen deberá: pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones; y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso, así como los demás elementos que el Ministro o Ministros dictaminadores consideren necesarios.

CUARTO. Hechos que motivan la facultad de investigación.

El cinco de junio de dos mil nueve comenzó como cualquier otro día. Los padres de familia de la Guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, financiada por el Instituto Mexicano del Seguro Social y administrada por particulares, llevaron a sus hijos por la mañana para ser cuidados mientras ellos acudían a sus centros de trabajos.

Esta guardería se ubicaba en la esquina de las calles Mecánicos y Ferrocarrileros, en la colonia *Y Griega*. Se trataba de una bodega adaptada que formaba parte de una nave industrial dividida en tres. La guardería ocupaba la sección poniente, mientras que la sección central y la sección oriente conformaban una unidad conocida como *Bodega Glosa*, arrendada por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para uso de la Dirección General de Recaudación. Al norte, la guardería colindaba con un *taller mecánico dedicado a la venta y servicio de neumáticos*, mientras que en la esquina de las calles Mecánicos y Periférico Sur, a cuarenta y tres metros del inmueble[5], operaba una *gasolinera*.

La Guardería ABC y la Bodega Glosa compartían un **muro de mampostería** con el que se dividían ambas secciones de la nave industrial. Este muro tenía varios orificios hasta de veinte por

[5] Véase el acta de inspección para determinar la distancia que existe entre la estación de servicio de Pemex La Carreta, Sociedad Anónima de Capital Variable y el inmueble de la Guardería ABC. Tomo VII, foja 15, del expediente de investigación.

veinte centímetros, probablemente remanentes de una antigua estructura que daba acceso a cables eléctricos entre ambas áreas. A lo largo del muro corría un cubrejunta metálico que funcionaba como canaleta para agua de lluvia.

Al interior de la guardería existían cuatro detectores de humo sonoros que no cumplían el requisito de estar conectados a un tablero con indicadores luminosos[6], así como cuatro extinguidores. Había señales que dirigían el flujo de evacuación hacia tres salidas de emergencia, de las cuales dos estaban bloqueadas con muebles de oficina y una se encontraba en el almacén. Para llegar a esta última era necesario atravesar la cocina. Había una tercera puerta en el patio de juegos, para accesar a la cual era necesario pasar por una puerta intermedia que también abría hacia el interior del inmueble, además de que la señalización no dirigía a ella. Las salidas de emergencia existentes no cumplían parámetros mínimos de seguridad, ya que ninguna tenía las dimensiones adecuadas ni abría mediante una operación simple de empuje, sino que contaban con mecanismos de cerradura[7]. Los salones del lado oriente, contiguos a la bodega, no contaban con iluminación natural ni ventilación.

---

[6] Véase el dictamen de seguridad industrial y protección civil de la Procuraduría General de la República en los autos de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/690/2009, el cual obra en los autos de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/797/2009. (Anexo 12 de la investigación).

[7] Véase la Opinión Técnica emitida en materia de protección civil en relación con el siniestro, elaborada por la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. Fojas 242-254 del Tomo II del Expediente de la Investigación. De igual modo, véase el dictamen de *McMullen* en relación con el incendio (Anexo 36 del expediente de investigación).

Mientras los niños dormían la siesta, alrededor de las catorce cuarenta horas, se inició en la bodega contigua un incendio[8]. En la bodega se almacenaban cajas que contenían una gran cantidad de documentos cuyo peso estimado era de cinco toneladas, así como placas vehiculares y tres vehículos, en tres zonas de trabajo diferenciadas[9], siendo el área de documentos la colindante con la guardería. Según el último contrato de arrendamiento, celebrado el dos de enero de dos mil nueve, la bodega medía mil trescientos metros cuadrados y era arrendada por la Secretaría de Hacienda desde dos mil dos, como bodega de resguardo de placas vehiculares.

El peritaje de *Consolidated Consultants Company y The McMullen Company*[10], señala que el incendio se inició por el sobrecalentamiento del motor de un enfriador de aire por evaporación que produjo un corto circuito[11], como consecuencia

---

[8] Todos los peritajes de los que se allegó la Comisión Investigadora son coincidentes en este aspecto.
[9] Véase plano. Anexo 1 de este dictamen.
[10] Anexo 36 del expediente de investigación.
[11] El peritaje de la Procuraduría General de la República agregado en el expediente de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/690/2009, el cual obra en los autos de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/797/2009 (Anexo 12 de la investigación) indica que "un elemento en ignición se desprendió del sobrecalentamiento que se verificó en el motor de tipo eléctrico cayendo y depositándose sobre los papeles apilados y dispuestos sobre los pasillos y anaqueles metálicos, entrando en contacto con el material inflamable de bajo punto de ignición (cartón, papel u otros) que se encontraba en los anaqueles metálicos y en presencia del comburente (oxígeno contenido en el aire, con lo que se conformó la tríada del fuego, aumentando la temperatura del material combustible hasta que alcanzó el punto de ignición de los materiales que se encontraban en las inmediaciones; en su primera fase se manifiesta como incandescente y en su segunda etapa como abierto y declarado, consumiendo y comunicándose por entre los materiales combustibles que se encontraban en las tres bodegas. (…) Se calcula que la propagación del fuego de la sección central de la nave industrial de la guardería fue de aproximadamente de 20 a 25 minutos."
Este peritaje también señala que de las conclusiones del laboratorio de química forense no se identificó la presencia de ningún acelerante del fuego.
En forma coincidente, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, en el peritaje que obra en la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/690/2009, el cual obra

de una instalación eléctrica totalmente improvisada. Este aparato se encontraba en el área de almacenamiento de documentos, conectado a una extensión con tomacorrientes triple, que a su vez estaba conectada —mediante un empalme— a los alambres del aparato de luz fluorescente que se encontraba en el techo, los cuales no estaban forrados con material aislante. El aparato de luz fluorescente, por su parte, se alimentaba por cables colocados al descubierto a lo largo del cielo raso desde la caja de circuitos[12].

Al momento de la ignición, el enfriador de aire se encontraba en funcionamiento y había estado en operación durante bastante tiempo y en condiciones de tensión deficiente. Las chispas producidas por el incendio del motor cayeron sobre los productos de papel combustible que estaban próximos al enfriador, los cuales comenzar a arder. El calor y las llamas de los productos de papel causaron que se incendiara el aislamiento de espuma de poliuretano por aspersión –material en desuso por su alta toxicidad e inflamabilidad— aplicado por debajo de la plataforma del techo de lámina galvanizada en dos aguas[13]. Esto a su vez

---

en los autos de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/797/2009 (Anexo 12 de la investigación) concluye que el incendio "fue producido por un sobrecalentamiento tanto en el motor del aparato de enfriamiento ambiental denominado cooler y en el conector múltiple, localizados en la parte media de ese almacén, el cual debilitó primeramente el aislante térmico y posteriormente derritió el alambre del embobinado interno del motor, material que a altas temperaturas y en contacto con papel de formato generaron fuego el cual se propagó al resto de la papelería localizada en ese mismo almacén".

[12] Cabe mencionar que a este tomacorrientes estaban conectados el enfriador, un ventilador y una barra de múltiples tomacorrientes a la que a su vez estaban conectados un enfriador de agua, y dos mini aparatos de aire acondicionado.

[13] El Colegio de Ingenieros Civiles de Sonora, A. C., al formular su peritaje, consultable en la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/690/2009, el cual obra en los autos de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/797/2009 (Anexo 12 de la investigación) indicó que "bajo la cubierta de lámina galvanizada se aplicó espuma de poliuretano espreado como aislante térmico con espesor estimado en 2.5 centímetros. Este material es altamente inflamable si no se le aplican aditivos retardantes de fuego, además de ser altamente tóxicos los gases producto de su combustión. Se recomienda como aislante

propagó el incendio por toda la sección, de manera que cayó material ardiente sobre los productos de papel en otros anaqueles, generándose un incendio intenso que forzó el egreso de calor y gases hacia la guardería, a través de los orificios o aperturas que existían en el muro que compartían[14].

A medida que se intensificaba el incendio, se dañó la canaleta para agua de lluvia que corría sobre el muro medianero, ya que no estaba fabricada con materiales resistentes al fuego, lo que permitió que las llamas y los gases calientes cruzaran por debajo hasta llegar a la plataforma del techo de las instalaciones de la guardería[15].

Cuando el fuego alcanzó la guardería se produjo la ignición de la espuma de poliuretano por aspersión, aplicada como

---

sólo en exteriores y cubierto, pues es degradado por el intemperismo, se usa también en sistemas constructivos integrales pero cubierto totalmente lo que inhibe su combustión por la falta de oxígeno".

[14] El dictamen de la Procuraduría de Justicia del Estado de Sonora señala que debido a la presencia de orificios en la pared de uso común y el tipo de material del ducto de desagüe localizado en la parte superior de esa pared común, se considera que el humo y el fuego se propagaron por esos pequeños orificios mediante el efecto de transferencia conocido como convección (el fuego genera su propia corriente de aire sobrecalentado que se desplaza a través de cualquier orificio) desde el almacén hacia la guardería.
Sobre este aspecto, el Colegio de Ingenieros Civiles de Sonora consideró: "En el muro que divide el cambio de uso de guardería a bodega, en su mayoría se instalaron hojas de tabla-roca pegadas al muro de block por la cara con uso de guardería y únicamente hasta el nivel de plafón. El resto del muro desde el nivel de plafón hasta la cubierta tiene irregularidades y huecos de hasta 20 por 20 centímetros. (…) Las dos áreas denominadas guardería y bodega de papelería estaban divididas por un muro, el cual al no ser adecuadamente cerrado permitía intercambios de aire entre las dos porciones. La falla constructiva del cerrado de los dos vanos o puertas en la altura de cerramiento metálico así como las perforaciones arriba de este cerramiento generó el riesgo de intercambios de fuego y humo entre ambas porciones."

[15] El peritaje de la Procuraduría de Justicia del Estado de Sonora señala: "Asimismo, en la parte superior de esa barda delimitadora de esta guardería con este almacén, descansa una especie de cajón rectangular vertical de material de lámina galvanizada propio para desagüe siendo compartida para los dos techos de estructura de ambos inmuebles, mismo que se observa deformado y con aberturas por donde fácilmente se traspasara el humo de este siniestro." Consultable en los autos de la averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/797/2009 (Anexo 12 de la investigación).

aislante a la estructura del techo, acumulándose el humo y el calor entre la techumbre y los paneles de cielo raso que cubrían las salas de clases, así como por encima de un toldo plástico tipo carpa de circo que cubría toda la parte central de la guardería, utilizada como salón de usos múltiples, sin que los detectores de humo se hubieran activado, pues estaban instalados por debajo del falso plafón.

De esta manera, el incendio progresó en condiciones de combustión súbita generalizada (*flashover*), con lo cual se vinieron abajo tanto las losetas del cielo raso de las salas, como el toldo plástico que había comenzado a arder —lo que fue descrito por los testigos como una lluvia de fuego—, de manera que en poco tiempo las instalaciones se llenaron de calor y de humo denso y tóxico[16]. Según el peritaje de *McMullen*, esta combustión producida en forma súbita y con gran producción de calor explicaría las explosiones que varios testigos afirmaron haber escuchado durante la emergencia.

En algún momento, el calor acumulado por encima del toldo era tan intenso que causó la falla de grandes pedazos de

[16] El dictamen de la Procuraduría de Justicia de Sonora indica que por la presencia de vestigios del material aislante conocido como poliuretano espreado en la parte inferior del techo de lámina y estructura de la guardería, así como por los vestigios de lona de colores rojo, azul, amarillo y verde encontrados en el piso de la guardería, se considera que el humo y el calor salieron en dirección de las áreas de los sanitarios y área de descanso, acumulándose desde arriba hacia abajo, hasta que la cubierta de poliuretano espreado llegó a su punto de ignición derritiéndolo y encendiéndolo para caer en forma de gota sobre el falso plafón y sobre la lona de plástico que se encontraba en el área central de la guardería, quemándolos y traspasándolos para caer encendidos sobre el piso o sobre las colchonetas, formando núcleos aislados de fuego y vapores tóxicos. Asimismo, considera que los detectores de humo, por su ubicación debajo del plafón y de la lona, no detectaron el humo que se fue acumulando en el espacio entre el techo de la estructura y entre el falso plafón y la lona.

conductos de aire y cadenas metálicas de suspensión que sostenían la carpa, los cuales cayeron y provocaron el bloqueo de la vía de escape por el salón multiusos. Asimismo, durante el incendio, se produjo un apagón que causó una oscuridad casi total, acompañada por humo caliente y denso que se expandía rápidamente por todo el edificio.

Varias maestras se habían retirado de la guardería a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos, al concluir su jornada de trabajo, mientras que otras estaban en su horario de descanso o comida. La investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluye que había catorce maestras[17] en el inmueble de una plantilla de cuarenta y uno.

Cuando algunas educadoras se percataron del humo que empezaba a invadir el establecimiento, dieron aviso a otras compañeras para que activaran la alarma manual de emergencias. Las que se encontraban en el área de descanso acudieron a sus respectivos salones para auxiliar a sus compañeras a evacuar a los niños.

Las maestras encargadas de los salones del lado oriente (Maternales B1, B2, C1 y C2) —colindantes con la bodega—, intentaron despertar a los niños, logrando evacuar sólo a unos cuantos debido a la dificultad de cruzar el salón de usos múltiples y a la imposibilidad de regresar a los salones, para rescatar a más

[17] Recomendación 49/2009, dictada en los autos del expediente 2009/2557. Anexo 9 del expediente de investigación.

niños, por la densidad del humo y las altas temperaturas. Las educadoras de las salas del lado poniente (Lactantes A, B y C), iniciaron la evacuación por la salida de emergencia ubicada en el salón de Lactantes C y posteriormente por boquetes en la pared realizados durante las labores de auxilio. La evacuación de los niños que se encontraban en el salón de Maternal A, se realizó principalmente a través de un boquete que los vecinos realizaron en la pared orientada hacia la calle Ferrocarrileros.

En distintos momentos las maestras y la directora intentaron abrir la puerta de salida al patio, así como la del almacén, pero éstas abrían hacia adentro lo que dificultó su utilización, aunque finalmente algunas personas pudieron evacuar por esas puertas, al igual que por la puerta principal.

Como es evidente, todos estos factores superaron la capacidad de respuesta en el interior de la guardería. El número de infantes respecto a los adultos presentes resultaba desproporcionado para una respuesta eficaz —se calcula que había entre ocho o diez niños por cada adulto[18]—, además de que las maestras jamás habían realizado un simulacro a la hora en que los niños dormían, de manera que no estaban capacitadas para enfrentar una situación de la magnitud que se vivía en las condiciones adversas que imperaban.

[18] Así se afirma en la Opinión Técnica emitida en materia de protección civil en relación con el siniestro, elaborado por la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. Fojas 242-254 del Tomo II del expediente de investigación.

Los primeros testigos del incendio fueron los trabajadores de la llantera contigua al inmueble, quienes realizaron el primer reporte a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos. Asimismo, el humo producido por el incendio alertó a los trabajadores de la gasolinera cercana, transeúntes, vecinos del lugar y padres de familia que acudían a recoger a sus hijos. Fueron ellos, auxiliados por policías municipales, quienes iniciaron las primeras labores de rescate. Cuando varios vecinos se percataron de los llamados de auxilio desde el interior de la guardería, retiraron un aire acondicionado y utilizaron picos para realizar un boquete en una de las paredes a fin de rescatar a varios niños. Asimismo, otros particulares abrieron tres boquetes en la pared del lado poniente, utilizando para ello una camioneta. La apertura de estos boquetes en la pared permitió la salida de una gran cantidad de humo, lo que mejoró la visibilidad y permitió continuar las labores de rescate, facilitando el ingreso de civiles, policías y, posteriormente, bomberos[19].

De acuerdo con el reporte de llamadas del sistema de emergencias 066[20], a las quince horas con tres minutos, nueve minutos después de la primera llamada de auxilio, llegó la primera unidad tripulada por dos bomberos. Poco antes había llegado otro bombero en un vehículo particular[21]. Para ese entonces ya se había avanzado en el rescate de los menores que se encontraban en las salas del lado poniente. Un bombero pudo ingresar a los

[19] Véase testimonio recabado por la Comisión Investigadora, fojas 382-385 vuelta del tomo III, del expediente de investigación.
[20] Ticket 090221848, fojas 506-508 del Tomo IV del expediente de la investigación.
[21] Véanse testimonios de Francisco Vega, Miguel Sáenz y Jesús Ruelas, tomo II del expediente de investigación, fojas 167-175 y 176 vuelta-180.

salones donde los niños seguían atrapados, mediante la utilización de un equipo de respiración autónoma y una cámara térmica. Otro bombero ingresó a otro de los salones más afectados y realizó la evacuación. Al interior de la guardería permanecían civiles y policías intentando realizar el salvamento, en condiciones de total desorden. Se calcula que los infantes fueron evacuados, en su totalidad, en un lapso de alrededor de treinta minutos[22].

También al exterior la situación estaba fuera de control[23]. Las autoridades intentaban contener a los civiles que pretendían entrar al inmueble, mientras que las unidades de apoyo eran aún escasas. Había poco personal disponible para dar primeros auxilios a los niños que eran extraídos de la guardería. Muchos tuvieron que ser trasladados en camionetas de la policía estatal, patrullas, vehículos particulares y taxistas que pasaban por el lugar. La primera ambulancia de la Cruz Roja llegó al lugar a las quince horas con quince minutos[24] y sólo dieciséis ambulancias participaron en el traslado de lesionados[25].

---

[22] Véanse testimonios de los bomberos Jesús Díaz Ruelas, Marco Antonio Salazar Silva, Jesús Armando García Medina y Miguel Ángel Sáenz Beltrán, fojas 167-175, del tomo II del expediente de investigación.

[23] Véase el testimonio del bombero Jorge García Orduño, quien manifestó: "(…)entonces yo me doy cuenta que afuera es un caos que unidades de policía todavía el apoyo completo en sí no llegaba, entonces mi trabajo ahí fue pasar información que necesitaba y, policías para controlar la multitud porque ya, si por ponerle un ejemplo parecía no sé si ha visto los documentales de la guerra de Irak, cuando las bombas truenan sobre los carros, así era, horrible, horrible, o sea hasta a uno se le quiebra la voz de solo acordarme ahorita(…)entonces ya no era un servicio común y corriente, pues ya era algo que nos rebasaba en ese momento." Foja 135, Tomo II del expediente de investigación.

[24] Ticket 090221848, registro 45. Tomo IV, foja 507 del expediente de investigación.

[25] Según el informe de la Cruz Roja Mexicana, Delegación Estatal Sonora, ésta participó con ocho ambulancias y dos vehículos de rescate. Asimismo intervinieron una ambulancia Delta, dos del Hospital Chávez, dos de la empresa Salud en Casa, una de Brigadas del Sol, una del Hospital San José, una ambulancia Servi-Taxi y una ambulancia de Bomberos, es decir un total de dieciséis unidades. Foja 102 del tomo III de la

Los niños que no presentaban lesiones aparentes fueron llevados a un domicilio cercano que sirvió de albergue, donde fueron atendidos y resguardados hasta ser entregados a sus padres. Cuando los niños no eran localizados ahí, los familiares eran dirigidos al Hospital CIMA a donde la mayoría habían sido trasladados en un principio, por ser el más cercano; pero al llegar, fueron informados de que varios niños habían sido llevados a otros hospitales, donde la situación también rebasó la capacidad de respuesta[26]. No existe información registrada en los expedientes sobre la atención proporcionada en el sitio del incendio, ni para identificar el lugar y tipo de atención médica en un primer establecimiento.

La cronología de llamadas del 066 da cuenta de que ante la saturación de los hospitales algunos menores tuvieron que ser trasladados de un centro a otro[27].

---

investigación.
Véase el testimonio de Luz Haydee Tapia Uriarte, paramédico del cuerpo de bomberos en el que dice: "no había suficientes transportes de ambulancia, los estábamos echando o poniéndolos en las cajas de las pick up y así eran los traslados a los hospitales, eran los traslados de muchos niños, iban dentro de las cajas de las pick up, las pick up que son los carros de los estatales, que ahí eran los que estaban auxiliando y que estaban acomodando y subiendo niños y subiendo niños y salía una unidad y salía otra unidad con niños (…)" foja 136 del Tomo II de la investigación.

[26] Véase el testimonio de Abraham Fraijo Orozco, padre de Emilia Fraijo Navarro, que dice: "(...)llegamos y me meto a emergencias y ahí me quedo parado en la entrada de emergencias por la parte de atrás esperando que llegara una ambulancia, empezaron a llegar muchas ambulancias de niños y todo eso; se veía la cara de los doctores que no estaban preparados para algo así porque (…)asustados los doctores también, inclusive los paramédicos que llegaron en las ambulancias se les veía que estaban devastados y así fue todo el día." (Tomo III, foja 236, expediente de investigación)

[27] Esto se advierte de los registros 92 y 101 del ticket 090221848, que dice: "92. U529 TRASLADANDO A DOS PACIENTES DE HGE AL HIES 16:13:58." "101. UNA AMBULANCIA DEL CHAVES PASA A LA CLÍNICA DEL NOROESTE A UN MENOR EN CALIDAD DE URGENCIA."

Los padres, auxiliados por familiares, amigos y compañeros de trabajo, iniciaron un largo y doloroso peregrinaje por los hospitales de la localidad[28], en busca de sus hijos, a veces en más de una ocasión[29]. Otros aguardaban a las afueras de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en espera de poder entrar a identificar los cuerpos de los fallecidos. La mayoría de las familias pudieron encontrar a sus niños hasta muy entrada la madrugada, a pesar de que muchos pequeños habían sido identificados en las primeras horas posteriores al siniestro por las propias maestras de la guardería[30] y algunos mantenían su ropa con sus nombres etiquetados[31].

Los testimonios de los padres[32] y los relatos de la prensa local, dan cuenta del caos y la desesperación que se vivieron en

---

[28] Hospital CIMA, General Estatal (HGE), San José, ISSSTESON (Hospital Chávez), Centro Médico del Noroeste, Licona, IMSS Pediatría, Militar, ISSSTE, Clínica 2 del IMSS e Infantil del Estado de Sonora (HIES).

[29] Véase, entre otros, el testimonio de Fabián Goyzueta y Loana Cabanibas, papás de Daniel Alberto, foja 213 vuelta del tomo III, del expediente de investigación.

[30] Véase, entre otros, el testimonio de Alma Dinora Lucero Banda, Tomo II, foja 189, expediente de investigación.

[31] Véase el testimonio de Abraham Fraijo Orozco, padre de Emilia Fraijo Navarro, que dice: "…fácilmente pudieron identificarla por su etiqueta, por el nombre que estaba en su etiqueta… la primera niña que yo reconocí , ella no tenía ninguna quemadura estaba negrita de lo tiznada del humo, pero no tenía ninguna quemadura, ninguna quemada, y por eso la pude reconocer, porque la levanté y vi la etiqueta y María Alejandra, la primera niña que me tocó identificar y yo recuerdo que le dije a la doctora, todos los niños tienen en su ropa el nombre, para que no batallen para identificarlos, no sé por qué razón no… nos informaban, yo lo que pienso es que trataban de minimizar el daño, que no se viera a la luz pública las muertes que hubo en el momento de la tragedia…" (Tomo III, foja 236, expediente de investigación)

[32] Véase, entre otros, el testimonio de María Jesús Coronado Padilla, mamá de Paulett Coronado Padilla, que dice: "yo encontré a la niña, iban a ser las dos de la mañana, no entiendo el porqué todavía no nos hablaron para decirnos dónde estaban los niños, para esa hora nos decían que había fallecido casi treinta niños, yo cuando vi a la niña ya estaba identificada, se podía identificar, si las maestras entraron, las maestras la identificaron, porque la niña no tenía quemada la carita, no la tenía, entonces, yo ahorita todavía siento mucho coraje ¿por qué no nos dijeron? ¿Por qué no nos avisaron? Que medio Hermosillo se hubiera vuelto loco, carros por donde quiera, llegábamos a un hospital, teníamos que caminar hasta tres, cuatro calles porque no había estacionamiento, yo no sé quién mandaba, andábamos caminando todo el día, con los pies hinchados,

los momentos posteriores a la tragedia. En los alrededores de los hospitales la vialidad se dificultaba, en las salas de espera la identificación se hacía mediante letreros que indicaban los grupos a los que pertenecían los niños o mediante la exhibición de sus zapatitos. Cada hospital adoptó políticas distintas en cuanto a la identificación y localización de los menores[33], así como sobre la información que proporcionaba.

Ninguna autoridad se coordinó con los responsables de las distintas instituciones médicas a fin de recopilar y procesar la información. Lejos de que se implementara un mecanismo ágil para la sistematización de datos, las órdenes que recibió el personal de protección civil consistieron en enviar personal a recabar información a los hospitales, así como auxiliar a los padres a trasladarse de un lugar a otro en vehículos del ayuntamiento[34].

Incluso en los días que siguieron a la tragedia, la información que se proporcionaba no era fidedigna. En conferencia de prensa de siete de junio de dos mil nueve, Daniel Karam Toumeh, Director General del IMSS, informó que hasta ese momento había treinta y tres niños hospitalizados, mientras

---

ampollados, hasta esa hora que encontré a la niña y la niña tenía unas manchitas*."* Foja 141 vuelta, del Tomo II de la investigación. Así como testimonio de Marisol Montaño Estrada y Francisco Villarreal (papás de Danna Paola Villarreal) y Hermano de Marisol, foja 245 y 245 vuelta, tomo III del expediente.

[33] Véanse los reportajes "Viven todo un caos en hospitales", "Dolor intenso en hospitales" y "Una espera angustiosa", en el periódico El Imparcial de 6 de junio de 2009, p. 14.

[34] Véase el testimonio de Marco Antonio Trujillo Valencia y Víctor Manuel Vega Murrieta, Tomo II, foja 183, expediente de investigación. Asimismo, véanse los testimonios de Fernando García García, Rodolfo Barroso Herrera, Gabriela Mazón Tabanico y Magda Karina Contreras Sánchez, Tomo II, fojas 206-208, expediente de investigación.

que el diez de junio siguiente aseguró primero, que once menores continuaban internados, posteriormente que eran treinta, de los cuales once estaban en Hermosillo, tres en Obregón, diez en Guadalajara y cuatro en Sacramento —lo que da un total de veintiocho— y, finalmente que eran veintiséis los que permanecían hospitalizados[35].

Por otro lado, desde que los medios de comunicación informaron sobre el incendio en la guardería, las autoridades del Ayuntamiento gestionaron la posibilidad de que algunos menores fueran trasladados al Hospital de Sacramento, California, en los Estados Unidos de América.

A pesar de los testimonios de los padres entrevistados[36] por la Comisión Investigadora, se advierte la percepción de que el

---

[35] Versiones de las conferencias de prensa ofrecidas por el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), maestro Daniel Karam Toumeh, en el aeropuerto internacional de Hermosillo, Sonora, y en el salón de usos múltiples del edificio central del IMSS, respectivamente.

[36] Marisol Montaño Estrada y Francisco Villarreal (papás de Danna Paola Villarreal) y Hermano de Marisol.

"Manuel Montaño Estrada: Entonces dijimos, cómo puede ser, y ya empezamos a investigar aquí, y fue cuando contactamos aquí a Hermosillo, gente de Shriners, les expusimos cómo estaba la cosa y ya que nos habían dicho eso, varios niños querían amputarlos, nos dijo el señor, no pues están mal, eso no se hace, eso es el último recurso, estando en Estados Unidos, va a ser lo último que le van a hacer, por fin estuvimos, pelearnos y eso una semana que cómo le hacemos, con quién hablamos, a dónde vamos para que pueda, gente del Shriners trasladarse a Guadalajara y que se lleven a los niños a Estados Unidos a sus hospitales.

Francisco Villarreal: Mucho que dejaran entrar a ... los doctores ya habían venido y no los dejaron entrar a evaluar a los niños, nosotros pedimos mucho eso, cuando les dejaron evaluarlos, les decimos bueno, que se la lleven, ahí nos decían, es que Danna está muy bien, va muy bien, en un mes te la damos, quince días te la damos de alta, y la Danna no se veía tan bien como en quince días darla de alta.

(…)

Manuel Montaño Estrada: Pues aquí luego luego, se vió que intervino el Seguro Social, pues aquí estuvo el Director General, no sé qué puesto es del Seguro Social es Karám, él era el que daba las órdenes… vamos a llevar a niños para allá, vamos a hacer esto, no sé en qué se basaba, pero así era, luego luego, se vió la intervención del Seguro Social, aquí algunos niños estuvieron muy bien atendidos en el Hospital del Estado, en el Hospital

traslado de los menores fue obstaculizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, privilegiándose los traslados a hospitales de Obregón y Guadalajara, a pesar de que los padres deseaban su transferencia a Sacramento[37]. En todo caso, de los testimonios concatenados entre sí, se puede concluir que esto

---

Infantil del Estado, no sé por qué se los llevaría para allá, estaba más cerquita, es un hecho que me tocó a mí, cuando estábamos en el auditorio del Hospital Infantil, llegó gente del Shriners aquí en Hermosillo, llegó gente y dijo, saben qué, nosotros tenemos ahorita lugar para ochenta niños, si se los quieren llevar, nos los llevamos, comentó el mismo señor, el licenciado, se me fue el nombre, Barrera se apellida, que es el delegado de Shriners Sonora, puso a disposición ahí está, tengo yo los medios para trasladar ochenta niños, ustedes díganme a quién me llevo, pues no le permitieron, sabes qué, salte de aquí, incluso dio entrevistas en el radio con Ruíz Healy, está en el internet esa entrevista, expone sabes qué, yo puse todos los medios y me sacaron a patadas del Hospital, este Karám, junto con gente del Seguro Social de aquí, me sacaron y me dijeron no necesitamos tu ayuda, y fue cuando trasladaron a los niños, él mismo salió quejándose de que puso los medios.
(…)
Marisol Montaño Estrada: Pues si no podían con el paquete… no estaban preparados… no estaban preparados ni especializados, porque no tenían ni las instalaciones puestas, si no podían con el paquete, los hubieran mandado a... en vez de hacer el viaje a Guadalajara… a Sacramento…" fojas 245-249 del Tomo III del expediente de investigación.
Lorenzo Alberto Huguez Galvez (papá de María Jimena Huguez Mendoza): (…) ya como a media noche nos dicen que si queríamos trasladarla a Sacramento y nosotros decimos que sí, y ya después como a las cinco de la madrugada nos dicen que siempre no se va a trasladar a Sacramento, que por decisión de los médicos se va a trasladar a Guadalajara, que porque hay un mejor servicio y nosotros decidimos hacerlo y al llegar allá, no era un mejor servicio, era más de lo mismo." Foja 145 del tomo II de la Investigación.
Ver también, testimonios de Liliana María Cota López y Raúl Álvarez, padres de Ximena Álvarez Cota, foja 330 del Tomo I del expediente de la Investigación; Lizeth Yudith Badilla Paz, mamá de Emily Guadalupe Ceballos Badilla, foja 361 y 361 vuelta del Tomo I del expediente de la Investigación.

[37] Al respecto, en su comparecencia Eduardo Bours Castelo señaló: "(…) en una coordinación con el Seguro Social, esto es muy importante mencionarlo, porque también hay muchas versiones, sobre qué pasó con los movimientos del Seguro Social, Sonora, siendo estado fronterizo tiende mucho hacia la frontera norte, entonces los padres de familia, insistentemente decían que querían mover a los padres de familia al hospital de Sacramento, el Shriners, Hospital de Los Ángeles, y al hospital de no sé dónde, que los querían mover y el Seguro Social insistía mucho en moverlos todos a Guadalajara o a Ciudad Obregón, donde ellos tenían capacidad, entonces, desde hacer las gestiones con algunas organizaciones de la sociedad civil que participaron muy activamente, por cierto, a estar al pendiente de ellos, y por eso les decía, como yo les comenté, reiterarles que al Seguro Social, al señor Director, o sea, hay que hacer lo que los papás dicen hombre, pues si los señores quieren que se vayan a Sacramento, pues hay que llevarlos a Sacramento, no hay que pelear con ellos, qué necesidad tenemos todavía de crear o abrir un espacio más de discusión en algo que ya está suficientemente grave el asunto como para hacerlo, y gracias a eso abrimos, ya se había cerrado el tema de Sacramento, que algunos niños pudieron ser movilizados (…) Era muy importante sacar la aprobación del Seguro Social para hacer las movilizaciones, entonces eso lo pudimos afortunadamente lograr (…)" fojas 167 vuelta y 168 tomo I del expediente de la Investigación.

obedeció a una decisión centralizada del IMSS, lo que tuvo como consecuencia que, al menos, en opinión de muchos padres, los niños no recibieran una atención médica adecuada.

Los pequeños que no habían presentado lesiones aparentes y que fueron inicialmente valorados por paramédicos y entregados a sus padres, o bien revisados y dados de alta en los hospitales, días después presentaron cuadros de asfixia o accesos de tos, como consecuencia del daño pulmonar que sufrieron por la inhalación de gases tóxicos. Incluso niños que habían sido recogidos de la guardería antes del incendio, presentaron estas secuelas.

Si bien en los días posteriores a la tragedia, tanto el Hospital *Shriners* como el IMSS contactaron a los familiares para indagar sobre problemas respiratorios de los menores sobrevivientes[38], en la etapa inmediatamente subsecuente a la tragedia, no existió una coordinación ni se siguió un protocolo en cuanto a la atención que debía darse a los menores expuestos a los gases tóxicos[39].

---

[38] Véase el testimonio de Fabiola Angelina Domínguez Loya, mamá de Laura Fernanda Guadalupe Bustamante Domínguez que dice: "…al día siguiente va el Instituto Mexicano del Seguro Social a mi casa y a preguntarme si Laura vive ahí, que si había estado en la guardería ese día, que si había tenido algo, me preguntaron que si necesitaba algo, no, lo que yo necesito aquí lo tengo,". Tomo III, foja 425 del expediente de investigación. Asimismo véase testimonio de Lourdes Acuña Ortega, mamá de Anel Lourdes Castro Acuña que dice: "…de hecho una semana después nos contactaron de Shriners, estuvieron hablándole a unos papás y nosotros pues fuimos, la revisaron, le tomaron una placa y sí, sale inflamación en sus pulmones." Tomo III, foja 522 del expediente de investigación.

[39] Véase el testimonio de Cinthya Denisse Herrera (mamá de Carlos Abner Guerrero Herrera) que dice: "Si lo estuvieron revisando y le conectaron oxígeno y estuvo como una media hora, y me dijeron, quítaselo ya no es necesario, y pregunté que si dónde se lo quitaba y ya fue la enfermera y se lo quitó y me dijo que ni siquiera estaba prendido y ese día era mucha tensión y me dijo que me lo llevara que estaba bien, nunca le tomaron radiografías ni nada, cuando recogimos al niño, venía con moco negro, y cuando le quitamos ele oxígeno se nos ahogó, y lo llevamos al seguro y nos dijeron que estaba bien,

Como consecuencia de estos hechos **fallecieron cuarenta y nueve niñas y niños, de entre diez meses y cuatro años de edad**. Asimismo, **resultaron lesionados o expuestos a los gases tóxicos ciento cuatro niñas y niños**[40]. Con la finalidad de preservar su intimidad, en este dictamen se omitirán los nombres de los menores que sufrieron este terrible suceso.

En el caso de quienes resultaron lesionados, sus vidas y las de sus familias se han visto trastornadas. Muchos de ellos necesitan de cuidados especiales que han obligado a algunas madres a dejar de trabajar[41]. Las secuelas van desde daños pulmonares que tardarán años en sanar, hasta discapacidades permanentes. Las heridas emocionales requerirán de largos tratamientos psicológicos.

La muerte de cuarenta y nueve niños y las lesiones, muchas de ellas graves e irreversibles, de ciento cuatro, conmocionó la vida de los setecientos mil habitantes de Hermosillo, poniendo en evidencia la fragilidad del sistema de protección civil y del sistema de salud en los tres niveles de gobierno.

---

que había sido el susto, después de una semana lo empecé a llevar a que lo checaran y el niño sí estaba con los pulmones inflamado, los dos."

[40] Información de acuerdo con el padrón elaborado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Anexo 22 F del expediente de investigación.

[41] Véase, por ejemplo, testimonio de Silvia Aguayo Vázquez (mamá de Silvia Marian Esquer Aguayo) que dice: "Magistrado Carlos Ronzon Sevilla: ¿la bebé, Silvia, está en casa, pero quién se la cuida? Silvia Aguayo Vázquez: Yo. Magistrado Carlos Ronzon Sevilla: ¿Dejó de trabajar?. Silvia Aguayo Vázquez: Sí, ya no trabajo."

QUINTO. Estado general del sistema de guarderías.

Enseguida se analizarán dos aspectos torales para la comprensión del esquema de funcionamiento de las guarderías operadas por particulares: uno el marco legal que fundamenta su operación y, otro, el desorden generalizado en que se otorgan los contratos y operan dichos centros de cuidado infantil.

1. Legalidad del sistema de guarderías subrogadas a particulares.

El artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública y que ella comprenderá, entre otros, el servicio de guardería[42].

El sistema de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene su origen en la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, en la que se recogió la obligación de crear las guarderías como parte del régimen obligatorio.

---

[42] **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:
(…)
(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)
XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.
(…).

Para la prestación de este servicio por el Instituto, conforme a la normatividad vigente, existen varios esquemas. El "**ordinario**" es aquel con el que originalmente se inició la prestación del servicio, y se otorga en inmuebles construidos *ex profeso* para ello por el IMSS, o bien, rentados y adaptados, siendo atendidos de manera directa por personal contratado por el Instituto.

El esquema "**guardería de patrón**" encuentra fundamento en el artículo 213 de la Ley del Seguro Social, según el cual, el Instituto puede suscribir convenios de subrogación de servicios con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus establecimientos[43].

Ahora bien, a partir de mil novecientos ochenta y tres, el Consejo Técnico del Instituto, mediante la emisión de acuerdos, ha implementado otros modelos con el objetivo de generar opciones de atención a menor costo, así como mejorar la eficiencia del servicio mediante la ampliación de la capacidad instalada.

En ese año surgió el "**esquema participativo**", que operaba a través de patronatos formados por padres de familia y miembros del sindicato, con financiamiento del Instituto para el pago de gratificaciones y gastos de operación[44].

---

[43]**Artículo 213.** El Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.
[44] Acuerdo 844/83 del Consejo Técnico de once de mayo de mil novecientos ochenta y tres.

El esquema "**vecinal comunitario**" fue dado a conocer en el documento denominando "Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario", emitido por la Coordinación de Guarderías en mayo de mil novecientos noventa y nueve. En este documento se señala que el cuatro de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, mediante el acuerdo 17.1, la entonces Comisión Ejecutiva para la Reorganización Administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social aprobó el mencionado esquema.

La implementación de dicho modelo se estableció bajo el sistema de subrogación de servicios, disponiéndose para su instrumentación un marco normativo a fin de regular las características inmobiliarias, jurídicas, financieras, administrativas y operativas, así como los requisitos que debía cubrir la persona moral para convenir la prestación del servicio, facultándose a las delegaciones estatales del Instituto para dar seguimiento de las fases del proceso de evaluación de inmuebles, aprobación de la propuesta de cotización del servicio y suscripción de convenios. Se consideró que el sistema sería exitoso partiendo de la idea de lograr una mejoría en la calidad del otorgamiento del servicio, la eliminación de la inversión institucional de infraestructura de inmuebles, la reducción de tiempos en su implementación, el aumento sostenido en el número de grupos interesados en instalar guarderías y la generación de empleos.

En dos mil dos, se autorizó dentro del esquema "vecinal comunitario", la implementación de las variantes que se denominaron "**simplificado**" e "**intermedio**" y se dispusieron las formas de contratación para quienes prestaran el servicio de guarderías al treinta y uno de diciembre dos mil dos[45]. Este esquema fue modificado en dos mil tres, autorizándose su operación bajo la "**modalidad única**", conformada con la cuota de la variante intermedia y los requisitos y vigencia de tres años de la variante simplificada[46].

En dos mil cuatro, el Consejo Técnico autorizó que a partir de ese año operara el modelo de *"***guardería integradora***"* para atender tanto a niños sin discapacidad como a niños con discapacidad moderada, estableciendo que la contratación seguiría los lineamientos del acuerdo 602/2002, de trece de noviembre del dos mil dos[47].

En el año dos mil cuatro se autorizó que para la celebración de convenios de reversión de cuotas por los servicios de guarderías con los patrones que las tuvieran instaladas en sus empresas o establecimientos, debería tomarse en cuenta que resultaran viables para el Instituto y que la fijación de la cuota debería corresponder a un porcentaje de la prima, siempre y cuando la cantidad resultante fuera igual o inferior a la erogación que el Instituto tuviera que realizar por el pago de las cuotas a

[45] Acuerdo 602/2002, de trece de noviembre de dos mil dos.
[46] Acuerdo 298/2003 del Consejo Técnico del IMSS de veintisiete de agosto de dos mil tres.
[47] Acuerdo 498/2004, del Consejo Técnico del IMSS de veinte de octubre de dos mil cuatro.

una guardería que presta el servicio en el esquema vecinal comunitario único[48].

El veintinueve de abril de dos mil cinco, se reformó el artículo 237 A de la Ley del Seguro Social estableciéndose que en aquellos lugares donde el Instituto no contara con instalaciones para prestar el servicio de guarderías, se podrían celebrar convenios con los patrones del campo y organizaciones de trabajadores eventuales del campo para la subrogación de los servicios de guarderías en los términos de las reglas que para tal efecto expida el Consejo Técnico[49], lo que dio origen al esquema de "**guardería del campo**".

Adicionalmente, el Instituto en su calidad de patrón da cumplimiento a su obligación de otorgar el servicio de guardería a sus trabajadores a través del esquema "**Madres IMSS**", en términos del contrato colectivo de trabajo.

Así, en la actualidad el servicio de guardería opera bajo los esquemas "ordinario", "guardería de patrón", "vecinal comunitario único", "guardería del campo", "guardería integradora" y "Madres IMSS". En las siguientes este Tribunal hará referencia únicamente al esquema "vecinal comunitario único".

---

[48] Acuerdo 499/2004 del Consejo Técnico de veinte de octubre de dos mil cuatro.
[49] Estas *Reglas de carácter general para la subrogación de servicios de guardería en el campo con patrones y organizaciones de trabajadores eventuales del campo* fueron emitidas en Acuerdo 243/2005 del Consejo Técnico de trece de junio de dos mil cinco.

Este Tribunal Pleno estima que el diseño e implementación del esquema "vecinal comunitario único" o esquema de subrogación, encuentra sustento en el artículo 123, Apartado A, fracción XXIX, de la Constitución, el cual establece que la Ley del Seguro Social debe comprender el servicio de guardería.

Por su parte, el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo señala que la prestación de los servicios de guardería infantil por el Instituto Mexicano del Seguro Social se hará de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias[50].

Al respecto, la Ley del Seguro Social regula el servicio de guarderías en los artículos 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 211, 212, 213, 237 A, 251, fracción I, IV, VIII y XIII y 264, fracciones III y XVII.

En específico, el artículo 203 señala que los servicios de guardería infantil serán proporcionados por el Instituto en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico[51], sin que esto implique que deban ser proporcionados directamente por aquél, pues la remisión a las normas técnicas del Consejo le autoriza a establecer las modalidades para la prestación del servicio.

---

[50]"**Artículo 171.** Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

[51]**Artículo 203.** Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores a que se refiere el artículo 201. Serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.

Lo anterior se corrobora con el contenido del artículo 251 de la Ley del Seguro Social, el cual prevé que el Instituto debe satisfacer las prestaciones establecidas en dicho ordenamiento —entre las que se encuentra el servicio de guardería—, para lo cual puede realizar todos los actos jurídicos a fin de cumplir con sus fines, así como expedir lineamientos de observancia general para la aplicación de la ley[52].

En congruencia con esta facultad, el artículo 31 del Reglamento Interior del Instituto, le da al Consejo Técnico atribuciones para emitir disposiciones de carácter general[53].

De manera específica, el Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarderías, que desarrolla el contenido de la Ley del Seguro Social, establece que los servicios de guardería se regirán por las políticas y normas de orden técnico, administrativo y médico que dicte el Instituto[54].

---

[52]**Artículo 251.** El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:
(…)
II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
(…)
IV. En general, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquéllos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;
(…)
VIII. Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley; (…)”

[53]**Artículo 31.** El Consejo Técnico, además de las atribuciones que le confiere el artículo 264 de la Ley, tendrá las siguientes:
(…)
II. Emitir las disposiciones de carácter general que fuesen necesarias para la exacta observancia de la Ley;
(…).”

[54]**Artículo 1.** Los servicios de guardería, establecidos en el Título Segundo, sección primera del capítulo VII de la Ley del Seguro Social, se regirán por lo dispuesto en el presente Reglamento, así como por las políticas y normas de orden técnico, administrativo y médico, que dicte el Instituto Mexicano del Seguro Social.

De esta forma, el que el legislador haya delegado en el Consejo Técnico la emisión de las normas que regulen la prestación de los servicios de guardería infantil, implica que no es necesaria una disposición legal que previamente establezca un esquema determinado. Asimismo, la circunstancia de que el servicio de guardería se preste de manera directa o indirecta, a través de terceros, no son formas excluyentes entre sí, sino complementarias.

Por tanto, con base en estas normas, y tomando en cuenta la necesidad de ampliar el servicio a un mayor número de derechohabientes para hacer efectivos los derechos de las mujeres trabajadoras, así como la necesidad de racionalizar los recursos, el Instituto diseñó un sistema de subrogación que le permite enfrentar su obligación constitucional de proporcionar el servicio, el cual ha venido operando desde mil novecientos noventa y cinco, y ha sido incluso convalidado por diversos órganos fiscalizadores[55].

---

[55] En diciembre de dos mil uno, la Secretaría de la Función Pública al resolver una consulta sobre el marco legal aplicable a la subrogación de los servicios de guardería, consideró que la contratación se ubicaba dentro de los supuestos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público y, que podría ser bajo el supuesto de excepción a la licitación pública, siempre que las operaciones se sometieran al dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
En junio de dos mil dos, el IMSS solicitó se confirmara la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público para el esquema de subrogación de guarderías, a lo que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo resolvió que las contrataciones de prestación de servicios de guarderías que celebra el IMSS se encontraban sujetas a las disposiciones de la citada Ley del Adquisiciones, excepto aquellos que fueran proporcionados por los patrones en sus empresas o establecimientos.
Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación al revisar la cuenta pública de dos mil ocho, fue coincidente con la opinión referida en el párrafo precedente, al reconocer la posibilidad del Instituto de adjudicar dichos contratos mediante licitación pública, que es

En conclusión, la interpretación legal con base en la cual el Instituto ha asumido competencia para el diseño del esquema y la suscripción de los contratos de subrogación con particulares, es válida a la luz del marco constitucional y legal.

uno de los procedimientos a que se refiere la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.

2. El desorden generalizado en el otorgamiento de los contratos, operación y vigilancia de las guarderías subrogadas.

La Guardería ABC, en la que ocurrió el incendio que dio origen a esta investigación, operaba bajo el esquema *vecinal comunitario*, lo que dio lugar a la hipótesis de que las condiciones de poca seguridad que se dieron en ella, estaban inscritas en el contexto de un desorden generalizado en las guarderías subrogadas del seguro social.

Para corroborar la **existencia de un desorden generalizado en el otorgamiento, operación y vigilancia de estas guarderías**, los Magistrados de la Comisión llevaron a cabo una *auditoría jurídica* a la totalidad de ellas y ordenaron la realización de una *inspección ocular* en un número representativo de aquéllas.

El resultado de dichas revisiones es irrefutable. De acuerdo con la revisión física de los expedientes, de las mil cuatrocientos ochenta guarderías que funcionan bajo este esquema, sólo catorce contratos fueron suscritos previo el total cumplimiento de los requisitos de ley, once de ellos fueron regularizados después de la suscripción y en el resto falta al menos un documento.

Si bien no todos los documentos son igualmente trascendentes para garantizar que el servicio se preste en condiciones óptimas, el mínimo número de expedientes

integrados de forma completa, es muestra fehaciente de la falta de control que existe en torno a estas guarderías.

En cuanto a la **operación**, el resultado es contundente, pues se advierte que la gran mayoría no cumple con la normatividad que le resulta aplicable, ya que sólo el punto tres por ciento (0.3%) se ajusta a todos los requisitos necesarios para su funcionamiento.

Respecto de la **supervisión** que ejerce el Instituto Mexicano del Seguro Social, se puede dividir el análisis en dos aspectos: el primero, relativo al control administrativo, el cual es verificado en un ochenta y siete por ciento (87%); en tanto que, el segundo, perfilado a la supervisión de los aspectos de protección civil, otorga resultados realmente pobres.

Este resultado en materia de **protección civil**, indica que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha omitido vigilar que los prestadores del servicio de guardería cumplan con los estándares mínimos previstos en Normas Oficiales Mexicanas y en las legislaciones federales, estatales y municipales.

De manera concreta, en el aspecto relevante de protección civil, cabe destacar que al día del incendio, del total de guarderías operadas por particulares, no contaban con los siguientes elementos:

- **Equipo de incendios**: el sesenta y nueve punto siete por ciento (69.7%).

- **Dictamen favorable de instalaciones eléctricas**: el setenta y dos por ciento (72%).

- **Reconocimiento de validez oficial de la Secretaría de Educación Pública**: el cincuenta y uno punto ocho por ciento (51.8%).

En el aspecto de la supervisión de este mismo rubro, un alto porcentaje carecía de:

- **Dictamen de protección civil municipal vigente**: el cuarenta y nueve punto ocho (49.8%).

- **Dictamen de protección civil municipal anual**: el ochenta y tres punto siete (83.7%).

- **Visto bueno o dictamen de bomberos vigente**: el setenta y dos punto dos por ciento (72.2%).

- **Visto bueno o dictamen de bomberos anual**: el noventa y uno punto cuatro por ciento (91.4%).

- **Constancia de realización de simulacros**: el setenta y cinco punto uno por ciento (75.1%).

- **Constancia de capacitación de protección civil**: el setenta y tres punto tres por ciento (73.3%).

Por su parte, la *inspección ocular* realizada a un número representativo de guarderías subrogadas conforme a la muestra elaborada por peritos del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México[56], arroja resultados que reflejan que al cinco de junio de dos mil nueve, también existía incumplimiento en las medidas de seguridad que deben adoptarse[57], pues como se ve de los datos en la materia que enseguida se citan, **no tenían los siguientes elementos**:

- **Detectores de humo**: el cincuenta y siete por ciento (57%).

- **Extintores**: el cinco punto cuarenta por ciento (5.40%)

- **Luces de emergencia**: el cincuenta y cuatro punto siete por ciento (54.7%).

- **Rutas de evacuación**: el cinco punto treinta por ciento (5.30%).

[56] Anexos 30 y 37.
[57] Si bien la inspección se llevó a cabo con posterioridad a esa fecha, en la misma se asentó la situación actual de cada guardería y si el cumplimiento se había dado con posterioridad a esa fecha.

- **Piso antiderrapante en los baños**: el veintiséis punto cincuenta por ciento (26.50%).

- **Distancia a la salida menor a cuarenta metros**: el trece punto veinte por ciento (13.20%).

- **Realiza simulacros**: el cinco punto treinta por ciento (5.30%).

- **Salidas de emergencia**: el cuarenta y uno punto setenta por ciento (41.70%).

- **Apertura de puertas de emergencia con mecanismo de empuje hacia fuera**: el catorce por ciento (14%).

- **Sistema de alarma sonora**: el cuarenta y cinco por ciento (45%).

- **Instalaciones eléctricas en descuido**: el dos punto sesenta por ciento (2.60%).

- **Protectores de tomacorrientes en la pared**: el nueve punto noventa por ciento (9.90%).

Cabe señalar que el tema de las pruebas estadísticas es un asunto bastante debatido en la literatura especializada[58]. Con todo, puede decirse que existe un consenso bastante extendido

[58] Al respecto, véase TARUFFO, *La prueba de los hechos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 220-223.

en el sentido de que la validez de las mismas depende en buena medida del tipo de hecho que se intente probar. El rechazo a las pruebas estadísticas en determinados sectores del derecho se justifica con el argumento de que las frecuencias estadísticas, aunque sean muy elevadas, no dicen nada sobre hechos individuales que tuvieron lugar en el pasado[59], que normalmente son el tipo de hecho que tienen que probarse en el ámbito de los procesos judiciales.

En este sentido, por ejemplo, sería inadmisible que se pretendiera condenar a la compañía dueña del ochenta por ciento (80%) de los autobuses azules de una ciudad por el hecho de que exista una persona que declara haber visto que el autobús que atropelló a la actora era de color azul, si además el testigo no es capaz de proporcionar algún otro dato que permita identificar qué autobús en específico la atropelló[60]. De acuerdo con la crítica en cuestión, esa elevadísima frecuencia estadística no dice nada sobre el hecho concreto de cuál fue el autobús que atropelló a esa persona y a quién pertenecía.

Si lo que se pretende es atribuir responsabilidad a alguien por un hecho específico, resulta cuestionable la utilización de pruebas estadísticas para ese propósito. La idea que subyace a esta objeción es que este tipo de pruebas atenta contra la individualidad y la autonomía de las personas[61]. No obstante, si lo

---

[59] En este sentido, véase TARUFFO, *La prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 257.
[60] En la literatura especializada se utiliza este ejemplo, basado en un caso real, para ilustrar las dificultades que plantea la prueba estadística en el ámbito del razonamiento judicial.
[61] WASSERMAN, David T., "The Morality of Statistical Proof and the Risk of Mistaken

que se desea probar en un determinado caso no es un hecho concreto ocurrido en el pasado que esté referido a una sola persona, no puede esgrimirse una objeción como ésta para impugnar el uso de la evidencia estadística. Esta Suprema Corte considera que el tipo de hecho que se pretende acreditar en esta facultad de investigación es susceptible de corroborarse con la prueba estadística diseñada por la Comisión Investigadora por las siguientes razones.

En primer lugar, porque la muestra estadística que determinaron los peritos está asociada a una prueba que versa sobre hechos presentes: la inspección ocular de los centros que forman parte del sistema de guarderías subrogadas por el IMSS. En segundo lugar, porque la prueba no tiene como finalidad acreditar la situación de una guardería, sino el estado de todo el sistema de guarderías en relación con el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el ámbito de la protección civil. En tercer lugar, porque el argumento de que la prueba estadística atenta contra la autonomía y la individualidad de las personas pierde fuerza si ésta tiene como finalidad acreditar la conducta de una persona moral[62], como sucede en este caso, toda vez que lo que se busca probar era si el IMSS y los órganos competentes en el Estado de Sonora vigilaban adecuadamente el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección civil de los centros. Finalmente, este medio de convicción también es válido

---

Liability", *Cardozo Law Review* , vol. 13, 1992.

[62] PUNDIK, Amit, "Statistical Evidence and Individual Litigants. A Reconsideration of Wasserman's Argument from Autonomy", *The International Journal of Evidence and Proof*, vol. 12, 2008, pp. 317-319.

porque las objeciones al uso de la prueba estadística tienen que ser debidamente matizadas en función del sector del ordenamiento en el que se utilice[63]. Esto quiere decir, por ejemplo, que mientras tiene sentido mostrar ciertos reparos sobre la utilización de evidencia estadística en el proceso penal, no parece posible trasladar esas objeciones al ámbito de esta facultad de investigación, cuyo dictamen no tiene como finalidad imponer una pena.

De acuerdo con lo anterior, lo que sería inadmisible es que, a partir de los resultados que arrojó este medio de prueba y sin mediar ninguna otra premisa, se llegara a la conclusión de que el estado en el que se encontraba la guardería ABC, en relación con el cumplimiento de las medidas de protección civil exigidas por distintas normas, es el mismo que el de todo el sistema de guarderías. En este sentido, no sería aceptable que se utilizaran datos referidos a la frecuencia estadística con la que se presenta una propiedad en la muestra, es decir, la frecuencia con la que se presenta una determinada deficiencia o incumplimiento en materia de protección civil en las guarderías que se inspeccionaron, para afirmar que esa misma deficiencia también la tenía la guardería ABC.

Como se sostuvo anteriormente, el hecho que se pretende conocer a través de la prueba estadística en este caso **no es un hecho individual** referido a una **guardería en particular**. Lo que se intenta averiguar es cuál es el estado que guarda **todo el**

[63] *Ibídem*, pp. 319-320.

sistema de guarderías subrogadas del IMSS en relación con el cumplimiento de las distintas disposiciones en materia de protección civil. Ante la imposibilidad de verificar personalmente las mil cuatrocientos ochenta guarderías que conforman ese sistema, la Comisión de Magistrados encargada de elaborar el informe preliminar sobre esta facultad de investigación consideró que otra manera de probar ese hecho era a través del diseño de una muestra estadística que permitiera realizar una inferencia para extender los resultados de las inspecciones realizadas en esa muestra a toda a toda la población de la que se extrajo, es decir, a todo el conjunto de guarderías que operan bajo el esquema de subrogación a particulares.

Como puede observarse, la prueba que recabó la Comisión Investigadora para este efecto tiene un diseño de carácter científico. Para que se pueda inferir válidamente que los resultados que se encontraron en la muestra corresponden aproximadamente a la situación que existía en todo el universo de guarderías subrogadas, con un margen de error de siete por cierto de acuerdo con la metodología utilizada por los peritos, es indispensable que la muestra se haya determinado de conformidad con los parámetros científicos apropiados.

Una vez examinada la metodología empleada por los peritos del Instituto de Investigaciones Matemáticas y de Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México para determinar la muestra sobre la que se practicó la inspección ocular a las guarderías **(Anexo 30),** esta Suprema Corte considera que el

medio de prueba en cuestión resulta fiable, lo que significa que se tiene un grado de confianza suficiente en la veracidad de sus resultados. Por tanto, es posible concluir que de la revisión de los resultados mencionados se aprecia claramente que la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las medidas de protección civil fue un aspecto dejado de lado por las autoridades, no obstante ser un elemento de prevención fundamental para garantizar la integridad y salud de las personas, en el caso concreto, de un grupo de especial vulnerabilidad: niños en la etapa de primera infancia.

Un elemento adicional que corrobora la conclusión de la prueba de inspección ocular realizada de conformidad con la muestra estadística determinada por los peritos, en el sentido de que existía un desorden generalizado en la operación y vigilancia del sistema de guarderías, son los resultados de la Auditoría Superior de la Federación contenidos en el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008”.

En este informe se constata la falta de documentación que acredite la realización de evaluaciones para verificar la supervisión que se realiza a las guarderías, así como la actualización y mejora de los procedimientos y normas para el sistema de guarderías[64]. En este sentido, el órgano fiscalizador manifestó que “el diseño del sistema de control en el IMSS respecto del proceso de prestación del servicio de guardería

[64] *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, p. 254.

presenta debilidades en la identificación y evaluación de riesgos y en actividades de control en cuanto a la falta de revisión y actualización de sus normas y en la supervisión y mejora continua”[65].

Por otro lado, también se afirma que el IMSS omitió incluir en los contratos que celebró con los particulares encargados de prestar el servicio de guarderías la obligación de cumplir con la normas de seguridad relativas a las guarderías a las que se refieren distintas normas Normas Oficiales Mexicanas, así como la normativa sobre protección civil federal, estatal y municipal. De acuerdo con lo anterior, la Auditoría Superior concluye que “el IMSS no cumple su obligación de garantizar la seguridad e integridad de la población infantil”[66].

El informe también incluye la recomendación dirigida al IMSS para que “establezca sistemas que aseguren que se elaboren los programas de visitas de supervisión a todas las guarderías y estén debidamente autorizados, en cumplimiento del numeral 2 de los Criterios Generales para la supervisión-asesoría, y los numerales 16 y 19 del apartado de planeación de la supervisión-asesoría, de las Directrices para la implementación del Proceso de Supervisión-Asesoría para las Guarderías de los esquemas IMSS”[67]. Así, las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación también confirman que existía un

[65] *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, p. 255.
[66] *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, p. 255.
[67] *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, p. 267.

desorden en materia de otorgamiento de contratos, operación y supervisión de las guarderías subrogadas.

Ahora bien, si la situación imperante en el sistema de guarderías era un desorden generalizado, resulta plausible pensar que la situación de la guardería ABC se explica en gran parte por ese desorden. Este Alto Tribunal encuentra que existe un **vínculo entre el desorden generalizado y la guardería ABC**, pues las irregularidades encontradas en el otorgamiento del contrato de ésta, así como en su operación y supervisión, son análogas a las que quedaron evidenciadas en la gran mayoría de las guarderías que operan bajo este esquema

En efecto, este vínculo se demuestra con la revisión de las condiciones imperantes en esa guardería: funcionaba en una bodega habilitada para tal efecto, que del expediente del Instituto Mexicano del Seguro Social, se advierte nunca fue verificado a efecto de comprobar que era viable y seguro para el destino indicado.

El inmueble se encontraba ubicado en una zona que podía considerarse peligrosa, en tanto que de un lado compartía muro con una bodega que almacenaba papel, la parte trasera era colindante con una llantera, y a cuarenta y tres metros de distancia había una gasolinera en servicio.

No obstante que la guardería tenía la cantidad suficiente de salidas, éstas no contaba con los requerimientos de seguridad, la

puerta principal abría hacia adentro, sólo medía ochenta y cinco centímetros de ancho y tenía una reja de mampara con barrotes; otra de las salidas era por el salón de Lactantes C y, si bien es puerta abría hacia fuera, tenía herrajes con cerradura de llave, había una puerta más por el área de la cocina que también tenía herrajes con cerradura de llave. Otra puerta de salida se ubicada en la zona de patio, sin embargo, para llegar a ella era necesario pasar por una puerta intermedia que también tenía un herraje con cerradura de llave y pestillo que abría hacia el interior del edificio.

No había pasillo de salida entre el salón de usos múltiples y la puerta de salida. El área de paso obligado estaba llena de mobiliario y cubierta con una lona plástica altamente flamable que, como se sabe, contribuyó en gran medida a la dimensión de la tragedia.

Adicionalmente, sólo contaba con cuatro alarmas de incendio, colocadas una en el closet de aseo, otra en el guardarropas del personal, la tercera en la máquina expendedora y la última en la recepción, sin estar conectadas a ningún dispositivo, bocina o campana, careciendo el resto de las áreas de dicho sistema.

Algunos de estos problemas, como la dimensión y características de la puerta principal y las de emergencia, y la existencia de la lona plástica, fueron detectados en visita del Instituto Mexicano del Seguro Social de veintiséis de julio de dos

mil cinco[68], sin que dicha autoridad haya dado seguimiento a las observaciones formuladas, para corroborar su cumplimiento.

En estas condiciones, la ausencia de los elementos señalados, en porcentajes tan altos, permite afirmar que las condiciones de inseguridad de la Guardería ABC se encuadran en el marco del desorden generalizado en las guarderías subrogadas del IMSS, todo lo cual era, o al menos debia ser, del conocimiento del Instituto.

[68] Oficio 2790013200/23180. Anexo 3.3.2. Tomo II del Expediente de la Guardería ABC, S.C, de Hermosillo, Sonora, del IMSS, foja 98.

SEXTO. Deberes legales de los funcionarios en relación con el funcionamiento de guarderías.

En el considerando anterior se analizó el estado general de las guarderías pertenecientes al IMSS, la legalidad del sistema de subrogación y el desorden generalizado en que se encuentra tal sistema. A continuación se analizan los deberes legales de los funcionarios tanto del IMSS, como del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo, relacionados con el funcionamiento de las guarderías y con el suceso del 5 de junio en la Guardería ABC.

A. Autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social.

1. Director General.

Las obligaciones de este funcionario se encuentran definidas en la Ley del Seguro Social y el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social. En términos de estos ordenamientos, y con relación al servicio de guarderías le corresponde:

- Presidir la Asamblea General del Instituto que constituye la autoridad suprema del Instituto y, entre otras cuestiones, aprueba o modifica el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y

el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe del Comité de Vigilancia[69].

- Presidir las sesiones del Consejo Técnico, órgano de gobierno, representante legal y administrador del Instituto.

- Presentar anualmente al Consejo Técnico del Instituto el programa de labores para el siguiente periodo[70].

- Realizar todos los actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto.

- Proponer las políticas estratégicas para la conducción del Instituto[71].

---

[69] **Ley del Seguro Social**
Artículo 260. La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo.
Artículo 261. La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.
Artículo 262. La suficiencia de los recursos para todos y cada uno de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida y guarderías y prestaciones sociales así como de salud para la familia y adicionales, debe ser examinada anualmente al realizar el informe financiero y actuarial.
Si el balance actuarial acusare superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del cincuenta por ciento de los ingresos anuales respectivos. Después de alcanzar este límite, el superávit se aplicará, según la decisión de la Asamblea General al respecto, a mejorar las prestaciones de los seguros que se encuentren en este supuesto.
[70] **Ley del Seguro Social.**
Artículo 268. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:
I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
(…) III. Representar legalmente al Instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal o cualesquiera otra ley, así como ante todas las autoridades;
IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
(…) IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto.
[71] **Reglamento Interior del IMSS.**
Artículo 34. Las sesiones del Consejo Técnico serán presididas por el Director General del Instituto; si estuviere ausente fungirá como presidente el Secretario General del Instituto, procediendo a desempeñar el cargo de Secretario del Consejo, el servidor público del Instituto que designe el propio Consejo Técnico.
Artículo 35. Son atribuciones del Presidente del Consejo Técnico, las siguientes:

- Verificar el buen funcionamiento y cumplimiento de las disposiciones legales por parte de las Delegaciones del Instituto[72].
- Proponer al Consejo Técnico, en su carácter de presidente, la designación o destitución de los trabajadores que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al suyo, esto es, de los titulares de las direcciones normativas y de las delegaciones[73].
- Nombrar y remover a los trabajadores clasificados de confianza clase "A" en el contrato colectivo de trabajo.

I. Presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Técnico;
II. Autorizar el orden del día de las sesiones y someter a la consideración del Consejo Técnico los asuntos a tratar;
(…) VIII. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto;
(…).
Artículo 66. El Director General tendrá además de las atribuciones que le confiere el artículo 268 de la Ley, las facultades siguientes:
(…) IV. Proponer al Consejo Técnico las políticas estratégicas para la conducción del Instituto;
V. Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo Técnico y, en su caso, informar de los resultados; (…).

[72] **Reglamento Interior del IMSS.**
Artículo 138. Los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada a que se refiere este Capítulo estarán jerárquicamente subordinados al Director General, tendrán autonomía de gestión en los aspectos técnicos, administrativos y presupuestarios y se sujetarán a las disposiciones que expidan el Consejo Técnico y los demás Órganos Superiores del Instituto, así como a las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestaria.

[73] **Ley del Seguro Social**
Artículo 264. El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:
(…) IX. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al Director General del Instituto;
(…) XIV. Conocer y resolver de oficio o a petición del Director General, aquellos asuntos que por su importancia, trascendencia o características especiales así lo ameriten;
(…).
Artículo 268. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:
(…) VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza mencionados en la fracción IX del artículo 264;
VIII. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, facultad que podrá ser delegada en los términos que establezca el Reglamento Interior del Instituto, que deberá señalar las unidades administrativas del mismo y su circunscripción geográfica.
En cualquier caso los trabajadores de confianza a que se refiere esta fracción y la anterior deberán contar con la capacidad, experiencia y demás requisitos que se determinen en el Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta Ley; (…).

2. Director Jurídico.

En términos de lo dispuesto en el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social[74], a este funcionario, de manera destacada, le corresponde:

- Fijar los criterios de interpretación, para efectos administrativos, de la Ley y sus reglamentos y en general dictar y encauzar el criterio jurídico del Instituto.
- Dictar normas relacionadas con el registro y control de los contratos, convenios y demás instrumentos jurídicos en los que se establezcan obligaciones de pago del Instituto frente a terceros.

---

[74] **Artículo 75**. La Dirección Jurídica tendrá las facultades siguientes:
I. Fijar los criterios de interpretación, para efectos administrativos, de la Ley y sus reglamentos y, en general, dictar y encauzar el criterio jurídico del Instituto;
II. Dictar normas relacionadas con el registro y control de los contratos, convenios y demás instrumentos jurídicos en los que se establezcan obligaciones de pago del Instituto frente a terceros;
III. Validar jurídicamente y registrar los contratos y convenios que suscriba el Director General;
IV. Coordinar la formulación y someter a la consideración del Director General, para su presentación al Consejo Técnico del Instituto, de los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como reglamentos, decretos y acuerdos correspondientes, así como analizar y validar el Estatuto del Instituto a que se refiere el artículo 286 I de la Ley;
V. Coordinar y llevar a cabo, por instrucciones del Consejo Técnico, las acciones encaminadas a presentar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y cualquier otra instancia que señalen las disposiciones legales y reglamentarias;
VI. Coordinar el registro de los nombramientos de los servidores públicos de mando propuestos por el Director General al Consejo Técnico, así como el de firmas de aquellos que en ejercicio de sus facultades puedan obligar al Instituto;
VII. Asesorar jurídicamente a los Órganos Superiores y unidades administrativas del Instituto; fungir como órgano de consulta y realizar los estudios e investigaciones jurídicas que requiera el desarrollo de las atribuciones del Instituto, con independencia de las funciones que en materia de consulta, asesoría e investigación ejerzan dichas unidades;
(…)
XXII. Las demás que le señalen la Ley, sus reglamentos, acuerdos del Consejo Técnico, así como las que le encomiende el Director General.
La Dirección Jurídica será auxiliada en el cumplimiento de sus atribuciones por las Coordinaciones de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente; de Legislación y Consulta; de Asuntos Contenciosos; de Investigación y Asuntos de Defraudación, y Laboral.”

- Validar jurídicamente y registrar los contratos y convenios que suscriba el Director General.
- Coordinar la formulación y someter a la consideración del Director General para su presentación al Consejo Técnico, los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como reglamentos, decretos y acuerdos correspondientes.
- Coordinar y llevar a cabo por instrucciones del Consejo Técnico, las acciones encaminadas a presentar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

3. Director de Prestaciones Económicas y Sociales.

De acuerdo con la estructura orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos que le competen, dicho organismo contará con una Secretaría General y diversas Direcciones Normativas, que en términos del organigrama de la institución dependen directamente del Director General, una de ellas, la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales[75].

---

[75] **Reglamento Interior del IMSS.**
"**Artículo 3.** Para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos que le competen al Instituto, contará con:
I. Secretaría General;
II. Direcciones Normativas:
a) Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones;
b) Dirección de Finanzas;
c) Dirección de Incorporación y Recaudación;
d) Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico;
e) Dirección Jurídica;
f) Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, y
g) Dirección de Prestaciones Médicas.
El Instituto contará con un Órgano Interno de Control, que se regirá conforme al artículo 83 de este Reglamento.

Esta dirección se constituye como el órgano encargado de establecer y aplicar acciones normativas, de asesoría, apoyo técnico, así como la instrumentación de programas y acciones de evaluación en el ámbito nacional, con el propósito de que los procesos operativos para el otorgamiento y control de las prestaciones económicas, las prestaciones sociales, los servicios de ingreso y el servicio de guarderías, se realicen con oportunidad, eficiencia y sentido humano.

El marco legal que constriñe la actuación del titular de esta área, se contiene en el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales y el Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías, de conformidad con los cuales tiene las obligaciones que enseguida se señalan:

- Dictar dentro del área de su competencia, disposiciones, lineamientos y criterios que serán de observancia obligatoria para los órganos colegiados, de operación administrativa desconcentrada y operativa, así como aprobar los manuales de operación, de procedimientos e instructivos normativos [76].

[76] **Reglamento Interior del IMSS.**
Artículo 5. Los órganos Superiores y Normativos dictarán, de conformidad con el ámbito de su competencia, según lo establecido en el presente Reglamento, disposiciones, lineamientos y criterios que serán de observancia general y obligatoria para los órganos Colegiados, de Operación Administrativa Desconcentrada y Operativos; regularán la recopilación, análisis y sistematización de la información generada por estos últimos, y aprobarán los manuales de operación, de procedimientos e instructivos normativos.
Los órganos del Instituto quedan obligados a coordinarse entre sí dentro de los ámbitos de su competencia, cuando los asuntos a su cargo requieran documentación, criterios de

- Atender los asuntos que le competan en coordinación con las unidades administrativas a su cargo[77].

- **Planear, dirigir y normar** las acciones y procedimientos relacionados con el otorgamiento del **servicio de guarderías** que garanticen el bienestar individual y colectivo de la población derechohabiente[78].

- Ejercer directamente, en el ámbito de su competencia las atribuciones conferidas en la Ley y el Reglamento a los órganos de operación desconcentrada, en los asuntos que por su importancia y trascendencia puedan afectar los intereses del Instituto[79].

---

operación o cualquier otra información necesaria para efecto de coadyuvar al logro de los fines institucionales.

[77] **Reglamento Interior del IMSS**
Artículo 6. A los titulares de los Órganos Normativos corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos competencia de las unidades administrativas que les sean adscritas y tendrán, además, las facultades siguientes:
(…) II. Atender los asuntos que le competen en coordinación con las unidades administrativas a su cargo, así como con los otros órganos Normativos, de Operación Administrativa Desconcentrada y Operativos;
V. Determinar los perfiles de puestos que deben reunir los jefes de servicios delegacionales y, en su caso, de los que correspondan en las Unidades Médicas de Alta Especialidad y subdelegados, así como del personal de confianza de sus unidades administrativas, y (…).

[78]**Artículo 81.** La Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales tendrá las facultades siguientes:
I. Planear, dirigir y normar las acciones y procedimientos relacionados con el otorgamiento de las prestaciones en dinero, servicio de guarderías, prestaciones sociales institucionales y otros servicios y prestaciones a su cargo, conforme a lo establecido en la Ley y sus reglamentos, comprendiendo los ingresos de dichas prestaciones y servicios y, en su caso, evaluar sus resultados;
II. Dictar disposiciones, lineamientos y criterios de observancia general y obligatoria para las instancias y unidades operativas de prestaciones económicas, guarderías, prestaciones sociales institucionales, así como de otros servicios y prestaciones a su cargo, y regular la recopilación, evaluación y sistematización de la información que al respecto se genere;
(…) IV. Establecer coordinación con los órganos Normativos, Colegiados, de Operación Administrativa Desconcentrada y Operativos, para la adecuada aplicación de la normatividad emitida para el otorgamiento de las prestaciones en dinero, servicio de guarderías, prestaciones sociales institucionales y otros servicios y prestaciones a su cargo; (…).

[79] **Reglamento Interior del IMSS**
Artículo 7. Los órganos Superiores y Normativos, en aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia puedan afectar los intereses del Instituto, se encuentran

- Determinar los perfiles de puestos que deben reunir los jefes de servicios delegacionales, así como del personal de confianza de sus áreas administrativas.
- Autorizar el desarrollo e implantación de nuevos modelos de atención infantil en guarderías, que respondan a las necesidades y características de la población demandante[80].
- **Coordinar con los órganos** normativos, colegiados, **de operación administrativa desconcentrada** y operativos, para la adecuada aplicación de la normatividad emitida para el otorgamiento del servicio de guarderías.
- Dictar y establecer las normas, políticas, criterios y lineamientos que regulen el otorgamiento y expansión de los servicios de guardería[81].

---

facultados para ejercer directamente las atribuciones conferidas por la Ley y este Reglamento a los órganos Colegiados, de Operación Administrativa Desconcentrada y Operativos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

[80] **Reglamento Interior del IMSS**
Artículo 81. La Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales tendrá las facultades siguientes:
(…)
X. Autorizar el desarrollo e implantación de nuevos modelos de atención infantil en guarderías, que respondan a las necesidades y características de la población demandante, conforme a la capacidad del Instituto;
(…)"

[81] **Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales.**
(…) **8.** Funciones sustantivas
8.1. Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales
- Planear, dirigir y normar las acciones para el otorgamiento de las prestaciones económicas, prestaciones sociales, servicios de ingreso y servicio de guarderías que garanticen el bienestar individual y colectivo de la población derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social.
(…)
- Dictar y establecer las normas, políticas, criterios y lineamientos institucionales que regulen el otorgamiento y expansión de los servicios de guardería para hijos de trabajadoras aseguradas, del trabajador viudo o divorciado al que judicialmente se le hubiere confiado la custodia de sus hijos o de los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y custodia de un menor.
(…)
- Dictar y establecer las normas, políticas, criterios y lineamientos institucionales para evaluar los servicios de prestaciones económicas, prestaciones sociales, servicios e ingreso y guarderías, que permitan adoptar las medidas preventivas y correctivas en el otorgamiento de dichos servicios y desarrollar programas de mejora continua.

- Dictar y establecer las normas, políticas, criterios y lineamientos institucionales para evaluar los servicios de guarderías que permitan adoptar las medidas preventivas y correctivas en el otorgamiento de dichos servicios y desarrollar programas de mejora continua.

4. Coordinadora de Guarderías.

La Coordinación de Guarderías depende de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Las obligaciones de este puesto se encuentran contenidas en el Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales y en el Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías. Con relación al tema que nos ocupa, son las siguientes:

- Establecer el soporte técnico y proponer directrices generales y el marco normativo para el otorgamiento del servicio de guarderías[82].

(…).

[82] **Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales.**
(…) **8.5** Coordinación de Guarderías.
- Establecer el soporte técnico y proponer las directrices generales y el marco normativo para el otorgamiento del servicio de guarderías.
- Planear la expansión del servicio de guarderías.
- Coordinar la elaboración de estudios que proyecten la oferta y demanda del servicio de guarderías.
- Aprobar la realización de investigaciones, estudios científicos y técnicos en materia de desarrollo infantil en guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social que sustenten el mejoramiento del servicio de éstas.
(…)
- Promover el desarrollo e implantación de nuevos modelos de atención infantil que responsan a las necesidades y características de la población demandante.
- Definir sistemas de información que permitan evaluar los resultados de la operación y expansión del servicio de guarderías.

- Planear la expansión del servicio de guarderías.
- Coordinar la elaboración de estudios que proyecten la oferta y demanda del servicio de guarderías.
- Promover el desarrollo e implantación de nuevos modelos de atención infantil que respondan a las necesidades y características de la población demandante.
- Definir sistemas de información que permitan evaluar los resultados de la operación y expansión del servicio de guarderías.
- Coordinar acciones para evaluar la operación y **asegurar la calidad del servicio** de guarderías.
- Validar la vigencia de la normatividad emitida para la prestación del servicio de guarderías.
- Definir los mecanismos que permitan la descentralización de los procesos operativos del servicio de guarderías.
- Realizar modificaciones al Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías[83].

- Coordinar acciones para evaluar la operación y asegurar la calidad del servicio de guarderías.
- Validar la vigencia de la normatividad emitida para la prestación del servicio de guarderías.
- Definir los mecanismos que permitan la descentralización de los procesos operativos del servicio de guarderías.

(…).

[83] **Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías.**
4. Políticas.
1. El presente Manual de Procedimientos, será de observancia obligatoria para el personal adscrito a la Coordinación de Guarderías y Departamentos Delegacionales de Guarderías.
(…) **26.** Será facultad exclusiva de la Coordinación de Guarderías realizar modificaciones al presente manual.
(…).

5. Delegado Estatal en Sonora.

Las delegaciones estatales son órganos de operación administrativa desconcentrada que se encuentran jerárquicamente subordinadas al Director General, y a propuesta de éste son nombrados por el Consejo Técnico[84]. Gozan de autonomía de gestión en el aspecto técnico, administrativo y presupuestario, debiendo sujetarse a las disposiciones que expidan el Consejo Técnico y los demás Órganos Superiores del Instituto, así como a las disposiciones jurídicas aplicables a la materia[85]. Estas áreas son las directamente responsables de la

---

[84] **Ley del Seguro Social.**
"**Artículo 264.** El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:
(…) IX. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al Director General del Instituto;
(…).
"**Artículo 268.** El Director General tendrá las siguientes atribuciones:
(…) VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza mencionados en la fracción IX del artículo 264;
(…)."
Reglamento Interior del IMSS.
"**Artículo 2.** Para los efectos de este Reglamento, serán aplicables las definiciones establecidas en el artículo 5 A de la Ley del Seguro Social, así como las siguientes:
(…) IV. Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada:
a) Delegaciones estatales y regionales, y
(…).
"**Artículo 144.** Son atribuciones del Delegado dentro de su circunscripción territorial, las siguientes:
(…) XXIX. Supervisar que las unidades administrativas adscritas cumplan con la aplicación de las disposiciones de la Ley y sus reglamentos, las demás disposiciones legales aplicables, así como de los criterios emitidos por el Consejo Técnico del Instituto y la normatividad emitida en el área de su competencia;
(…).
"**Artículo 145.** Los delegados, en su ámbito de competencia y circunscripción territorial, para la prestación de los servicios institucionales de manera operativa, ejercerán a través de sus unidades administrativas, las atribuciones conferidas en este Reglamento a los Órganos Normativos, salvo aquéllas cuyo ejercicio expresamente limiten o se reserven a éstas.
(…).
[85]**Reglamento Interior del IMSS.**
"**Artículo 138.** Los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada a que se refiere este Capítulo estarán jerárquicamente subordinados al Director General, tendrán autonomía de gestión en los aspectos técnicos, administrativos y presupuestarios y se

operación de los servicios institucionales, excepto las correspondientes a las Unidades Médicas de Alta Especialidad[86].

La actuación de este funcionario se encuentra regulada por las disposiciones de la Ley del Seguro Social, el Reglamento Interior del Instituto, las Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario, las Normas que establecen las Disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería y la Norma Oficial Mexicana 167-SSA1-1997, en los siguientes términos:

- Es el directamente **responsable de la operación** de los **servicios** institucionales, entre los cuales está el **de guardería**.
- Le corresponde establecer la coordinación entre las diferentes áreas y proporcionar a las unidades que las conforman los presupuestos y recursos necesarios para que cumplan con las metas de los programas de trabajo[87].

---

sujetarán a las disposiciones que expidan el Consejo Técnico y los demás Órganos Superiores del Instituto, así como a las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestaria.

[86] **Reglamento Interior del IMSS.**
"**Artículo 139.** Las delegaciones del Instituto serán las directamente responsables de la operación de los servicios institucionales, excepto los encomendados a las Unidades Médicas de Alta Especialidad. Asimismo, establecerán la coordinación necesaria entre sus diferentes áreas, y proporcionarán a las unidades que las conforman los presupuestos y recursos necesarios para que éstas puedan cumplir de manera eficiente con las metas fijadas en los programas de trabajo.

[87] **Reglamento Interior del IMSS.**
Artículo 139. Las delegaciones del Instituto serán las directamente responsables de la operación de los servicios institucionales, excepto los encomendados a las Unidades Médicas de Alta Especialidad. Asimismo, establecerán la coordinación necesaria entre sus diferentes áreas, y proporcionarán a las unidades que las conforman los presupuestos y recursos necesarios para que éstas puedan cumplir de manera eficiente con las metas fijadas en los programas de trabajo.
Artículo 144. Son atribuciones del Delegado dentro de su circunscripción territorial, las siguientes:

- Debe supervisar que las unidades administrativas adscritas cumplan con la aplicación de las disposiciones de la ley y sus reglamentos, las demás disposiciones aplicables, así como los criterios emitidos por el Consejo Técnico del Instituto y la normatividad emitida en el área de su competencia.

- Al ser una norma aplicable para la operación de guarderías, estaba obligado a verificar el cumplimiento de las disposiciones de la NOM 167-SSA1-1997, la cual establece los procedimientos en materia de asistencia social a menores y adultos mayores y resulta aplicable a todas las dependencias de la administración pública federal y local, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que conforman el Sistema Nacional de Salud. Esta Norma Oficial establece, entre otros aspectos, los requerimientos mínimos de seguridad con que deben contar los establecimientos de guarderías infantiles[88].

I. Representar al Instituto, como organismo fiscal autónomo y al Director General, ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, así como con aquéllas que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal, en los términos del poder notarial conferido, pudiendo sustituir total o parcialmente éste en favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y abogados respectivos;
(…) XXIX. Supervisar que las unidades administrativas adscritas cumplan con la aplicación de las disposiciones de la Ley y sus reglamentos, las demás disposiciones legales aplicables, así como de los criterios emitidos por el Consejo Técnico del Instituto y la normatividad emitida en el área de su competencia;
(último párrafo) Las delegaciones para el eficaz desempeño de sus atribuciones, se integrarán con las jefaturas y unidades administrativas que sean autorizadas por la Dirección General o la Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones. Éstas tendrán a su cargo el desempeño de las atribuciones que les señalen los manuales de organización respectivos.

[88] **Norma Oficial Mexicana 167-SSA1-1997.**
"(…)**1.** Objetivo
Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer los procedimientos para uniformar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a menores y adultos mayores.
2. Campo de aplicación

- Certificar, mediante escrito, la demanda suficiente en la localidad y zona propuesta para la instalación de una guardería[89].

Esta Norma Oficial Mexicana es aplicable a todas las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que conforman el Sistema Nacional de Salud.
(…).
4. Definiciones y abreviaturas
(…)**4.10** Guardería, al establecimiento que durante la jornada laboral de los padres o tutores
proporciona atención integral a niños desde los 43 días de nacido hasta los 6 años de edad."
"(…) **5.3.3.2** En guarderías infantiles estará orientado a:
5.3.3.2.1 Elevar los niveles de salud y educación.
5.3.3.2.2 Ofrecer protección y favorecer el desarrollo del niño y la madre.
(…)
5.6 Servicios Generales.
Todo establecimiento debe dar cumplimiento a las disposiciones emitidas por el Programa Nacional de Protección Civil, en función a los riesgos a los que están principalmente expuestos (incendios, sismos, inundaciones, entre otros) y a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA2-1993, Que establece los Requisitos Arquitectónicos para Facilitar el Acceso, Tránsito y Permanencia de los Discapacitados a los Establecimientos de Atención Médica del Sistema Nacional de Salud.
5.6.1 Todo establecimiento debe contar con:
(…) **5.6.2** Las instalaciones hidráulicas, eléctricas, contra incendios, de gas, intercomunicación y especiales deben proyectarse de acuerdo a los reglamentos vigentes de cada entidad.
5.6.3.1 Diseño arquitectónico para desalojo del inmueble en caso de siniestro.
5.6.3.2 Prevención contra incendios de acuerdo al Reglamento de Seguridad y Siniestros vigente en la entidad federativa o localidad.
5.6.3.3 Se debe contar con la capacidad necesaria de agua almacenada para el uso en caso de
siniestros, atendiendo a lo que establezca el reglamento de bomberos.
5.6.3.4 Detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos, accesible para el personal indicado.
5.6.3.5 Colocación de extintores en lugares estratégicos.
5.6.3.6 Sistema de alarma de emergencia sonoro, que se pueda activar mediante interruptor, botón o timbre estratégicamente colocado y accesible al personal.
5.6.3.7 Disponer de un sistema de iluminación de emergencia en las áreas de tránsito del personal y los usuarios.
5.6.3.8 Ubicación de señalamientos apropiados de tamaño mayor que el usual, para que orienten al usuario en caso de desalojo.
5.6.3.9 Puertas de salida de emergencia con la dimensión necesaria y dispositivos de fácil operación.
5.6.3.10 Puertas o canceles con vidrio que limiten diferentes áreas, con bandas de color que indiquen su presencia.
5.6.3.11 En muros no utilizar materiales inflamables o que produzcan gases y humos tóxicos.
(…).
"**12.** Observancia de la Norma
La vigilancia de la aplicación de la presente Norma corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su respectiva competencia.

[89] **Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario.**
1. Certificación de la Demanda.

- Legalizar los contratos derivados de la prestación del servicio, previa revisión del Área Jurídica Delegacional[90].

- **Verificar**, mediante las instancias correspondientes, que los **documentos entregados por el ofertante cumplan con todos los requisitos legales**. Entre dichos documentos se encuentran el dictamen estructural del inmueble, en caso de que la instancia técnica delegacional lo considere necesario; el dictamen técnico de seguridad; la exposición fotográfica del inmueble, de fachadas, servicios, desniveles de piso, interiores y exteriores que contemplen la vista general de la edificación, o cualquier aspecto que se considere relevante; el plano arquitectónico del inmueble a operar como guardería, sancionado, certificado y autorizado por la delegación del IMSS a través de sus áreas responsables, el cual deberá contener, entre otras especificaciones, el croquis de localización con colindancias[91].

La Delegación certificará mediante escrito, que existe la demanda suficiente del Servicio de Guardería en la localidad y zona propuesta del ofertante para la instalación de la unidad.
Lo anterior con el objeto de asegurar la óptima ocupación de la Guardería y el máximo beneficio a la población asegurada con derecho a los servicios.
Para dar sustento al documento referido, la Delegación , a través de las áreas correspondientes podrá realizar, entre otras, las siguientes acciones:

- Depurar las solicitudes pendientes en las Guarderías de la localidad.
- Localizar, mediante estudio de campo, los centros de trabajo que ocupen mayoritariamente fuerza productiva femenina, con necesidades del Servicio.
- Ubicar en un plano de la localidad, los jardines de los niños, escuelas y centros de atención infantil particulares, que otorguen los Servicios de Guardería.

[90] **Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías.**
4. Políticas.
(…) **17.** Será facultad de los Delegados Regionales, Estatales y del Distrito Federal del IMSS, la legalización de los Contratos derivados de la prestación del servicio, previa revisión del Área Jurídica Delegacional. (…).

[91]**Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario.**
2.2 Documentos Jurídicos.
La Delegación del IMSS, mediante las instancias correspondientes, deberá verificar que los documentos establecidos, cumplan con todos los requisitos legales, para asegurar que las empresas ofertantes interesadas en otorgar los Servicios de Guardería se encuentren legalmente constituidas y posean la infraestructura, capacidad técnica, financiera y humana para asegurar la calidad deseada, así como hacer frente a sus obligaciones

fiscales y laborales, contenidas en el Convenio de Subrogación de Servicios.

- Carta de intención y oferta del Servicio de Guarderías. (…).
- Escritura constitutiva de la empresa ofertante. (…).
- Poder notarial con el cual se acredite la representación legal de la empresa ofertante (en caso de no estar especificada la representación en el acta constitutiva). (…).
- Acta de asamblea de la empresa ofertante protocolizada ante notario público con la cual se ratifique o modifique la integración del consejo directivo y/o la representación legal de la empresa (en caso de no estar especificada en el acta constitutiva). (…).
- Licencia sanitaria o notificación de apertura o funcionamiento de establecimiento ante la Secretaría de Salud.
  Verificar:
- Correspondencia entre la razón y la denominación de la empresa ofertante.
- Domicilio.
- Que se encuentre vigente.
- Responsable del establecimiento.
- El fin explícito para el Servicio de Guardería.
- Licencia de uso de suelo
  Verificar:
- Correspondencia entre la razón y la denominación de la empresa ofertante.
- Domicilio.
- Que se encuentre vigente
- El destino explícito para el Servicio de Guardería.
  Este documento no se podrá sustituir por aviso de trámite o constancia de zonificación.
- Licencia de funcionamiento.
  Cotejar:
- Correspondencia entre la razón social y la denominación de la empresa ofertante.
- Domicilio.
- Que se encuentre vigente.
- Autorización explícita para el funcionamiento como Guardería.
- Registro Federal de Contribuyentes de la Sociedad Civil.
  Verificar que corresponda al del a empresa ofertante.
- Registro Patronal ante el IMSS.
  Verificar que corresponda al de la empresa ofertante.
- Escritura Pública que acredite la propiedad del inmueble. (…)
- Contrato de comodato. (…)
- Contrato de arrendamiento (…)
- Plantilla de personal del ofertante y distribución de horarios del personal educativo por sala de atención.
  Este documento deberá ser elaborado en hoja membretada de la empresa ofertante, se verificará que corresponda al a capacidad instalada total y por sala de atención, ofrecida para el servicio del Instituto. (Anexo 3 del Convenio de Subrogación de Servicios).
  El Representante Legal que aparece en el acta constitutiva de la empresa ofertante, o en su caso en el acta de asamblea o poder notarial, deberá ser el mismo que se identifique con el nombre y firma en el margen o calce de cada una de las hojas que componen este documento.
- Guía de Mobiliario, Equipo y Material Didáctico y de Consumo. (…).
- Dictamen estructural del inmueble.
  En caso de que la Instancia Técnica Delegacional lo considere necesario
  Expedido por perito profesional del ramo de la construcción garantizando la seguridad de la edificación, tomando en consideración su uso y destino.
- Dictamen Técnico de Seguridad.
  Expedido por el Departamento de Bomberos de la localidad, mediante el cual se garantice la seguridad del establecimiento.
- Exposición fotográfica del inmueble (material de apoyo).

- Verificar que el inmueble, las instalaciones, el equipo y el mobiliario reciban el mantenimiento preventivo y/o correctivo

---

De fachadas, servicios, desniveles de piso, interiores y exteriores que contemplen la vista general de la edificación, o cualquier aspecto que se considere relevante.

- Plano arquitectónico del inmueble a operar como Guardería.
  Sancionado, certificado y autorizado por la Delegación del IMSS a través de sus áreas responsables, presentado a una escala de 1:100 ó 1:50.
  Deberá contener:
- Dirección completa.
- Superficie del terreno (cotas).
- Superficie construida (cotas y niveles de piso).
- Croquis de localización de colindancias.
- Orientación.
- Locales y servicios definidos y amueblados.
- Capacidad instalada total y por sala de atención.
- Capacidad instalada total y por sala de atención para el servicio de población no beneficiaria, en su caso.
- Capacidad instalada total y por sala de atención para el servicio de población beneficiara del IMSS.
- Número de W.C. y lavamanos para niños.
  El plano se integra como anexo 2 del Convenio de Subrogación de Servicios de Guardería.
- Póliza de Fianza a favor del IMSS. (…)
- Seguro de Responsabilidad Civil. (…)
- Programa Educativo Asistencial. (…)
- Propuesta de Cotización del Ofertante. (…)

2.3 Inmuebles.

2.3.1. Ubicación

Los inmuebles propuestos por los ofertantes deberán ser evaluados por las instancias Delegacionales correspondientes, considerando que las edificaciones reúnan las siguientes condiciones:

Que funcione o pueda operar como Guardería para niños hasta 4 años de edad en inmueble ex profeso o casa-habitación adaptada.

Estar alejado de zonas que presenten inundaciones, ruido, contaminación ambiental, vías rápidas o carreteras, gasolineras o cualquier otra circunstancia que sea motivo de riesgo.

Contar con todos los servicios municipales: agua, energía eléctrica, drenaje, alumbrado público, banquetas, guarniciones, teléfono y transporte urbano.

2.3.2. Características

El Instituto (Delegación) evaluará las propuestas de inmuebles que el ofertador presente, en caso de no contar con el dictamen estructural se deberá solicitar al interesado a criterio o juicio de la instancia Delegacional correspondiente: planos de cimentación, estructura, instalaciones, áreas y todos aquellos elementos que permitan asegurar que el plantel reúna las condiciones para el Servicio de Guardería. El ofertante presentará planos arquitectónicos y estructurales de la edificación (Escala 1:100 ó 1:50).

El Instituto (Delegación) deberá aplicar la Cédula de Evaluación del Inmueble para Guardería (Anexo 2).

La superficie construida constará de un nivel o dos como máximo.

Las áreas deberán tener ventilación e iluminación natural.

Deberá presentar la seguridad necesaria, considerando el uso que de este se hace.

De acuerdo a las opciones de lugares a ofertar, deberá tener las siguientes áreas: (…).

para su conservación y buen funcionamiento, de acuerdo a lo que establecen la NOM 167-1997 y la normatividad institucional[92].

6. Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales.

Esta Jefatura Delegacional se encuentra jerárquicamente subordinada a la Delegación estatal. Sus funciones son fundamentalmente de vigilancia a fin de que se cumpla con la normatividad emitida por la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales para la organización y funcionamiento de los programas y servicios en materia de prestaciones económicas, guarderías y prestaciones sociales.

Las obligaciones del titular, en relación a la materia de guarderías, están previstas en el Manual de Organización de la Jefatura Delegacional de Servicios de Prestaciones Económicas y

---

[92] **Norma que establece las Disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería.**
1. Objetivo
Esta norma establece las disposiciones que las guarderías deberán observar a fin de contar con todas las condiciones necesarias para el cuidado de la salud, alimentación, educación y recreación de los menores usuarios del servicio."
(…) **4.** Responsables de la aplicación de la norma
Delegados Estatales, Regionales y del Distrito Federal, Titulares de las Jefaturas Delegacionales de Servicios de Prestaciones Económicas y Sociales, Jefes del Departamento de Guarderías, Coordinadoras Zonales de Guarderías y Directoras de Guarderías.
(…) **7.1.** Generales
(…) **7.1.2.** El inmueble, las instalaciones, el equipo y mobiliario deberán recibir el mantenimiento preventivo y/o correctivo para su conservación y buen funcionamiento, de acuerdo a lo que establecen la NOM-167-1997 y la normatividad institucional.
(…) **7.2.** Seguridad e Higiene
7.2.1. La guardería deberá contar con las condiciones de seguridad con base en la NOM-167-1997, y observar las reglas de higiene y limpieza en las instalaciones de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Instituto, a fin de garantizar la integridad física de los menores, usuarios y del personal.
(…).

Sociales; las Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario; el Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías, la Guía de Requisitos para la Instalación y Apertura de Guarderías y las Directrices para la Supervisión y Asesoría en Guarderías, en los siguientes términos:

- Coordinar, vigilar e implementar acciones para que los servicios de guarderías se proporcionen de acuerdo a las leyes, los lineamientos jurídico-administrativos y las disposiciones gubernamentales e institucionales emitidos en la materia[93].
- Vigilar que, entre otros, el servicio de guardería se otorgue con oportunidad, calidad, eficiencia y eficacia; y esté dirigido al mejoramiento del nivel de vida de la población.

---

[93] **Manual de Organización de la Jefatura Delegacional de Servicios de Prestaciones Económicas y Sociales.**
(…) 3. Políticas
- Vigilará el debido cumplimiento de la normatividad emitida por la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, para la organización y funcionamiento de los programas y servicios en materia de prestaciones económicas, guarderías y prestaciones sociales.
(…)
Vigilará que los servicios de prestaciones económicas, guarderías y prestaciones sociales se otorguen con oportunidad, calidad, eficiencia y eficacia; y estén dirigidos al mejoramiento del nivel de vida de la población.
(…)
5.1. Jefatura Delegacional de Servicios de Prestaciones Económicas y Sociales.
- Coordinar, vigilar e implementar acciones para que los servicios de prestaciones económicas, guarderías y prestaciones sociales se proporcionen de acuerdo a las leyes, lineamientos jurídico-administrativos y a disposiciones gubernamentales e institucionales emitidos en la materia.
(…)
-Sancionar y presentar para autorización al C. Delegado los programas de trabajo de la operación de los servicios de prestaciones económicas, guarderías y prestaciones sociales y vigilar su aplicación y cumplimiento.
(…)
6. Funciones de observancia general.
- Supervisar que el personal subordinado cumpla con sus funciones y con las disposiciones legales que regulen el servicio público y las demás normas aplicables al IMSS, con fundamento en la reforma de la fracción XX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
(…).

- Sancionar y presentar para autorización al Delegado los programas de trabajo de la operación del servicio de guarderías y vigilar su aplicación y cumplimiento.
- Supervisar que el personal subordinado cumpla con sus funciones y con las disposiciones legales que regulen el servicio público y las demás normas aplicables al IMSS.
- Coordinar acciones y participar con el área de construcción y conservación para la evaluación de los inmuebles destinados al servicio de guarderías[94].
- Determinar la fecha de inicio de operación de las guarderías, con base a la verificación que realice el área de construcción y conservación respecto a la conclusión de la obra, trabajos de adecuación, remodelación, ampliación, equipamiento, etc.
- Requisitar y suscribir el convenio de subrogación.
- **Revisar e integrar la documentación que conforma el expediente** para la subrogación de servicios de guardería para su envío al área jurídica.
- Proponer a la Coordinación de Guarderías cambios de mejora a la normatividad.

---

[94] **Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario.**
6. Acciones de las instancias delegacionales responsables del proceso.
Jefatura de Servicios de Prestaciones Económicas y Sociales
(…) .
- Coordinar acciones con el área de construcción y conservación para la evaluación de inmuebles.
- Participar con el área de construcción y conservación en la evaluación de inmuebles, definición de la capacidad instalada o ampliación de ésta, distribución de niños por grupo de edad y adecuaciones a realizar, todo ello bajo el enfoque funcional y operativo del servicio.
(…).

- Informar por escrito al representante legal sobre los plazos en el que se deberán corregir las irregularidades detectadas en la supervisión[95].

7. Titular del Departamento Delegacional de Guarderías.

Esta área depende de la Jefatura de Prestaciones Económicas y Sociales y es la encargada de coordinar todas las acciones con el prestador del servicio para llevar a cabo los trámites administrativos y jurídicos para la apertura y ampliación de las guarderías.

De acuerdo con las disposiciones aplicables, entre ellas, el Manual de Organización de la Jefatura Delegacional de Servicios de Prestaciones Económicas y Sociales, las Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario, el Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías y la Guía de Requisitos para la Instalación y Apertura de Guarderías, al titular de este departamento le corresponde:

- Supervisar que la prestación del servicio se otorgue con mayor eficiencia, calidad y oportunidad.

---

[95] **Directrices para la Supervisión-Asesoría en Guarderías.**
(…) **48.** El Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales a través del Departamento de Guarderías deberá informar por escrito al Representante legal sobre los plazos en que se deberán corregir las irregularidades detectadas en la supervisión, de conformidad con lo señalado en el Contrato de prestación del servicio de guardería.
(…).

- Planear, dirigir y **controlar las actividades de personal subordinado** de conformidad con las normas y programas emitidos por la coordinación de guarderías[96].
- Coordinar la aplicación del sistema de capacitación dirigido al personal de guarderías.
- Realizar visitas periódicas y sistemáticas a las guarderías de la Delegación para asesorar al personal, supervisar el funcionamiento y constatar el cumplimiento de los programas y normas establecidos.
- Organizar, realizar y controlar el proceso general de reclutamiento, selección, capacitación y asesoría del personal de guarderías participativas y otros esquemas de atención.
- Supervisar que el horario del personal garantice que, por un lado, en la apertura del centro se cuente con la presencia

---

[96] **Manual de Organización de la Jefatura Delegacional de Servicios de Prestaciones Económicas y Sociales.**
(…) **5.1.2.** Departamento de Guarderías.
- Difundir y aplicar los programas de trabajo delegacionales autorizados.
- Coordinar, asesorar y supervisar que la prestación del servicio de guarderías se otorgue con mayor eficacia, calidad y oportunidad.
- Coordinar, asesorar y supervisar la ejecución de los programas de guarderías de los diferentes esquemas de atención, conforme a los lineamientos establecidos por la Coordinación de Guarderías.
- Planear, dirigir y controlar las actividades de personal subordinado de conformidad con las normas y programas emitidos por la coordinación de guarderías.
(…)
- Coordinar la aplicación del sistema de capacitación dirigido al personal de guarderías.
- Realizar visitas periódicas y sistemáticas a las guarderías de la Delegación para asesorar al personal, supervisar el funcionamiento y constatar el cumplimiento de los programas y normas establecidos.
(…)
- Organizar, realizar y controlar el proceso general de reclutamiento, selección, capacitación y asesoría del personal de guarderías participativas y otros esquemas de atención, de acuerdo a la normatividad que se emita.
(…)
- Verificar que las personas físicas y/o grupos organizados que administren guarderías participativas y otros esquemas de atención, cumplan con los requisitos y cuenten con los documentos legales para la contratación de la subrogación del servicio.
- Emitir opinión funcional sobre proyectos de construcción y adecuación, y equipamiento para inmuebles donde se implemente el servicio de guardería.
(…)."

de la enfermera y del personal educativo y, por el otro, que al momento del cierre esté presente el personal educativo, la directora y de manera permanente un vigilante.

- Verificar que quienes administren guarderías, cuenten con los requisitos legales para la contratación de la subrogación.

- Emitir opinión funcional sobre proyectos de construcción, adecuación y equipamiento para inmuebles destinado al servicio de guardería.

- Autorizar, coordinar y supervisar las acciones para la apertura y ampliación de las guarderías incluidas en el Programa Delegacional de Expansión, autorizado por la Coordinación de Guarderías[97].

- Realizar, en coordinación con el Departamento Delegacional de Construcción y Conservación, la **evaluación estructural y funcional de los inmuebles** propuestos para la prestación del servicio de guarderías, así como dar el seguimiento

---

[97] **Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías.**
(…) **4.** Políticas.
(…) **8.** Será responsabilidad del Departamento Delegacional de Guarderías autorizar, coordinar y supervisar las acciones para la apertura y ampliación de las guarderías que se encuentren incluidas en el Programa Delegacional de Expansión, autorizado por la Coordinación de Guarderías.
(…) **13.** El Departamento Delegacional de Guarderías deberá coordinarse con el Departamento Delegacional de Construcción y Conservación para realizar la evaluación estructural y funcional de los inmuebles propuestos para la prestación del servicio de guardería, realizar el seguimiento de las obras y emitir la Certificación Técnica de los Inmuebles para Guarderías.
14. El Departamento Delegacional de Guarderías deberá coordinarse con la Jefatura Delegacional de Servicios Jurídicos para la formalización del Contrato de Prestación del Servicio o en aquellos casos en que procesa, las modificaciones, la rescisión o renovación del contrato.
(…) **20.** Será responsabilidad del Departamento Delegacional de Guarderías supervisar previo al inicio de operación o ampliación que el prestador de servicio, en su calidad de patrón, realice los procesos de reclutamiento, selección y capacitación del personal a través de profesionales acreditados. Asimismo, determine el horario del personal garantizando que en la apertura se cuente con la presencia de la enfermera y del personal educativo, y para cierre se cuente con personal educativo, la directora y de manera permanente con la presencia de un vigilante.
(…).

de las obras y emitir la Certificación Técnica de los Inmuebles para Guarderías.

- Coordinar con la Jefatura Delegacional de Servicios Jurídicos la renovación del contrato de prestación del servicio.

- Supervisar, previo al inicio de operación o ampliación que el prestador de servicio, en su calidad de patrón, realice los procesos de reclutamiento, selección y capacitación del personal a través de profesionales acreditados.

- Corroborar que el inmueble sea viable para ser utilizado como guardería y cuente con los servicios básicos para brindar atención sin presentar riesgos para la población usuaria.

- Verificar que cumpla con los requisitos del Reglamento de Construcción vigente en la localidad y que el inmueble se ubique fuera de zonas que presenten gasolineras, gaseras o cualquier otra zona de riesgo[98].

- Supervisar que se de **seguimiento a la corrección de las desviaciones detectadas** en las auditorías practicadas.

- Vigilar el cumplimiento de leyes, reglamentos y normas de operación en el ámbito de su competencia.

- Supervisar que el personal subordinado cumpla con sus funciones sustantivas y con las disposiciones legales que

---

[98] **Guía de requisitos para la instalación y apertura de guarderías.**
(…) II. Requisitos Técnicos del Inmueble.
(…) B. Viabilidad del inmueble.
El IMSS corroborará que el inmueble se encuentre en condiciones de ser utilizado como guardería y cuente con los servicios básicos para brindar atención sin presentar riesgos para la población usuaria.
El inmueble deberá cumplir con los requisitos señalados por el Reglamento de Construcción vigente en la localidad y ubicarse fuera de zonas que presenten inundaciones constantes, ruido excesivo, focos de contaminación ambiental, vías rápidas o carreteras, avenidas principales o de alto tránsito vehicular, torres de alta tensión, gasolineras, gaseras o cualquier otra zona de riesgo.

regulen el servicio público y las demás normas aplicables al IMSS[99].

- Es responsable de la planeación, control y ejecución del proceso de supervisión-asesoría de las guarderías de la delegación. Esta planeación deberá realizarse bimestralmente.[100]

---

[99] **Manual de Organización del Departamento Delegacional de Guarderías.**
5. Funciones modulares.
(…)
-Supervisar que se de seguimiento a la corrección de las desviaciones detectadas en las auditorías practicadas.
(…)
- Vigilar el cumplimiento de leyes, reglamentos y normas de operación en el ámbito de su competencia.
(…)
-Supervisar que el personal subordinado cumpla con sus funciones sustantivas y con las disposiciones legales que regulen el servicio público y las demás normas aplicables al IMSS, con fundamento en la reforma de la fracción XX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
(…).
Directrices para la Supervisión-Asesoría en Guarderías.
2. Será responsabilidad del Jefe de Departamento de Guarderías la planeación, la programación, el control y en su caso, la ejecución del proceso Supervisión-Asesoría de las guarderías de la delegación.
8. Es responsabilidad del Jefe de Departamento de Guarderías orientar, proponer y generar la unificación de criterios de las Coordinadoras Zonales, respecto a la normatividad vigente, establecida para efectos de supervisión.
13. Es responsabilidad del Jefe de Departamento de Guarderías planear el seguimiento de las observaciones que se hayan realizado a una guardería a través de supervisión, hasta su conclusión.
14. Será responsabilidad del Jefe de Departamento de Guarderías proporcionar los documentos que sustenten el trabajo de supervisión realizado y los resultados del mismo, cuando la Coordinación de Guarderías o alguna autoridad del Instituto requiera antecedentes de una unidad en específico.
49. El Jefe de Departamento de Guarderías deberá programar visita de seguimiento, para verificar el cumplimiento de los compromisos adoptados, considerando posterior a 15 días naturales para el caso de que se refieran al incumplimiento de las obligaciones contenidas en Contrato de prestación de servicios, referentes a mobiliario, equipo, material didáctico y de consumo, y 30 días naturales, para el caso que se refieren conservación y mantenimiento.Cumplido el plazo establecido y en caso de encontrarse la persistencia en las desviaciones detectadas que ameriten la aplicación de una deducción al pago, se deberá proceder conforme al procedimiento respectivo, por los días en que persista la desviación. Se deberá programar una nueva visita de seguimiento para verificar que se corrijan las irregularidades detectadas.
"0. El Jefe de Departamento de Guarderías será el responsable de aplicar los Indicadores de supervisión de la operación del servicio, establecidos en la Guía Técnica de Supervisión-Asesoría de la operación del servicio de guardería."
[100]**Directrices para la Supervisión-Asesoría en Guarderías**.
"19. La planeación de la supervisión deberá realizarse bimestralmente por el Jefe del Departamento de Guarderías; quien asignará específicamente a cada Coordinadora Zonal la(s) unidad (es) a supervisar, el tipo de supervisión que se efectuará y el trabajo a realizar en ese lato, considerando el tiempo suficiente para la elaboración y entrega o

- Planear el seguimiento de las observaciones que se hayan formulado a una guardería y programar visitas de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos adoptados.

8. Coordinador Zonal.

Los coordinadores zonales son los encargados de realizar la supervisión y proporcionar la asesoría a los subrogatarios a fin de garantizar la adecuada organización de la unidad y la óptima calidad del servicio[101]. Sus atribuciones están señaladas en las Bases para la Subrogación de Servicios de Guardería, el Manual de Organización del Departamento Delegacional y las Directrices para la Supervisión Asesoría en Guarderías. De acuerdo con estos documentos, sus deberes consisten en:

---

envío de resultados de cada guardería, en el caso de la Coordinadora Zonal que no se encuentran en la sede delegacional."

[101]**Bases para la subrogación de servicios de guardería del esquema vecinal comunitario**.

(…) 5. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO.

Con el propósito de garantizar la adecuada organización de la unidad y óptima calidad del servicio, es importante se efectúe supervisión y se brinde asesoría directa al subrogatario.

Este proceso deberá estar dirigido fundamentalmente a constatar el cumplimiento de todos aquellos aspectos que repercuten de manera directa o indirecta en el bienestar del niño y en la satisfacción de los padres usuarios.

Para tal efecto, el departamento delegacional de guarderías cuenta con el instrumento denominado "Guía de supervisión-asesoría" diseñada ex profeso para las guarderías del esquema vecinal-comunitario, la cual no es limitativa de los aspectos a revisar, la coordinadora zonal podrá profundizar en los mismo o revisar otros, de acuerdo a las necesidades que detecte.

Así mismo deberá brindar al subrogatario la asesoría necesaria, para la corrección de desviaciones identificadas, de acuerdo a los programas para la atención educativo-asistencial del niño, autorizados por el IMSS.

Complementariamente a las visitas de supervisión-asesoría el departamento delegacional de guarderías deberá aplicar encuestas de opinión a fin de identificar el grado de satisfacción de los usuarios del servicio.

El resultado de lo anterior tendrá que ser informado por escrito al subrogatario para el establecimiento de los acuerdos y fechas de solución comprometidas, asimismo, el departamento delegacional de guarderías deberá llevar el seguimiento correspondiente hasta su conclusión.

(…).

- Supervisar el adecuado funcionamiento de las guarderías subrogadas, para lo cual deben elaborar el programa de visitas de supervisión a su cargo y presentarlo al departamento de guarderías para su aprobación[102].
- En caso de detectar durante la supervisión-asesoría, fallas o aspectos relacionados con el inmueble o de construcción, se deberá solicitar apoyo a las áreas delegacionales involucradas para contar con el sustento técnico y en conjunto, determinar las

---

[102] **Manual de Organización del Departamento Delegacional de Guarderías.**
I. Introducción.
La modernización del Instituto es una de las Políticas fundamentales de la presente administración, ya que es el mecanismo a través del cual se habrán de simplificar los procesos básicos de la atención de los usuarios, buscando siempre brindar el servicio con eficiencia y calidez.
El proceso de modernización ha llegado a todas las áreas institucionales. Para el caso del Departamento de Guarderías, se presenta en este documento, la adecuación que permitirá definir con mayor claridad las funciones y responsabilidades derivadas de los cargos que se establecen por el cumplimiento de la misión del servicio en la estructura Delegacional.
Los órganos han sido enriquecidos con funciones que ya desarrollaban y que no estaban reconocidas oficialmente y otras que se incluyen para reforzar las acciones de dirección y control. Así mismo, se transforma la categoría de Supervisora por la Coordinadora Zonal de Guarderías, buscando con ello modificar la estructura administrativa, otorgándole a este nuevo puesto la responsabilidad de la operación de las guarderías que le corresponda controlar.
El presente documento elaborado conjuntamente con la Unidad de Organización, contiene los objetivos, organograma estructural y funciones del Departamento Delegacional de Guarderías.
Con esta nueva estructura se favorecen las funciones inherentes al programa de expansión y al control de la operación de las Guarderías del sistema.
Las funciones modulares incluidas en el último capítulo son obligatorias para todos los órganos del Departamento.
4.2. Coordinación Zonal de Guarderías
(…)
-Elaborar el programa de visitas de supervisión a las Guarderías a su cargo y presentarlo al Departamento de Guarderías para su aprobación.
-Verificar, evaluar y orientar a las directoras de Guarderías a su cargo, sobre el cumplimiento de los programas, normas y procedimientos establecidos, visitándolas en forma frecuente y programada.
(…)
-Verificar y asesorar a las asociaciones civiles responsables de la administración de las Guarderías participativas, para que cumplan con las obligaciones derivadas del Contrato de Subrogación del servicio.

acciones que procedan a fin de evitar riesgo a la población infantil.

B. AUTORIDADES ESTATALES DE SONORA

1. Gobernador del Estado.

En términos de la Constitución Política del Estado de Sonora, el Gobernador, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, es el funcionario de elección popular directa en quien la ciudadanía deposita la máxima autoridad para ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y decretos que rijan en la entidad. Es el encargado de velar por la seguridad y el bienestar de la población en todos los órdenes y el principal responsable del diseño de las políticas públicas que guían el desarrollo de la entidad. Además, como titular de la administración pública local, le corresponde exigir de todas las autoridades que de él dependen, el estricto cumplimiento de las obligaciones que impone la Constitución federal, la estatal y las leyes que de ellas emanan[103].

---

[103] **Constitución Política del Estado de Sonora**
Artículo 68. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará "Gobernador del Estado de Sonora".
Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador:
I. Promulgar sin demora las leyes y decretos, y los acuerdos en su caso; ejecutarlos y hacer que se ejecuten; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley, los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos.
II. Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad, así como promover e inducir en el Estado, el progreso económico, social, político y cultural y, en general, el bienestar de la población en todos los órdenes, procurando que sea compartido y equilibrado entre centros urbanos y rurales, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los planes y programas del gobierno.
II Bis. En los términos de la Ley respectiva, conducirá la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas de Gobierno, así como los procedimientos de participación y consulta popular a que se refiere esta Constitución.
(…)
V. Exigir de las autoridades que dependan del Ejecutivo del Estado, el cumplimiento estricto de las obligaciones que les imponen la Constitución Federal, la Estatal y las Leyes que de ellas emanen, aplicándoles las sanciones a que se hagan acreedores, en los términos que prevengan las leyes.

Específicamente en el ámbito de la protección civil —que es una materia concurrente entre la federación, las entidades federativas y los municipios[104]— la Ley General de Protección Civil señala que los gobernadores de los estados son responsables de la integración y funcionamiento de los sistemas estatales de protección civil[105]. Asimismo, conforme a la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, vigente desde el cuatro de octubre de dos mil cinco, dicho funcionario tiene las siguientes obligaciones:

– Ser la máxima autoridad en materia de protección civil[106].

– Formular los principios y la política general de protección civil[107].

– Como superior jerárquico del Secretario de Gobierno, exigir que éste proponga, conduzca y evalúe las políticas, programas y acciones en materia de protección civil[108].

---

[104] El **artículo 73**, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le da al Congreso de la Unión facultad para "expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil".

[105] **Artículo 15**. Es responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Presidentes Municipales, la integración y funcionamiento de los Sistemas de Protección Civil de las Entidades Federativas y de los Municipios respectivamente, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia.
(…)

[106] **Artículo 3**. Son autoridades en materia de protección civil:
I. El Gobernador del Estado.
(…)

[107] **Artículo 4**. El Gobernador del Estado tendrá las siguientes atribuciones:
I. Formular los principios y la política general de protección civil.
(…)

[108] **Artículo 5**. El Secretario de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:
I. Proponer, conducir y evaluar las políticas, programas y acciones en materia de protección civil.

– Asegurarse de que en la formulación de las políticas de protección civil, se incluyan criterios en función de la constante **prevención/mitigación** y de la variable **riesgo/vulnerabilidad**, así como la necesidad de privilegiar la prevención como el medio más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil[109].

Aunado a lo anterior, en materia de **derechos de la infancia**, el Gobernador, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública estatal, tiene las siguientes obligaciones derivadas de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Sonora:

– Respetar y vigilar el derecho intrínseco a la vida de las niñas, niños y adolescentes, **garantizando en la máxima medida posible su supervivencia y desarrollo**[110].

– Asegurar **prioridad** a la infancia en el ejercicio de sus derechos, cuidando que en cualquier circunstancia se les brinde protección y socorro con la premura necesaria[111].

(…)

[109] **Artículo 21**. En la formulación de las políticas de protección civil, las autoridades estatales y municipales competentes se sujetarán a los siguientes principios rectores:
(…)
II. Será obligatorio incluir criterios de protección civil en función de la constante prevención/mitigación y la variable riesgo/vulnerabilidad, en el desempeño de las acciones que realicen las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal y municipales.
(…)

[110] **Artículo 6°.** Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho intrínseco a la vida. Se garantizará en la máxima medida posible su supervivencia y desarrollo.
Artículo 38. Las Autoridades Estatales y Municipales a través de los organismos y dependencias correspondientes, vigilarán el respeto irrestricto de los derechos de los menores de edad (…)

[111] **Artículo 7°.** Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les asegure prioridad en el ejercicio de todos sus derechos, especialmente a que:

– Diseñar y ejecutar las **políticas públicas** necesarias para la protección, atención, prevención y defensa de sus derechos[112].

– Establecer mecanismos para proporcionarles bienestar físico y mental que contribuya al ejercicio pleno de sus capacidades[113].

Así, conforme al marco jurídico referido, el Gobernador del Estado responde directamente por el funcionamiento del Sistema Estatal de Protección Civil y tiene a su cargo, principalmente, el diseño de políticas públicas en materia de protección civil. Asimismo, como titular de la administración pública local, es responsable de velar por el cumplimiento de las leyes que en materia de protección civil y protección de los derechos de la infancia corresponde a sus subordinados jerárquicos.

---

a) Se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia y con la premura necesaria.
(…)

[112] **Artículo 7°.**
(…)
c) Se considere el diseñar y ejecutar políticas públicas necesarias para la protección de sus derechos.
(…)
Artículo 55.El Estado y los municipios garantizarán la protección integral de los derechos de las personas a que se refiere esta ley mediante el diseño de políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, los cuales serán ejecutados por las instituciones gubernamentales que conforman el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora, a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.
(…)

[113] **Artículo 41**. Además de las atribuciones que en materia de salud, corresponden al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Sonora, la Secretaría de Salud Pública, las Autoridades Estatales y Municipales, de conformidad a sus recursos presupuestales, establecerán los mecanismos para proporcionar a las niñas, niños y adolescentes:
I. El bienestar físico y mental de las niñas, niños y adolescentes, que contribuya al ejercicio pleno de sus capacidades.
(…).

2. Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil.

En términos del artículo 12 de la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, la Unidad Estatal es un órgano desconcentrado con personalidad jurídica y autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobierno y cuenta, en términos de dicha ley y su Reglamento, con las siguientes atribuciones:

- Ser autoridad en materia de protección civil[114].
- Ejecutar las políticas, programas y acciones de protección civil en la entidad, con el fin de salvaguardar a las personas y su patrimonio y entorno, así como el funcionamiento de los servicios vitales y estratégicos, en casos de riesgo, emergencia, siniestro o desastre[115].
- Dirigir y ejecutar los programas de protección civil en coordinación con las instituciones y organismos de los sectores público, social y privado[116].
- Dictaminar y autorizar los programas internos de protección civil y el establecimiento de unidades internas en los

---

[114] **Artículo 3**. Son autoridades en materia de protección civil:
(…)
III. La Unidad Estatal.
(…)

[115] **Artículo 12**. Se crea la Unidad Estatal como un órgano desconcentrado con personalidad jurídica y autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobierno, el cual tendrá por objeto ejecutar las políticas, programas y acciones de protección civil en la Entidad con el fin de salvaguardar a las personas y su patrimonio y entorno, así como el funcionamiento de los servicios vitales y estratégicos, en casos de riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

[116] Artículo 13. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad Estatal tendrá las siguientes atribuciones:
I. Dirigir y ejecutar los programas de protección civil, coordinando sus acciones con las instituciones y organismos de los sectores público, social y privado.
(…).

establecimientos que, por su uso y destino, puedan albergar a **cincuenta o más personas**, pudiendo, en su caso, formular observaciones por escrito[117].

– Realizar visitas de inspección a fin de constatar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los programas internos en **bodegas y depósitos de cosas o mercaderías**, entre otros, así como ejecutar las medidas correctivas y de seguridad requeridas para eliminar o mitigar los

---

[117] XVIII. Dictaminar y autorizar, previo pago de los derechos correspondientes, los siguientes servicios en materia de protección civil:
1. Programas internos.
(…).
8. Establecimiento de unidades internas.
(…).
Artículo 37. Los propietarios, poseedores, administradores o encargados de inmuebles o edificaciones que por su uso y destino concentren o reciban una afluencia masiva de personas [*que puedan albergar a 50 o más en términos del artículo 22 del Reglamento*], o bien representen un riesgo de daños para la población, están obligados a contar con una unidad interna y a elaborar un programa interno, que será revalidado anualmente, en los términos de esta Ley y su reglamento.
(…).
Artículo 39. Los programas internos deberán hacer referencia a equipos de seguridad, señales informativas, preventivas, restrictivas y de obligación, avisos de protección civil, luces de emergencia, instructivos y manuales para situaciones de emergencia, las zonas de seguridad y los demás aspectos que determinen la Unidad Estatal y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia.
Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora:
Artículo 17. Los Programas Internos de Protección Civil serán presentados ante la Unidad Estatal, para la dictaminación y autorización respectiva de la misma, previa acreditación del pago de los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.
(…).
Artículo 18. La Unidad Estatal aprobará el Programa Interno o, en su caso, formulará observaciones por escrito al mismo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su presentación.
(…).
Artículo 22. Para los efectos del artículo 37 de la Ley, se entenderá que tiene capacidad de afluencia masiva cualquier inmueble o edificación que por sus dimensiones pueda recibir o contener a cincuenta o más personas o que en el mismo, durante un período de veinticuatro horas circule ese mismo número de individuos, en donde se incluirán las personas que trabajen en el lugar.
(…).

riesgos en caso de detectar omisiones o contravenciones en el cumplimiento de cualquier obligación a cargo de los visitados[118].

---

[118] **Artículo 13**. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad Estatal tendrá las siguientes atribuciones:
(…).
XIX. Realizar actos de inspección a fin de constatar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los programas internos a cargo de los establecimientos siguientes:
(…)
i) Centros comerciales, mercados, supermercados, bodegas, depósitos de cosas o mercaderías y tiendas departamentales.
(…)
k) Industrias, talleres o bodegas sobre terrenos con superficies iguales o mayores a mil metros cuadrados.
(…)
XXIII. Ejecutar las medidas correctivas y de seguridad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.
(…)
Artículo 43. Los ayuntamientos y la Unidad Estatal, en el ámbito de su competencia, podrán realizar visitas de inspección a los establecimientos a que se refiere los artículos 6, fracción XI y 13, fracción XVIII(sic), respectivamente, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las normas que deriven de las mismas, relativas al establecimiento de unidades y a la formulación y aplicación de los programas internos.
Artículo 44. Las visitas de inspección que realicen tanto la Unidad Estatal como los ayuntamientos, se sujetarán a las siguientes bases:
(…).
VII. El inspector comunicará al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, si existen omisiones o contravenciones en el cumplimiento de cualquier obligación a su cargo, especificando en todo caso en qué consiste esta última, para que en el acto de la diligencia formulen observaciones y, en su caso, ofrezcan pruebas en relación a los hechos asentados en ella, o bien, hacer uso de este derecho, por escrito, dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.
Artículo 46. (…).
La resolución que se dicte deberá señalar si el visitado requiere llevar a cabo medidas correctivas tendentes a cumplimentar lo señalado en el programa interno respectivo y, en su caso, los plazos para ejecutarlas.
Artículo 47. Son medidas correctivas:
I. La construcción o reconstrucción para mejorar el acceso a los inmuebles o salidas de emergencia respecto de los mismos;
II. El resguardo, o en su caso, destrucción de objetos, productos y sustancias que puedan ocasionar algún daño o peligro;
III. El retiro de instalaciones o equipo que, por las condiciones en que se encuentren, constituyan un riesgo; y
IV. El abastecimiento e instalación de sistemas y equipo de seguridad requerido según el riesgo deducido del tipo de actividad, obra o servicio.
Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora
Artículo 54. En cuanto a la inspección, control y vigilancia corresponderá a la Unidad Estatal:
I. Vigilar en el ámbito de su competencia la debida observancia de la Ley, del presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.
II. Promover las medidas correctivas, de seguridad y las demás acciones preventivas que sean necesarias para garantizar la integridad personal de ocupantes y usuarios de

3. Secretario de Hacienda.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, el Secretario de Hacienda es el encargado de determinar y conducir las políticas en materia mobiliaria e inmobiliaria de la administración estatal directa, correspondiéndole **administrar los bienes muebles e inmuebles** propiedad del Gobierno del Estado, así como los que posea, use o disfrute por cualquier acto jurídico[119].

En términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, a su titular le corresponde **controlar la operación** de la Secretaría, así como **supervisar** el funcionamiento de las unidades administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Recaudación[120].

---

edificios o instalaciones que, por su clasificación de alto riesgo o por su ocupación masiva, puedan afectar a un importante sector de la población en una emergencia.
Artículo 55. La Unidad Estatal podrá efectuar las inspecciones siempre que lo considere necesario, vigilando el cumplimiento de las medidas preventivas y de seguridad requeridas para eliminar o mitigar los riesgos.

[119] **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**
Artículo 24. A la Secretaría de Hacienda le corresponden las facultades y obligaciones siguientes:
(…)
F. En materia de administración e informática:
(…)
II. Determinar y conducir las políticas en materia mobiliaria e inmobiliaria de la administración estatal directa y administrar los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, así como los que posea, use o disfrute por cualquier acto jurídico.

[120] **Artículo 6°.** Al Secretario le corresponden las siguientes atribuciones:
I. Fijar, dirigir y controlar la política y operación de la Secretaría, de conformidad con las orientaciones y prioridades que determine el Gobernador del Estado.
(…)
LVI. Programar, dirigir, controlar y supervisar el funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría, así como conferir a éstas las atribuciones no establecidas en este Reglamento y que fueren necesarias para el cumplimiento que conforme a las leyes o cualquier otro ordenamiento jurídico les correspondan.

Asimismo, de conformidad con la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora y su Reglamento, tiene la obligación de designar a la unidad administrativa que funja como unidad interna de protección civil encargada de ejecutar el programa estatal en los inmuebles destinados a la propia dependencia, así como de supervisar la instrumentación y cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de protección civil y elaborar el programa interno aplicable al personal que asiste y labora en los inmuebles de su asignación y administración[121].

4. Coordinador Ejecutivo de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones.

Artículo 3°. Para la atención, estudio, planeación y resolución de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las siguientes unidades administrativas y órganos desconcentrados:
I. Unidades Administrativas:
(…)
Dirección General de Recaudación.

[121]**Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora**
Artículo 15. Las dependencias y entidades de la administración pública estatal designarán a las unidades administrativas que funjan como unidades internas, las cuales adoptarán las medidas tendientes a ejecutar el Programa Estatal, dentro del ámbito de su competencia y en los inmuebles destinados a dichas dependencias y entidades.

Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora
Artículo 23. Los titulares de dependencias y entidades de la administración pública estatal deberán designar a la Unidad Administrativa que funja como Unidad Interna, misma que deberá tomar las siguientes medidas:
I. Gestionar los recursos necesarios para su operación;
II. Difundir en todos los inmuebles de la dependencia o Entidad ubicados en el territorio del Estado, los lineamientos que sobre la materia emita la autoridad;
III. Establecer las políticas y lineamientos generales y específicos del programa interno de protección civil; y
IV. Supervisar la instrumentación y cumplimiento de la normatividad emitida en materia de protección civil que les sea aplicable.
Artículo 24. Las Unidades internas a que se refiere el artículo anterior deberán elaborar un programa interno para ejecutar acciones relativas a la protección civil del personal que asiste y labora en los inmuebles de su asignación y administración y, en su caso, para los usuarios cuando se brinde atención al público.

En términos de la Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora, corresponde al Ejecutivo del Estado poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes inmuebles del dominio del Estado[122]. Dicha función se ejerce, según quedó establecido, por conducto del Secretario de Hacienda de la entidad, así como por conducto de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora, que es un organismo desconcentrado jerárquicamente subordinado a aquél[123].

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora, el Coordinador Ejecutivo de dicha Comisión tiene facultades para autorizar la adquisición, controlar, enajenar, permutar, inspeccionar y vigilar los bienes del dominio del Estado y, en su caso, celebrar los contratos relativos[124].

5. Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda.

En términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, dicho funcionario es el responsable del

---

[122] **Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora**
Artículo 6o. Corresponde al Ejecutivo del Estado:
I. Poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes inmuebles del dominio del Estado;

[123] **Artículo 8o**. Se crea la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones, como un órgano desconcentrado, con personalidad jurídica y autonomía técnica y operativo y jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Finanzas

[124] **Artículo 12**. Al frente de la Comisión Estatal habrá un Coordinador Ejecutivo, quien tendrá las siguientes atribuciones:
(…)
XVIII. Autorizar la adquisición, controlar, enajenar, permutar, inspeccionar y vigilar los bienes del dominio del Estado y, en su caso, celebrar los contratos relativos.

funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo y tiene atribuciones para coadyuvar en la elaboración del anteproyecto de programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se requieran para el desempeño de las funciones de la misma. Asimismo, debe **vigilar** el exacto cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en el ámbito de su competencia.[125]

6. Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda.

En términos del Manual de Organización de la Dirección General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, es el encargado de abastecer de placas y tarjetas de circulación a las Agencias Fiscales y Tesorerías Municipales, solicitar al fabricante la cantidad de placas y tarjetas de circulación de acuerdo a las necesidades y elaborar las bases técnicas relativas a la convocatoria de licitación para la compra de

[125]**Artículo 16**. Al frente de cada una de las Direcciones Generales y de la Unidad de Seguimiento y Supervisión Operativa, habrá un Director General, de la Coordinación General del Sistema Integral de Información Financiera, un Coordinador General y de la Dirección Jurídica, un Director, quienes técnica y administrativamente serán responsables del funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo, se auxiliarán según corresponda, por el personal técnico y administrativo que las necesidades del servicio requieran y figuren en el presupuesto y tendrán las siguientes atribuciones genéricas:
(…).
IX. Coadyuvar en la elaboración del anteproyecto de programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se requieran, para el desempeño de las funciones de la unidad administrativa a su cargo y remitirlo previa autorización del superior jerárquico a la Dirección General de Administración para su incorporación al programa anual global de la Secretaría;
(…).
XXVI. Vigilar el exacto cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, en el ámbito de su competencia.

placas vehiculares, así como desarrollar todas aquellas funciones inherentes al área de su competencia[126].

[126] **1.1.1.SUBDIRECCIÓN DE CONTROL VEHICULAR**
(…)
FUNCIONES:
(…)
-Abastecer de placas y tarjetas de circulación a las Agencias Fiscales y Tesorerías Municipales, así como llevar el control de la asignación de los mismos.
(…)
-Solicitar al fabricante la cantidad de placas y tarjetas de circulación de acuerdo a las necesidades.
(…)
-Elaborar las bases técnicas, relativas a la convocatoria de licitación para la compra de placas vehiculares así como, del servicio de licencias de conducir, entre otros.
(…)
-Desarrollar todas aquellas funciones inherentes al área de su competencia.

C. AUTORIDADES MUNICIPALES DE HERMOSILLO, SONORA

1. Presidente Municipal.

En términos de la Ley General de Protección Civil el Presidente Municipal es responsable de la integración y funcionamiento del Sistema Municipal de Protección Civil[127]. Además, de conformidad con la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, tiene las siguientes atribuciones:

- Ser autoridad en materia de protección civil[128].
- Como órgano ejecutivo del ayuntamiento, es responsable de la **identificación y diagnóstico de los riesgos** a los que está expuesto el territorio del municipio y de la elaboración del Atlas Municipal de Riesgos; de velar por que se ejecuten los **actos de inspección** para constatar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los programas internos a cargo de propietarios, poseedores o encargados de los establecimientos que tengan menos de mil quinientos metros

---

[127] **Artículo 15**. Es responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Presidentes Municipales, la integración y funcionamiento de los Sistemas de Protección Civil de las Entidades Federativas y de los Municipios respectivamente, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia.
(…).

[128] **Artículo 3o**. Son autoridades en materia de protección civil:
(…).
V. Los presidentes municipales.
(…).

cuadrados de construcción; cumplir con la obligación de ser el **primer nivel de respuesta** ante la presencia de un agente destructivo; y velar por que se ejecuten las **medidas correctivas y de seguridad** en el ámbito de la competencia municipal[129].

- En caso de emergencia o desastre, le corresponde formular el análisis y **evaluación primaria** de la magnitud de la misma y comunicar esta información al Consejo Municipal y demás autoridades y organismos competentes, **controlar y dar respuesta a las situaciones de siniestro** que se presenten dentro del territorio del municipio y, en su caso, solicitar al Gobernador del Estado el apoyo necesario para desarrollar las acciones de auxilio y recuperación requeridas, cuando su capacidad de respuesta sea rebasada[130].

---

[129] **Artículo 6**. Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:
(…)
IV. Identificar y diagnosticar los riesgos a los que está expuesto el territorio del municipio y elaborar el Atlas Municipal de Riesgos.
(…)
XI. Realizar actos de inspección, para constatar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los programas internos a cargo de propietarios, poseedores o encargados de los establecimientos siguientes:
g) Establecimientos que tengan menos de mil quinientos metros cuadrados de construcción.
(…)
XIII. Ser el primer nivel de respuesta ante la presencia de un agente destructivo.
XIV. Ejecutar las medidas correctivas y de seguridad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.
(…)

[130] **Artículo 7**. Los presidentes municipales tendrán las siguientes atribuciones:
I. Formular, en caso de emergencia, el análisis y evaluación primaria de la magnitud de la misma y comunicar esta información al Consejo Municipal y demás autoridades y organismos competentes, tomando en cuenta la clasificación de los niveles de la emergencia;
II. Prevenir, controlar y dar respuesta a las situaciones de riesgo, emergencia, siniestro o desastre que pudieran presentarse o se presenten dentro del territorio del municipio;
III. Solicitar al Gobernador del Estado el apoyo necesario para desarrollar las acciones de auxilio y recuperación requeridas para enfrentar la presencia de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre, cuando su capacidad de respuesta sea rebasada; y
(…)

- Asegurarse de que, en la formulación de las políticas de protección civil municipal, se incluyan criterios en función de la constante **prevención/mitigación** y de la variable **riesgo/vulnerabilidad** y se privilegie la prevención como el medio más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil[131].

Por su parte, el Reglamento de Protección Civil Municipal le confiere al Presidente Municipal las siguientes atribuciones:

- Coordinar la intervención del Sistema Municipal de Protección Civil para ser el primer nivel de respuesta ante cualquier eventualidad que afecte a la población[132].
- Establecer, promover y **coordinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación inicial**, a fin de evitar, mitigar o atender los efectos destructivos de las situaciones de emergencia que se presenten en el municipio[133].

Finalmente, la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, le otorga las siguientes competencias:

---

[131] **Artículo 21**. En la formulación de las políticas de protección civil, las autoridades estatales y municipales competentes se sujetarán a los siguientes principios rectores:
(…).
II. Será obligatorio incluir criterios de protección civil en función de la constante prevención/mitigación y la variable riesgo/vulnerabilidad, en el desempeño de las acciones que realicen las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal y municipales.
(…)
IV. Deberá privilegiarse la prevención como el medio más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil.

[132] **Artículo 15**. El Sistema Municipal de Protección Civil, será el primer nivel de respuesta ante cualquier eventualidad que afecte a la población, y será el Presidente Municipal, el responsable de coordinar la intervención del sistema para el auxilio que se requiera.

[133] **Artículo 16**. Corresponde al Presidente Municipal establecer, promover y coordinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación inicial, a fin de evitar, mitigar o atender los efectos destructivos de las situaciones de emergencia que se presenten en el municipio.

- Coordinarse con el Ejecutivo Estatal y con el Ejecutivo Federal, a efecto de coadyuvar en el **desarrollo de las políticas** de protección civil[134].

- Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, el Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal[135].

2. Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

El Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo le otorga al Director General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas la facultad de conceder licencias de funcionamiento para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial o de servicio, siendo obligación del particular obtener la licencia correspondiente[136].

---

[134] **Artículo 61**. Corresponde al Ayuntamiento las competencias y funciones siguientes:
(…).
II. En el ámbito político:
(…).
H). Coordinarse con el Ejecutivo Estatal y con el Ejecutivo Federal a efecto de:
(…).
ñ) Coadyuvar en el desarrollo de las políticas de protección civil;

[135] **Artículo 65**. El Presidente Municipal tiene las siguientes obligaciones:
I. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, el Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal.

[136] **Artículo 48**. Se requiere autorización, licencia o permiso de la autoridad municipal:
I. Para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial y de servicio, o para el funcionamiento de instalaciones abiertas al público, y para las destinadas a la prestación de espectáculos y diversiones públicas, así como para el funcionamiento de estas actividades.
Artículo 49. Para las actividades a que se refiere la fracción I del artículo anterior para las que no se establezcan requisitos diferentes en otros ordenamientos, se requiere, para obtener licencia:
(…)
V. Dictamen técnico y de ubicación respecto del local en que se pretende establecer el giro. Este dictamen será expedido por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
VI. Dictamen favorable de seguridad, expedido por el Departamento de Bomberos.
(…)

3. Director de Inspección y Vigilancia Municipal.

En términos del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo, la Dirección de Inspección y Vigilancia Municipal es competente para verificar que los establecimientos en los que se ejerza cualquier actividad comercial, industrial o de servicio cuenten con licencia de funcionamiento[137].

4. Director de la Unidad Municipal de Protección Civil.

El Reglamento de Protección Civil Municipal le confiere a dicho funcionario las siguientes atribuciones:

- Ser autoridad de protección civil en el Municipio[138].
- Proponer, dirigir, presupuestar, ejecutar y vigilar las políticas, programas y acciones de Protección Civil en el Municipio, así como **ejercer el control operativo** de las acciones que en dicha materia se efectúen[139].

Las licencias a que se refiere este artículo serán otorgadas, en su caso, por la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
Artículo 53. Es obligación del particular obtener licencia o autorización correspondiente en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables, así como tener, a la vista del público, la documentación otorgada por la autoridad municipal.

[137] **Artículo 55**. En lo referente a las actividades contempladas en el presente Capítulo, la policía preventiva municipal será el órgano de inspección y vigilancia, o coadyuvará con alguna de las siguientes autoridades municipales competentes:
I. La Dirección de Inspección y Vigilancia, en lo relacionado con las fracciones I, V, VI, VII, y VIII del Artículo 48 de este capítulo.

[138] **Artículo 6**. Para los efectos de este ordenamiento, se consideran autoridades de protección civil en el Municipio a:
(…)
IV. El Director de la Unidad Municipal de Protección Civil;

[139] **Artículo 29**. Se crea la Unidad Municipal de Protección Civil, adscrita a la Secretaria del Ayuntamiento, que operará administrativamente a través de una Dirección, misma que tendrá como función, proponer, dirigir, presupuestar, ejecutar y vigilar las políticas,

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales aplicables en el Municipio, en materia de protección civil, para lo cual cuenta con facultades de **inspección, control y vigilancia**, así como para imponer medidas correctivas y de seguridad[140].
- Emitir dictámenes de protección civil[141].
- Revisar las instalaciones de **dispositivos de protección civil y prevención de incendios** en todos los establecimientos en que se preste servicio al público[142].
- Expedir y revalidar anualmente los Dictámenes de Protección Civil en relación con los dispositivos de prevención de incendios[143].
- Aprobar y autorizar los planes de contingencias en todo edificio destinado a las **actividades educativas**[144].

---

programas y acciones de Protección Civil en el Municipio, así como el control operativo de las acciones que en dicha materia se efectúen, en coordinación con los sectores público, social, privado y la concertación con los grupos voluntarios, y la población en general, en apoyo a las resoluciones que recomiende el Consejo Municipal de Protección Civil o, en su caso, del Centro Municipal de Operaciones.

[140] **Artículo 31**. La Unidad Municipal de Protección Civil tendrá las siguientes atribuciones:
(…).
XV. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales aplicables en el Municipio, en materia de protección civil, para lo cual tendrá facultades de inspección, control y vigilancia del cumplimiento, dentro del ámbito de su competencia, de la Ley y el presente Reglamento, así como para prevenir y controlar las emergencias, los desastres y establecer las medidas correctivas y de seguridad, mediante resolución debidamente fundada y motivada;
(…).
XXV. Ejercer acciones de inspección, control y/o vigilancia en materia de protección civil pudiéndose, coordinar con otras autoridades para tales funciones, de acuerdo a lo establecido en el presente ordenamiento, la Ley y su reglamento.

[141] XXX. Rendir y emitir los dictámenes, acuerdos, resoluciones de medidas de protección civil, de factibilidad, dictámenes de diagnóstico riesgo y demás resoluciones que le sean solicitadas y esté obligado a realizar, de acuerdo a lo dispuesto en el presente reglamento y demás disposiciones legales de la materia, previo el pago de los derechos contemplados en la Ley de Ingresos Municipal.

[142] XL. Revisar las instalaciones de dispositivos de protección civil y prevención de incendios, en todos los establecimientos en que se preste servicio al público, dentro del ámbito de su competencia.

[143] XLI. Expedir y revalidar anualmente los Dictámenes de Protección Civil, de los dispositivos de prevención de incendios, previo pago de los derechos correspondientes.

- Aprobar y determinar el número de **salidas de emergencia** con que deben contar los edificios que alberguen aulas, de acuerdo a la capacidad de sus ocupantes[145].

- Supervisar e inspeccionar todo género de **instalaciones eléctricas** en el Municipio[146].

- Ejercer ampliamente sus facultades de inspección y vigilancia para prevenir o controlar la posibilidad de desastres, así como aplicar las sanciones que procedan por **cualquier violación** al Reglamento de Protección Civil Municipal, sin perjuicio de las facultades conferidas a otras dependencias de la administración pública, federal y estatal[147].

- Realizar visitas de inspección a los establecimientos de menos de mil quinientos metros cuadrados de construcción a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones relativas al establecimiento de unidades internas, formulación y aplicación de los programas internos, así como otras medidas de seguridad reguladas en el Reglamento de Protección Civil Municipal[148].

---

[144] **Articulo 71**. Es obligatorio que en todo edificio destinado a las actividades educativas, se cuente con los sistemas de seguridad y prevención de incendios, así como de un Plan de contingencias, debidamente aprobado y autorizado por la Unidad Municipal.

[145] **Articulo 73**. Todo edificio que albergue un núcleo de aulas deberá contar con salidas de emergencia, las necesarias de acuerdo a la capacidad de sus ocupantes y en base a las que apruebe y determine la Unidad Municipal.

[146] **Artículo 241**.Será competencia de la Unidad Municipal la vigilancia, supervisión e inspección de todo género de instalaciones eléctricas en el Municipio, con estricta sujeción a los Términos de Referencia y las aplicables que se emitan y del Reglamento de Construcción para el Municipio de Hermosillo.

[147] **Artículo 306**. La Unidad Municipal, tendrá amplias facultades de inspección y vigilancia para prevenir o controlar la posibilidad de desastres, así como de aplicar las sanciones que proceden por violación al presente ordenamiento, sin perjuicio de las facultades que se confieren a otras dependencias de la administración pública federal y estatal.

[148] **Artículo 307**. La Unidad Municipal en el ámbito de su competencia, podrán realizar visitas de inspección a los establecimientos a que se refiere el artículo 6, fracción XI de la Ley y 10 fracción XI y demás relativos del presente reglamento, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, del presente ordenamiento y de los Términos de Referencia y normas que deriven de las mismas, relativas al establecimiento de unidades internas, formulación y aplicación de los programas internos,

En cuanto al manejo de emergencias, el Director de la Unidad Municipal de Protección Civil cuenta con las siguientes atribuciones[149]:

- Elaborar el inventario y hacer posible la disponibilidad permanente del **mayor número de recursos humanos y materiales disponibles en el Municipio**, así como promover el equipamiento de los cuerpos de rescate, para hacer frente a un riesgo, emergencia o desastre; vigilar su existencia y coordinar su manejo.

---

medidas de seguridad y demás reguladas en este dispositivo legal. Las visitas podrán ser ordinarias o extraordinarias, las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, mientras que las segundas en cualquier tiempo.

[149] **Artículo 31**. La Unidad Municipal de Protección Civil tendrá las siguientes atribuciones:
(…)
II. Elaborar el inventario y hacer posible la disponibilidad permanente, del mayor número de recursos humanos y materiales disponibles en el Municipio, así como promover el equipamiento de los cuerpos de rescate, para hacer frente a un riesgo, emergencia o desastre; vigilar su existencia y coordinar su manejo;
III. Proponer, coordinar y ejecutar las acciones de auxilio, salvamento y recuperación, para hacer frente a las consecuencias de situaciones de riesgo, alto riesgo, emergencia o desastre, procurando el mantenimiento o pronto restablecimiento de los servicios públicos prioritarios en los lugares afectados;
(…)
X. Proteger y auxiliar a la ciudadanía en casos de siniestros, ya sean naturales o provocados por el hombre;
(…)
XVIII. En caso de riesgo, emergencia o desastre, formular la evaluación inicial de la intensidad y magnitud de la contingencia, presentando de inmediato esta información al Presidente del Consejo Municipal de Protección Civil y al Secretario Ejecutivo;
(…)
XXII. Realizar acciones de auxilio y recuperación para atender las consecuencias de los efectos destructivos de un desastre;
XXIII. Coordinarse con las demás dependencias del ayuntamiento, con otros municipios del Estado, con las autoridades estatales y federales, así como concertar, con Instituciones y grupos voluntarios para prevenir y controlar riesgos, emergencias, y desastres;
(…)
XXXIV. Establecer los mecanismos de comunicación, tanto en situación normal, como en caso de emergencia, con la Unidad Estatal de Protección Civil;
(…)
XXXVI. Informar oportunamente a la población sobre la probable existencia de una situación de riesgo, siniestro o desastre, a efecto de tomar las medidas de protección civil adecuadas;

- Proponer, **coordinar y ejecutar las acciones de auxilio**, salvamento y recuperación, para hacer frente a las consecuencias de situaciones de emergencia o desastre, procurando el mantenimiento o pronto restablecimiento de los servicios públicos prioritarios en los lugares afectados.
- Proteger y auxiliar a la ciudadanía en casos de siniestros, ya sean naturales o provocados por el hombre.
- Coordinar la participación de los grupos voluntarios, que actúen dentro del territorio del municipio.
- En caso de riesgo, emergencia o desastre, formular la evaluación inicial de la intensidad y **magnitud de la contingencia**, presentando de inmediato esta información al Presidente del Consejo Municipal de Protección Civil y al Secretario Ejecutivo.
- Realizar acciones de auxilio y recuperación para atender las consecuencias de los efectos destructivos de un desastre.
- Coordinarse con las demás dependencias del ayuntamiento, con otros municipios del Estado, con las autoridades estatales y federales, así como concertar con instituciones y grupos voluntarios para controlar las emergencias y desastres.
- Establecer los mecanismos de comunicación, tanto en situación normal, como en caso de emergencia, con la Unidad Estatal de Protección Civil.
- **Informar oportunamente** a la población sobre la probable existencia de una situación de riesgo, siniestro o

desastre, a efecto de tomar las medidas de protección civil adecuadas.

SÉPTIMO. Determinación de los servidores públicos que incumplieron deberes legales en relación con los hechos materia de la investigación.

A fin de determinar las acciones u omisiones imputables a cada uno de los funcionarios involucrados en los hechos que dieron motivo a esta investigación, es necesario hacer referencia a los antecedentes de instalación y operación de la Guardería, ABC:

a) Por escrito de veintisiete de marzo de dos mil uno, los propietarios de la Guardería ABC solicitaron al entonces Delegado Estatal del IMSS en Sonora, el establecimiento de una guardería al servicio de hijos de madres aseguradas del Instituto. En dicho escrito afirmaron poseer un inmueble que contenía los servicios necesarios para el funcionamiento de una guardería, del que dijeron anexar plano de ubicación, fotografías y levantamiento topográfico.

b) Por oficio de seis de junio de dos mil uno, suscrito por el Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación Estatal en Sonora, se informó al representante legal de la Guardería que su proyecto para la instalación de una guardería del esquema vecinal comunitario con capacidad para ciento setenta niños había sido aprobado por la jefatura a su cargo para inicio de operaciones ese mismo año.

c) El plano arquitectónico del inmueble a operar como guardería fue firmado de visto bueno por Noemí López Sánchez, jefa del departamento de guarderías y Armando González Hernández, coordinador de proyectos. Aparece otra firma sin nombre, aparentemente de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Hermosillo, Sonora.

d) Mediante oficio de seis de agosto de dos mil uno el delegado estatal en Sonora envió a la Coordinadora de Guarderías, certificación para el inicio de operación de la guardería vecinal 465 ABC de la localidad de Hermosillo. Asimismo, remitió el Convenio de Subrogación de Servicios de Guardería celebrado entre el IMSS, representado por el Delegado en Sonora Ernesto Rivera Claisse, en carácter de apoderado general y por Guardería ABC, representada por Marcelo Meouchi Tirado, con vigencia obligatoria para el subrogado de cinco años y para el IMSS del seis de agosto al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, dejando abierta la posibilidad de prorrogarlo de forma anual por el plazo de cinco años.

e) Al término de la vigencia de ese contrato, el dos de enero de dos mil dos, el IMSS, representado por el Delegado en Sonora y Guardería ABC, a través de su representante legal, celebraron convenio modificatorio de prórroga del contrato para que cobrara vigencia por un plazo de setenta días que transcurrirían del primero de enero al once de marzo de dos mil dos.

La razón para ello fue que con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público no existían criterios por parte de la Secretaría de la Contraloría respecto de los convenios de prestación de servicios celebrados por el Instituto.

Al día siguiente del término del convenio modificatorio de plazo, las partes celebraron un nuevo convenio de subrogación con vigencia del doce de marzo al treinta y uno de diciembre de dos mil dos.

f) El treinta y uno de enero de dos mil tres se suscribió nuevo contrato de prestación de servicios de guardería con vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil tres. De las declaraciones del contrato se advierte que el procedimiento de adjudicación se realizó de manera directa, en virtud del acuerdo del Comité Institucional de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto que dictaminó que era procedente que la Coordinación de Guarderías, bajo su responsabilidad, iniciara a través de las delegaciones el procedimiento de adjudicación a nivel nacional.

g) El cuatro de noviembre de dos mil tres, el IMSS y la Guardería ABC, celebraron convenio para la terminación anticipada del contrato de prestación del servicio de guardería ya que, según lo narrado en los antecedentes, era necesario dar por terminado el contrato suscrito el primero de enero de dos mil tres para suscribir

contratos multianuales, de conformidad con el Acuerdo 602/2002 del Consejo Técnico.

h) El treinta y uno de octubre de dos mil tres, el IMSS representado por el Director General y la sociedad civil Guardería ABC, celebraron contrato de prestación del servicio de guardería con vigencia del primero de noviembre de dos mil tres al treinta y uno de octubre de dos mil seis, con motivo del cual se autorizó un aumento de la capacidad instalada de los ciento setenta lugares con los que venía operando a ciento noventa y seis.

Dicho contrato se celebró bajo el esquema vecinal comunitario único, con motivo de lo cual se modificó la temporalidad del contrato, el monto de la cuota unitaria por la prestación del servicio, el mecanismo para proceder al pago, las causas de rescisión del contrato, así como las acciones de supervisión y evaluación.

i) El cinco de septiembre de dos mil seis, las partes celebraron convenio modificatorio al contrato de prestación del servicio de guardería a fin de ampliar el plazo de vigencia del primero de noviembre de dos mil tres al treinta y uno de diciembre de dos mil seis. Dicho convenio fue suscrito por el entonces Director General del Instituto, la representante legal de la Guardería ABC, el Director Jurídico del Instituto, la Coordinadora de Guarderías y el Delegado Estatal del Instituto en Sonora.

En relación con el cumplimiento de los requisitos para la ampliación de la capacidad instalada y contratación de la prestación del servicio de guardería, de conformidad con la normatividad vigente a partir de dos mil dos, en el expediente obra lo siguiente:

- Reporte de cambio de esquema con ampliación de capacidad instalada, firmado por la Jefa de la División de Expansión del Sistema de Guarderías.

- Certificación para guarderías, que corresponde al anexo del contrato celebrado el treinta y uno de octubre de dos mil tres, con vigencia de tres años, que corre a partir del primero de noviembre de ese año al treinta y uno de octubre de dos mil seis.

- Convenio para la terminación anticipada del contrato de prestación del servicio de guardería, para concluir el contrato vigente del primero de enero de dos mil tres.

- Plantilla de personal.

- Relación de mobiliario y equipo.

- Relación de material didáctico y juguetes.

- Relación de artículos de cocina y comedor, así como relación de material didáctico y juguetes.

- Relación de material didáctico y juguetes.

- Relación de artículos de aseo y equipo y material de curación.

- Instructivos de perfiles para la selección de personal.

- Escrito de dos de noviembre de dos mil cuatro firmado por José Manuel Matiella Urquides, dirigido al Departamento de Guarderías de la Delegación en Sonora, en el que manifiesta que los cálculos estructurales y la construcción de la edificación donde se localiza la Guardería ABC estuvieron a su cargo y que el diseño estructural de las zapatas, de cimentación, columnas de concreto reforzado, cadenas de refuerzo, así como el diseño estructural de la techumbre formada por estructuras metálicas sobre las cuales descansa la cubierta de lámina galvanizada con aislamiento térmico, se hicieron cumpliendo con todas las normas estructurales para esfuerzos de viento, peso propio considerando una carga total de ciento cuarenta kilos por metro cuadrado, y que durante los diecisiete años que tiene de construido el edificio no han sido encontradas fallas en pisos, muros y techumbre.

- Licencia sanitaria sin fecha de expedición, signada por el Director General de Regulación y Fomento Sanitario del

Gobierno del Estado de Sonora, con fecha de vencimiento de junio de 2005.

- Contrato de arrendamiento de veintiuno de junio de dos mil seis, celebrado entre Norma Cecilia Mendoza Bermúdez de Matiella y Guardería ABC, S.C., respecto del depósito comercial tipo bodega ubicado en calle Mecánicos sin número, esquina Ferrocarrileros, colonia *Y Griega* de Hermosillo, Sonora, por un plazo forzoso para ambas partes de cinco años.

j) Posteriormente, se celebró un nuevo ontrato de prestación del servicio de guardería celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la sociedad civil Guardería ABC, cuya vigencia quedó establecida del dos de enero de dos mil siete al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve. Dicho pacto lo firmaron, en representación del Instituto, el Director General Juan Francisco Molinar Horcasitas y, por la sociedad, su apoderada Sandra Lucía Téllez Méndez. Además intervinieron Fernando Gutiérrez Domínguez, Director Jurídico, Dora García Kobeh, Titular de la Coordinación de Guarderías, y Arturo Leyva Lizárraga, Delegado Estatal en Sonora.

Para la firma del contrato, el titular de la Delegación del Instituto en Sonora, Arturo Leyva Lizárraga y el Jefe Delegacional de prestaciones económicas y sociales, Emigdio Martínez García, el once de diciembre de dos mil seis requisitaron formato en el cual

certificaron que el expediente de la Guardería ABCse encontraba completo y actualizado.

No obstante, fue con posterioridad a esa certificación, que se agregó al expediente el dictamen de seguridad de cinco de octubre del dos mil siete, signado por Roberto Copado Gutiérrez, Director de la Unidad de Protección Civil Municipal, expedido por oficio DBT/576/07.

A. AUTORIDADES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1.- Director General.

Juan Francisco Molinar Horcasitas fue Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social del primero de diciembre de dos mil seis al tres de marzo de dos mil nueve[150], por lo que le es atribuible el desorden generalizado en el otorgamiento, operación y supervisión del servicio de guarderías operado bajo el sistema de subrogación, que propiciaron las condiciones para la tragedia ocurrida en la guardería ABC.

Asimismo, la magnitud de las fallas del sistema también alcanzan a **Daniel Karam Toumeh**, que desde el tres de marzo del año dos mil nueve a la fecha se desempeña como Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social[151], debido a que asumió todas las atribuciones y responsabilidades derivadas de la dirección de dicho Instituto. Este funcionario también es responsable de la gestión de los eventos posteriores al incendio y de la atención médica que se ha brindado a las víctimas.

---

[150]Nombramiento que obra en el cuadernillo formado con motivo de las notificaciones, certificaciones, comparecencias y manifestaciones relativas al Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora en la solicitud de facultad de investigación 1/2009, Tomo III, foja 2595.

[151] Nombramiento que obra en el cuadernillo formado con motivo de las notificaciones, certificaciones, comparecencias y manifestaciones relativas al Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora en la solicitud de facultad de investigación 1/2009, Tomo III, foja 2660.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado[152] encargado de la organización y administración del seguro social.

A fin de que dicho Instituto pueda cumplir con todas sus atribuciones, la ley prevé cuatro órganos superiores: la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General[153].

El Director General además de tener ese carácter, preside a otros dos órganos superiores: la Asamblea General —autoridad suprema de ese organismo— y el Consejo Técnico —el órgano de gobierno, representante legal y administrador del Instituto—. A partir de esta triple condición, es claro que resulta responsable del buen funcionamiento del Instituto, ya que, entre otras funciones, debe proponer las políticas estratégicas para su conducción y tiene a su cargo la ejecución de cualquier acto jurídico necesario para cumplir con sus fines.

---

[152] **Ley del Seguro Social.**
Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.
Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.
[153] **Ley del Seguro Social.**
Artículo 257. Los órganos superiores del Instituto son:
I. La Asamblea General;
II. El Consejo Técnico;
III. La Comisión de Vigilancia, y
IV. La Dirección General.”

Al ser el encargado de que el Instituto cumpla con sus atribuciones, le correspondía el control y conocimiento estricto sobre el esquema de funcionamiento del servicio de guarderías. En este sentido, se encontraba obligado a implementar las medidas necesarias a fin de que el servicio cumpliera con las disposiciones legales aplicables, se prestara en las mejores condiciones posibles, y garantizara el desarrollo y la salud de los infantes[154]. Estas obligaciones se encuentran en consonancia con lo previsto en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes[155], la cual establece el interés superior de la infancia como un principio rector respecto del actuar de las autoridades.

Ante la situación de vulnerabilidad de los menores usuarios de las guarderías, ambos directores en el ejercicio de sus funciones eran responsables del bienestar de los niños que se

---

[154] **Artículo 202.** Estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar."

[155] **Artículo 1.** La presente ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.
La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley."
Artículo 3. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.
Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes:
A. El del interés superior de la infancia.
(…)
G. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales."

encontraban a su cargo, por lo que debieron implementar políticas que impidieran la autorización de operación de guarderías sin el cumplimiento previo de todos los requisitos legales aplicables, entre las cuales, de manera destacada se encuentran los relativos a la verificación de que los inmuebles cumplieran con las condiciones idóneas de seguridad.

En este aspecto, como quedó señalado en el sexto considerando, en su carácter de Director General y de Presidente del Consejo Técnico, tenían facultades para emitir las disposiciones generales que fueren necesarias para la debida aplicación de la Ley[156], por lo que también son responsables de manera directa por la falta de implementación efectiva de políticas públicas en materia de protección civil.

De acuerdo con lo anterior, los Directores de este organismo descentralizado omitieron implementar políticas públicas eficaces para la conducción adecuada del Instituto. En este sentido, resulta evidente que cualquier aspecto relacionado con el correcto funcionamiento las actividades sustantivas del Instituto es responsabilidad de su Director. Así, la omisión en comento consistió en no haber promovido políticas públicas efectivas para **instrumentar** un programa integral de verificación del cumplimiento de las distintas disposiciones legales e infralegales

---

[156] **Reglamento Interior IMSS**
"**Artículo 31.** El Consejo Técnico, además de las atribuciones que le confiere el artículo 264 de la Ley, tendrá las siguientes:
(…) II. Emitir las disposiciones de carácter general que fuesen necesarias para la exacta observancia de la Ley;
(…)"

relacionadas con las medidas de seguridad de los centros donde se prestaba el servicio de guardería y la capacitación del personal que laboraba en esos lugares.

Si bien es cierto que los Directores del Instituto no tenían la obligación de personarse físicamente a fin de inspeccionar los centros, también lo es que la supervisión del funcionamiento efectivo de las guarderías está dentro de sus atribuciones, en tanto se trata de un aspecto absolutamente central y estratégico del servicio que está obligado a prestar el Instituto. En este orden de ideas, los Directores de este organismo no instrumentaron políticas de alcance general que garantizarán, de manera efectiva, que las medidas de seguridad necesarias para la operación del sistema de guarderías fueran debidamente cumplidas por los particulares encargados de prestar el servicio en cuestión.

Esas políticas no sólo debían incluir la verificación del cumplimiento de las distintas normas en esa materia, sino además el seguimiento a las observaciones que se realizaran a los centros como resultado de las inspecciones y, en su caso, la imposición de sanciones a todos aquellos que pusieran en riesgo la vida de los menores con su actuación negligente.

De acuerdo con los argumentos antes expuestos, esta Suprema Corte estima que la vigilancia y supervisión del sistema de guarderías constituían obligaciones a cargo de los Directores

del Instituto, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y la citada Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Las funciones de vigilancia y la supervisión que les eran exigibles a estos funcionarios tienen que determinarse de conformidad con sus competencias en la conducción del Instituto. En esa medida, puede decirse que los Directores del IMSS omitieron implementar, de forma efectiva, las políticas públicas efectivas cuyo contenido fue precisado en los párrafos precedentes.

Aunado a las responsabilidades derivadas de acciones u omisiones propias, también tienen obligaciones derivadas de su carácter de Director del organismo, las cuales no se diluyen por la circunstancia de que se trate de un organismo descentralizado, al interior del cual hay áreas con atribuciones específicas, pues éstas se encuentran en una relación de subordinación jerárquica, precisamente con su titular.

La figura de la descentralización redunda en un mayor poder de decisión del titular respecto a las funciones que le corresponden al Instituto, por lo que, si bien pueden estar delegadas determinadas atribuciones a las áreas internas del organismo, la responsabilidad de su funcionamiento integral le corresponde al Director General.

En este sentido, los Directores también son responsables de las acciones u omisiones de sus subordinados, ya que la existencia de una estructura orgánica al interior del Instituto, con

funciones específicas en relación con las guarderías, no implica la liberación de las obligaciones que originalmente les correspondían, pues como se advierte de la propia Ley, en el cumplimiento de sus funciones, el Director General será *auxiliado* por los servidores públicos de mando, personal de base y de confianza que se establezcan en el Reglamento Interior.

Además, dentro de esta lógica de supra-subordinación, el Consejo Técnico a propuesta precisamente del titular del Instituto, puede nombrar y destituir a los delegados y a los funcionarios que ocupen las direcciones normativas que se encuentran en el nivel jerárquico inmediato inferior. Asimismo, el Director General tiene poder directo de nombramiento y remoción respecto de los funcionarios de confianza clase A.

En este contexto, al ser todo ellos órganos de auxilio del Director General, es claro que tanto Daniel Karam Toumeh como Juan Molinar Horcasitas, en el periodo de sus gestiones, tenían el deber ineludible de supervisar y ejercer un control efectivo de la actuación de sus subordinados, por lo que las acciones u omisiones que le resulten imputables a cada uno de ellos en lo concreto, irradian hacia el titular del Instituto.

Los terribles acontecimientos materia de esta investigación, dejaron al descubierto que el sistema de guarderías otorgado en la modalidad de subrogación estaba lleno de fallas en cuanto a su otorgamiento, operación y supervisión, lo que resultó más grave en los aspectos relativos a la protección civil, todo lo cual al ser

evidencia de una falla estructural en la prestación del servicio y no de circunstancias aisladas, permite afirmar que los titulares del Instituto, cada uno en los periodos de sus funciones, incumplieron con sus obligaciones legales consistentes en implementar políticas efectivas que impidieran tales violaciones generalizadas en la prestación del servicio de guardería.

Este Tribunal Pleno considera que, además de las acciones y omisiones en relación con el incorrecto funcionamiento en la prestación del servicio de guarderías subrogadas, al actual Director, **Daniel Karam Toumeh**, le son atribuibles las **acciones y omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social respecto de la gestión de la tragedia**.

Tanto el día del incendio, como durante los días posteriores, y debido en gran medida al caos inicial relacionado con el traslado y paradero de los menores, existió un deficiente suministro de información por parte del Instituto respecto a los niños fallecidos y lesionados, lo cual quedó evidenciado con la inconsistencia y falta de claridad en cuanto a las cifras que fueron manejadas.

En efecto, el Instituto tenía el deber de proporcionar información fiable y oportuna sobre la situación de los menores que permitiera tener certeza acerca de la condición médica de los niños, así como de las gestiones que estaban realizando las autoridades para atender la tragedia y para reparar el daño de las víctimas.

En términos de las obligaciones que en materia de protección a la salud tiene este funcionario, omitió implementar medidas de actuación que garantizaran una atención adecuada y oportuna a los niños que fueron trasladados a sus hospitales[157].

En este sentido, de las constancias del expediente se advierte que no instrumentó un protocolo de actuación para la atención de la emergencia en los hospitales del IMSS, que cumpliera con criterios de oportunidad y capacidad de reacción.

Asimismo, también omitió cumplir con la obligación de prestar atención oportuna a los menores, pues varios de los niños que no exhibían lesiones aparentes fueron remitidos a sus casas, sin que haya evidencia de que, de manera inmediata, hubieran sido localizados a efecto de brindarles atención médica.

De los testimonios y constancias relacionados en el presente dictamen se derivan la dilación y la inexactitud en los datos proporcionados en el momento posterior a la tragedia. En virtud de esta omisión, varios padres tuvieron que recorrer varias veces los hospitales en busca de sus hijos sin que les informara acerca de su paradero, por lo que contrario a la obligación del Insitituto de coadyuvar con el manejo de la emergencia, se obstaculizó la búsqueda de los niños, lo que también impidió que los padres

[157]Los cuales fueron: IMSS Pediatría, IMSS 2 e IMSS 37, según se desprende del Informe de la Cruz Roja Mexicana que obra a fojas 103-106, del tomo IV del Expediente de investigación.

pudieran tomar las decisiones pertinentes en relación con la atención de éstos.

Las omisiones de este funcionario, en el manejo de la tragedia, contribuyeron a que el desorden generalizado se prolongara también en la atención de los niños. Incluso, días después del incendio, cuando ya no reinaba la situación de emergencia, el Director del IMSS, en las conferencias de prensa de los días siete y diez de junio, continuó con un manejo impreciso respecto a las cifras de los menores que se encontraban hospitalizados.

Por otra parte, en el aspecto concreto de la atención médica, existen reclamos de diversos padres en el sentido de que en las clínicas del Instituto ubicadas en Obregón, en el propio Estado de Sonora y en el Centro Médico de Occidente, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, no se tenían las mejores posibilidades de atención médica, pues si bien este último centro hospitalario cuenta con avanzada tecnología, el personal no se encontraba preparado para atender a los niños lesionados. En esta línea, algunos testimonios dan cuenta de que, en un inicio, se obstaculizó el traslado de los menores a los Hospitales *Shriners* de Estados Unidos, especializados en este tipo de lesiones y con reconocimiento internacional, que tenían posibilidad de recibirlos, aduciendo imposibilidad para trasladar a los menores bajo argumentos de carácter médico; sin embargo, a decir de los testimonios, ello resulta incongruente con su posterior movilización a los hospitales nacionales a que se hizo referencia.

Estas acciones tomadas desde el nivel central del Instituto, esto es, por su Director General, se traducen en una omisión de permitir a los niños acceder a la mejor atención médica posible, para la cual debió poner a su disposición todos los medios del Instituto, pero también buscar recursos externos a fin de garantizar una mejor recuperación a estos menores.

2.- Director de Prestaciones Económicas y Sociales.

Sergio Antonio Salazar Salazar fue titular de esta Dirección de febrero de dos mil siete a junio de dos mil nueve. De conformidad con sus atribuciones legales, este funcionario incumplió con la obligación de planear, dirigir y normar de forma efectiva las acciones y procedimientos relacionados con el servicio de guardería que garantizaran la seguridad, integridad y bienestar de los menores a cargo del Instituto.

En efecto, de acuerdo con los deberes de este funcionario, era el responsable de diseñar políticas institucionales y emitir lineamientos que disciplinaran dichos aspectos de protección civil de manera uniforme, a efecto de que existiera un estándar de seguridad en todas las guarderías, así como establecer los procedimientos adecuados a efecto de verificar su efectivo cumplimiento. Pues al tratarse de un sistema de operación nacional, no es aceptable que la regulación de un aspecto tan importante, se delegue al desarrollo local.

En ese sentido, fue omiso en dirigir y normar las acciones, criterios institucionales y procedimientos que garantizaran la seguridad de los menores en guarderías subrogadas.

Esto, a pesar de que en el Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías se establece que el inmueble, las instalaciones, el equipo y el mobiliario debe cumplir con lo que establece la NOM-167-1997 y la normatividad institucional, los parámetros de seguridad establecidos por dicha norma no se reflejan en las Directrices para la Supervisión-Asesoría en Guarderías, cuyo objetivo es establecer las líneas generales de acción para organizar y realizar las acciones de supervisión y asesoría a fin de fortalecer, mejorar y mantener la calidad del a operación de las guarderías, ni en los rubros contenidos en las Guías Técnicas de supervisión que son los instrumentos con base en las cuales se realizaban las visitas de inspección a las guarderías, lo que genera un vacío en la efectiva verificación de los aspectos de seguridad.

En este rubro las guías técnicas únicamente se dirigen a verificar los siguientes aspectos: 1) programa de protección civil; 2) factores de riesgo; 3) extintores; y, 4) salidas de emergencia, según es posible constatar a continuación:

IMSS DIRECCION DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
Coordinación de Guarderías

Informe de Supervisión de la Operación del Servicio de Guardería

Delegación: Hermosillo Localidad: Sonora
Fecha supervisión: 26 / Mayo 2009
Nombre y número de la guardería: U-0263
Tipo de visita: programada
Atendió la visita: Lic. Dora J. Jaime Peralta
Fecha de inicio de operación: 8 Agosto 2001
Efectuó la Supervisión: Roberto Alonso de la Torre
Horario de supervisión:
Inicio: Término:
Capacidad Instalada: 196 Niños
Núm. de Encuestas: % Satisfacción:

Horario: Convenido: Real de la guardería: Observaciones

Sala	C.I.	Inscripción	Asistencia del día	Personal educativo Plantilla teórica	Personal educativo Plantilla existente en sala de atención	Personal diversas categorías y servicios	Plantilla teórica	Plantilla existente
LA	12	10	8	3	3	Directora	1	1
LB	12	17	13	3	3	Pedagogía	1	1
LC	26	26	21	5	5	Educadora	1	1
MA	26	26	23	4	4	Promoción y Fomento de la Salud	2 1 Mat 1 Vesp	2 1 Mat 1 Vesp
MB1	30	30	22	3	3	Alimentación	4	4
MB2	30	34	29	3	3	Limpieza	5	5
MC1	30	30	21	2	2	Vigilancia	1	1
MC2	30	30	24	2	2	Otro		
PA								
PB								
PC								
TOTAL	196	207	161	25 Años	25			

Vacaciones

08/07/2009 413

IMSS DIRECCION DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
Coordinación de Guarderías

Guía técnica de supervisión de la operación del servicio de guardería

Fecha de Aplicación: _____

	Servicio: Administración	Estatus			Observaciones	Acuerdos y fechas de solución
	Actividades a supervisar	B 1	R 1			
Inscripción Infantil	SIAG:	2				
	• Actualización y sincronización.	2				
	• Solicitudes pendientes.	2				
	• Agrupamiento de salas de atención.	2				
	• Población infantil inscrita.	2				
	• Expedientes de los niños.	2			Faltas tarjetas de [illegible]	Uso de Nuevo Ingreso
	• Vigencia de derechos al servicio.	2				
	• Credencial de identificación.	2				
	Subtotal	16				
Ingreso	• Cumplimiento de requisitos.	2				
	• Pláticas de nuevo ingreso.	2				
	• Relación de niños que ingresan.	2				
	Subtotal	6				
Asistencia Infantil	• Listas de asistencia.	2				
	• Cambios de sala de atención.	2				
	• Registro de asistencia infantil.	2				
	• Baja definitiva (edad, vigencia, faltas injustificadas).	2				
	• Faltas.	2				
	• Informe estadístico.	2				
	Subtotal	12				

2

COTEJADO

4/4

IMSS DIRECCION DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
Coordinación de Guarderías

	Servicio: Administración	Estatus			Observaciones	Acuerdos y fechas de solución
	Actividades a supervisar	B 2	R 1			
Atención al usuario	Buzón de quejas y sugerencias	2				
	Control y atención de quejas y sugerencias	2				
	Pláticas de orientación continua	2				
	Subtotal	6				
Capacitación	Capacitación inicial	2				
	Capacitación continua	2				
	Personal de nuevo ingreso	2				
	Normatividad vigente	2				
	Informe de personal capacitado	2				
	Subtotal	10				
Recursos Humanos	Expediente de personal	2				
	Plantilla de personal	2				
	Descansos del personal	2				
	Rotación	2				
	Uniformes	2				
	Reglas de higiene	2				
	Entrega del servicio por turno	2				
	Subtotal	14				
Recursos Materiales	Mobiliario (sillas, mesas, cunas, muebles de cambio, etc.)	2			Cambio de Melamina de 3 mesas de uso múltiples.	
	Equipo (refrigerador, básculas, estufa, etc.)	2				
	Loza y utensilios	2				
	Juguetes	2				
	Material didáctico	2				
	Papelería (Madres IMSS y Ordinario)	2				

ODAJETOC

415

IMSS DIRECCION DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
Coordinación de Guarderías

Recursos	Servicio: Administración	Estatus			Observaciones	Acuerdos y fechas de solución
	Actividades a supervisar		R 1			
Recursos Materiales	Artículos de limpieza.	2				
	Material de curación.	2				
	Sábanas.	2				
	Inventarios (Madres IMSS y Ordinario).	-				
	Otros	-				
	Subtotal	16				
Seguridad e Higiene	Condiciones en que se encuentran:					
	Inmueble (paredes, pisos, techos, cancelería, puertas, etc.).		1		Falta pintura y Reservar Salas M01 M02 M02	
	Instalaciones (eléctricas, hidráulicas, sanitarias).	2				
	Mobiliario (sillas, mesas, colchonetas, cunas, mobiliario en general, etc.).	2			Cambio de Melamina de 3 mesas de usos múltiples	
	Equipo (estufa, refrigerador, básculas, licuadora, etc.).	2				
	Juguetes y material didáctico.	2				
	Área de basura.	2				
	Patios y jardines.	2			Se Sugiere una Malla en el area de patio	
	Acceso a la guardería.	2				
	Factores de riesgo.	2				
	Programa de protección civil.	2				
	Extintores.	2				
	Salidas de emergencia.	2				
	Seguimiento del saneamiento ambiental.	2				
	Fumigación.	2				
	Organización y orden.	2				
	Manejo de basura.	2				
	Subtotal	30	1			

4

23/10/2007

ODAJETOC

4/6

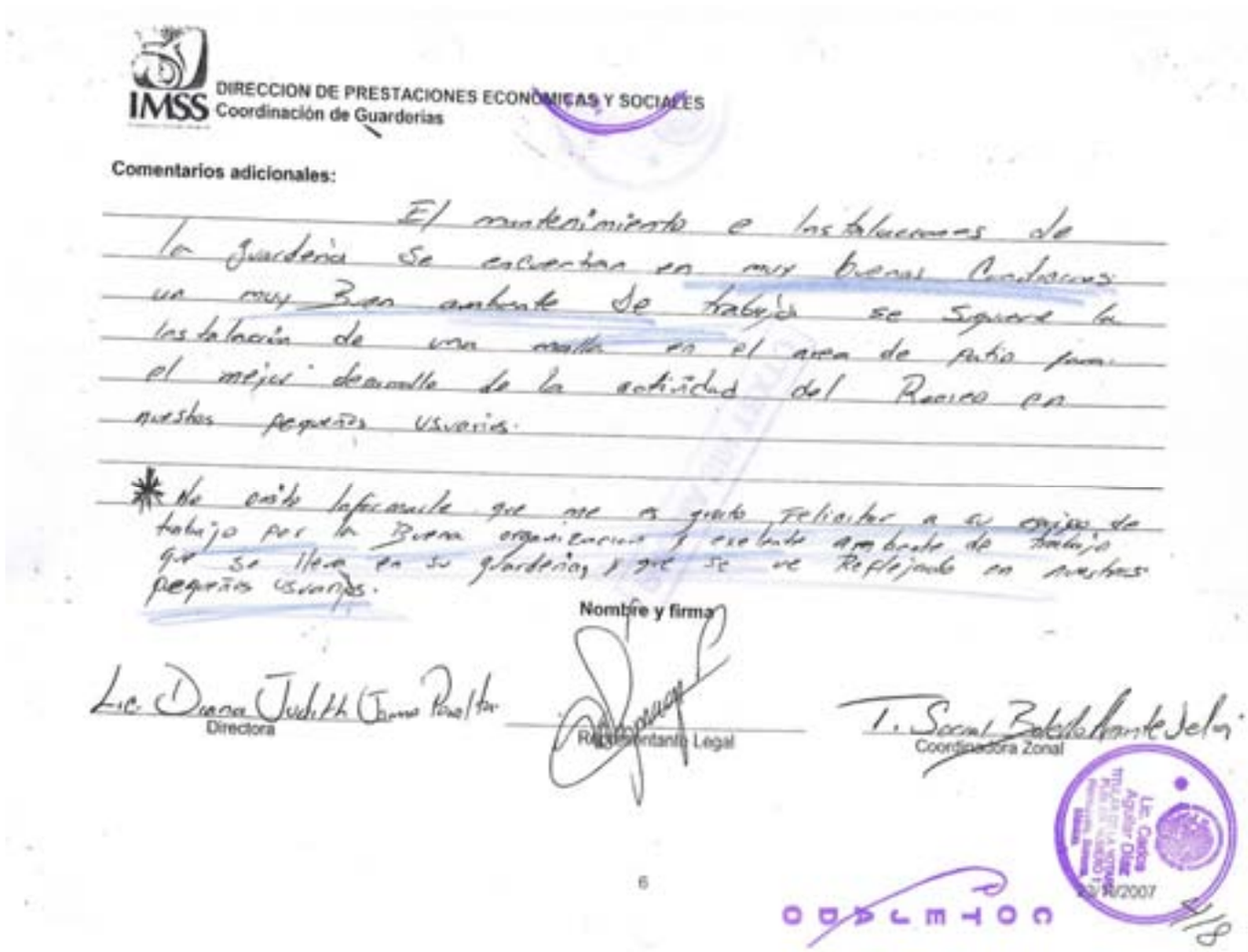
IMSS DIRECCION DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
Coordinación de Guarderías

	Servicio: Administración	Estatus			Observaciones	Acuerdos y fechas de solución
	Actividades a supervisar		R 1			
Mantenimiento y Conservación	Mantenimiento en horas fuera de servicio.	2				
	Inmueble (paredes, pisos, techos, cancelería, puertas, etc.)	2			Pintar paredes Salas MC, MCc, M Bi MARC.	
	Instalaciones (eléctricas, hidráulicas, sanitarias)	2				
	Mobiliario (sillas, mesas, colchonetas, cunas, mobiliario en general, etc.)	2			Cambio de [illegible] 3 meses [illegible]	
	Equipo (estufa, refrigerador, básculas, licuadora, etc.)	2				
	Subtotal	10				
Indicadores	Cobertura de plazas o contratación de personal.	2				
	Pláticas de orientación.	2				
	Subtotal	4				
Supervisión	Supervisión-Asesoría interna.	2				
	Solución de observaciones a supervisiones anteriores.	2				
	Subtotal	4				
Infraestructura del Inmueble	Existencia de espacios y áreas establecidas.	2				
	Condiciones y funcionalidad de las instalaciones.	2				
	Trabajos de remodelación, reparación o ampliación.	2				
	Subtotal	6				
	Resultado total de actividades observadas					

5

ODALETOC

4/7



IMSS DIRECCION DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
Coordinación de Guarderías

Comentarios adicionales:

El mantenimiento e instalaciones de la guardería se encuentran en muy buenas condiciones un muy buen ambiente de trabajo se sugiere la instalación de una malla en el area de patio para el mejor desarrollo de la actividad del Recreo en nuestros pequeños usuarios.

* No omito informarle que me es grato felicitar a su equipo de trabajo por la buena organización y excelente ambiente de trabajo que se lleva en su guardería, y que se ve reflejado en nuestros pequeños usuarios.

Nombre y firma

Lic. Diana Judith Jaime Peralta
Directora

Representante Legal

T. Social Bolello Mante Jelin
Coordinadora Zonal

6

Lic. Carlos Aguilar Díaz

COTEJADO

Estos documentos, que son los instrumentos oficiales proporcionados por el Instituto al personal encargado de supervisar los establecimientos, denota que no existen herramientas operativas para que las Coordinadoras Zonales, encargadas de las visitas, realicen un control efectivo de aspectos de seguridad y protección civil, pues no hay lineamientos concretos a observar sobre los rubros revisables, como por ejemplo, el número de extintores necesarios, además de la omisión sobre las puertas de seguridad, y las características que

deben cubrir -tales como dimensión, dirección y grado de apertura-[158].

Las guías técnicas de supervisión están enfocadas principalmente a aspectos operacionales y de cuidado de los menores, respecto de los cuales hay listados mucho más exhaustivos. Sin embargo, esto genera una falta de uniformidad, pues como se señaló, las condiciones de seguridad de cada guardería, dependen casi completamente de la regulación de cada entidad y de la efectiva supervisión que se lleve a nivel local.

En este sentido, es claro que resulta indispensable la implementación de sistemas obligatorios de revisión en cuanto a la construcción y seguridad de los inmuebles, para lo cual, además, deben **implementarse métodos efectivos de control** interdisciplinarios en los que participen funcionarios capacitados para **garantizar la total observancia de las disposiciones en materia de protección civil**.

En consecuencia, al ser este funcionario el encargado de dictar las disposiciones, lineamientos y criterios de observancia general para las instancias y unidades operativas de guarderías, la falta de regulación efectiva constituye una omisión en el cumplimiento de sus deberes.

[158] Estos aspectos se encuentran regulados en la NOM-001-SSA2-1993 a la cual remite la NOM-167-SSA1-1997.

Asimismo, al titular le corresponde originariamente el trámite y resolución de los asuntos de las unidades administrativas que le sean adscritas, entre las cuales se encuentran la coordinación de guarderías, por lo que la indebida actuación de esa área, sin que se advierta que, como superior jerárquico, tomó medidas o giró instrucciones efectivas para la detección o corrección de espacios que pudieran ser problemáticos, es una omisión que le es imputable.

De igual forma, incumplió con la obligación de establecer la coordinación adecuada con la Delegación Estatal en Sonora a fin de verificar que ésta aplicara correctamente la normatividad emitida para el otorgamiento del servicio de guarderías.

Estas omisiones de coordinación con las delegaciones estatales quedan demostradas, también, con los resultados de la inspección documental realizada por la Comisión Investigadora, la cual arroja un altísimo porcentaje de guarderías que no cumplen con los aspectos de seguridad que le son obligatorios.

3.- Coordinadora de Guarderías.

Carla Rochín Nieto fue Coordinadora de Guarderías desde agosto de dos mil siete al mes de junio de dos mil nueve.

Como quedó expuesto, la magnitud de la tragedia encuentra explicación, en parte, en la falta de un **marco normativo completo y efectivo** en materia de protección civil, que

efectivamente se aplique en las guarderías subrogadas, lo que de acuerdo con las disposiciones conducentes compete a esta Coordinación, pues una parte de sus obligaciones consiste en establecer el soporte técnico y proponer las directrices generales y el marco normativo para el otorgamiento del servicio de guarderías.

De acuerdo con ello, el que en el marco legal aplicable a la supervisión de la operación y funcionamiento de las guarderías subrogadas no se incorporen aspectos de protección civil, -cuya observancia es obligatoria para todos los niveles de gobierno en virtud de la Norma Oficial Mexicana 167-SSA1-1997, a fin de garantizar el cumplimiento de los aspectos contenidos en ella-, es imputable a esta funcionaria.

Además, esta coordinación emitió las "Directrices para la Supervisión-Asesoría en Guarderías" y la "Guía técnica de supervisión de la operación de guardería", las cuales según se dio cuenta, son completamente insuficientes en el aspecto de protección civil, ya que no contenían aspectos que ahora se saben fundamentales, como el número y características de las puertas de emergencia, los materiales que pudieren ser peligrosos al interior de la guardería o la revisión visual del entorno del inmueble[159]. Asimismo, al no prevén la colaboración

---

[159] **Guía Técnica de supervisión de la operación del servicio de guardería. Seguridad e Higiene.**
Condiciones en que se encuentran:
- Inmueble (paredes, pisos, techos, cancelería, puertas, etc.).
- Instalaciones (eléctricas, hidráulicas, sanitarias).
- Mobiliario (sillas, mesas, colchonetas, cunas, mobiliario en general, etc.).
- Equipo (estufa, refrigerador, básculas, licuadora, etc.).

interdisciplinaria para realizar las inspecciones. En consecuencia, la titular de esta área es responsable por dichas deficiencias

Por otro lado, también, tiene la obligación de coordinar acciones para evaluar la operación y asegurar la calidad del servicio de guarderías, aspectos en los que fue omisa según se advierte de las condiciones generales de operación de las guarderías subrogadas de que dio cuenta la investigación ordenada por este Tribunal Pleno y de las que en concretó evidenció la Guardería ABC.

En consecuencia, es claro que la titular de esta área incumplió con la obligación de planear, dirigir y normar las acciones para el otorgamiento del servicio de guarderías que garanticen el bienestar individual y colectivo de la población derechohabiente, lo que está directamente vinculado con el desorden generalizado en que se encuentra el sistema de

---

- Juguetes y material didáctico.
- Área de basura.
- Patios y jardines.
- Acceso a la guardería.
- Factores de riesgo.
- Programa de protección civil.
- Extintores.
- Salidas de emergencia.
- Seguimiento del saneamiento ambiental.
- Fumigación.
- Organización y orden.
- Manejo de basura.

Dicho documento fue emitido por ésta Área según se advierte del informe rendido por el Titular de la División de Normatividad y Convenios de la Coordinación del Guarderías del IMSS, que obra a fojas 475 a 478 del tomo I del cuadernillo formado con motivo de las notificaciones, certificaciones, comparecencias y manifestaciones relativas al Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora en la solicitud de facultad de investigación 1/2009.

guarderías y que en el caso materia de este dictamen tuvo consecuencias fatales.

4.- Delegado Estatal del IMSS en Sonora.

Arturo Leyva Lizárraga estuvo al frente de la Delegación en el Estado de Sonora de abril de dos mil seis a junio de dos mil nueve.

Este funcionario, como responsable directo de la operación de los servicios institucionales del IMSS en el Estado de Sonora, entre ellos, el de guardería, fue omiso en verificar el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales aplicables para el funcionamiento de la Guardería ABC

En su carácter de superior jerárquico, le es imputable la falta de control, coordinación y supervisión de las áreas subordinadas encargadas de la verificación del cumplimiento de los requisitos para la operación de las guarderías.

En ese aspecto, debe destacarse que fue omiso en verificar que el expediente de la Guardería ABC estuviera completo, pues como quedó señalado, el mismo estaba incorrectamente integrado.

Además de otros documentos que no resultan trascendentes para los hechos, se advierte la inexistencia de los siguientes: 1) dictamen estructural del inmueble, o documento que justifique que

se hubiere considerado innecesario; 2) la evaluación realizada al inmueble para verificar que se encontrara alejado de zonas que presenten cualquier circunstancia que sea motivo de riesgo; 3) plano cuyas colindancias correspondieran con su ubicación real; 4) exposición fotográfica del inmueble; 5) plano actualizado en virtud de las modificaciones realizadas por la ampliación de la capacidad instalada. No obstante que esta deficiencia fue detectada, no se le dio seguimiento hasta su total desahogo, al igual que a las observaciones formuladas sobre aspectos relativos a seguridad del inmueble.

De haberse corroborado las condiciones del inmueble hubiera resulta evidente que dicho centro no cumplía con las características necesarias para acoger una guardería. El incumplimiento de estos requisitos fue uno de los factores fundamentales que provocaron el incendio de la Guardería ABC.

5. Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales.

Emigdio Martínez García fue titular de esta área del mes de mayo de dos mil cinco al mes junio de dos mil nueve[160].

El Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales tiene obligaciones fundamentales con relación al

[160] Este funcionario falleció el 5 de agosto de 2009, según se advierte del acta de defunción que obra en el cuadernillo formado con motivo de las notificaciones, certificaciones, comparecencias y manifestaciones relativas al Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora en la solicitud de facultad de investigación 1/2009, Tomo I, foja 32.

procedimiento para la autorización de guarderías operadas por particulares, entre otras, coordinar acciones y participar con el área de construcción y conservación en la evaluación de inmuebles, así como determinar la fecha de inicio de operación de la guardería, con base en la verificación que realice el Área de Construcción respecto a la construcción de la obra.

Asimismo, requisita y suscribe el convenio de subrogación para lo cual debe revisar e integrar la documentación que integra el expediente. Además, está obligado a verificar el cumplimiento efectivo de la normatividad interna y el funcionamiento de los programas y servicios en materia de prestaciones económicas, guarderías y prestaciones sociales.

En ese sentido, debía vigilar e implementar acciones efectivas para que los servicios de guarderías se proporcionaran de acuerdo con las leyes, los lineamientos jurídico-administrativos y las disposiciones gubernamentales e institucionales emitidas en la materia.

De acuerdo con ello, tenía la obligación de cerciorarse de que el Área de Construcción realizara la evaluación del inmueble, requisito que no fue cumplido, pues de haber sido así, se habrían hecho manifiestos los graves problemas que tenía el inmueble en que operaba la guardería ABC. Una visita de evaluación previa al inicio de operaciones, hubiera evidenciado que la ubicación no era segura, así como la existencia de los boquetes de hasta

veinte por veinte centímetros que se encontraban en el muro que dividía la guardería y la bodega contigua. También habría evidenciado la ausencia de salidas de emergencia que cumplieran con los requisitos establecidos en la NOM-167-SSA1-1997, tales como el sistema y dirección de apertura. Además habría mostrado que al menos toda la parte oriente carecía de ventilación e iluminación natural, lo que constituye un requisito en términos de las Bases de Subrogación[161].

Las omisiones de supervisión atribuidas al Delegado Estatal, consistentes en la incompleta integración del expediente administrativo para la firma del convenio de subrogación, especialmente en los aspectos atinentes a la revisión y seguridad del inmueble, le son directamente imputables a este servidor público.

También fue omiso en ejercer un control de los expedientes y en dar seguimiento a las observaciones formuladas con motivo de las actas de verificación, a fin de cerciorarse de su total acatamiento o, en caso contrario, tomar las medidas que fueran pertinentes como consecuencia del incumplimiento.

---

[161] "2.3. INMUEBLES
2.3.2. CARACTERÍSTICAS
El Instituto (delegación) evaluará las propuestas de inmuebles que el ofertador presente, en caso de no contar con el dictamen estructural se deberá solicitar al interesado a criterio o juicio de la instancia delegacional correspondiente: planos de cimentación, estructura, instalaciones, áreas y todos aquellos elementos que permitan asegurar que el plantel reúna las condiciones para el servicio de guardería. El ofertante presentará planos arquitectónicos y estructurales de la edificación (escala 1:100 o 1:50)
El Instituto (delegación) deberá aplicar la cédula de evaluación del inmueble apra guardería (anexo 2)
Las áreas deberán tener ventilación e iluminación natural.
Deberá presentar la seguridad necesaria, considerando el uso de que de éste se hace. (…)"

En efecto, del expediente administrativo de la Guardería ABC, se advierte que respecto a la falta del plano actualizado con motivo de la ampliación de capacidad instalada, este servidor público hizo al menos dos requerimientos, uno mediante oficio de veintiséis de abril de dos mil cuatro y otro de veintiséis de julio de dos mil cinco[162], siendo que además en este último oficio, se hicieron importantes observaciones sobre medidas de seguridad del inmueble, **sin que se hubiera dado seguimiento para verificar su debido cumplimiento**.

De las constancias, se advierte la imposición de multas a la guardería ABC cuando no solventó observaciones formuladas[163]. No obstante, no se dio seguimiento puntual hasta su desahogo, pues hay aspectos respecto de los cuales no obstante haber sido observadas en diversas ocasiones, no fueron cumplidas a cabalidad por el particular, en concreto el aspecto del personal, tanto en número como en capacitación, por lo que, ante tal situación debió haber actuado en términos de las Bases de Subrogación, que señalan que deberá darse vista al jurídico a fin de que se proceda a la rescisión del contrato.

---

[162] Anexo 3.3.1. Tomos I y II del Expediente de la Guardería ABC, S.C., de Hermosillo, Sonora, del IMSS; fojas

[163] Por ejemplo, en julio de dos mil tres, se le aplicó una pena convencional consistente en el pago de treinta salarios mínimos, por incumplimiento en las cláusulas décima cuarta, décima quinta, décima séptima y décima octava del contrato de subrogación, relativas a conservación y mantenimiento de las instalaciones, equipo, material didáctico y de consumo, recursos humanos y capacitación de personal; y, en agosto de dos mil cinco, se le informó de una sanción por el mismo monto, por el incumplimiento en los aspectos de capacitación de personal de nuevo ingreso, así como por la dotación de material didáctico y juguetes (Anexo 3.3.1. Expediente de la Guardería ABC, S.C., de Hermosillo, Sonora, del IMSS; Tomo I foja 121 y Tomo II, foja 5, respectivamente).

En efecto, el poco personal que se encontraba en la guardería al momento del incendio fue un elemento que elevó el número de niños fallecidos y lesionados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluye que sólo se encontraban catorce adultos, lo cual es congruente con la conclusión de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, que asevera que había una relación de ocho a diez infantes por cada adulto. De haber contado con la cantidad suficiente de personal se hubiera mejorado la capacidad de respuesta.

Asimismo, le resulta atribuible la actuación insuficiente del personal subordinado, pues tenía la obligación de supervisar que las áreas bajo su mando cumplieran con sus funciones y con las disposiciones legales que resultaran aplicables.

Por tanto, es responsable de las omisiones en la debida integración del expediente y en la falta del dictado de medidas tendentes a solventar las observaciones formuladas en materia de seguridad del inmueble a que se hizo referencia, las cuales fueron factor decisivo para la dimensión de los hechos ocurridos.

6. Titular del Departamento Delegacional de Guarderías.

Noemí López Sánchez fue titular de este departamento desde el año dos mil uno a junio de dos mil nueve.

Del cúmulo de atribuciones legales esbozadas previamente, se advierte que esta funcionaria es la encargada de ejecutar las acciones relativas al servicio de guardería. Así, tenía la obligación de verificar que, para el inicio del funcionamiento de la guardería, esta cumpliera con todos los requisitos previstos en el Manual de Procedimientos para la Apertura y Ampliación de Guarderías, lo cual como fue descrito en relación con su superior, no ocurrió.

Esta funcionaria era la encargada de corroborar que el inmueble fuera viable para ser utilizado como guardería, así como verificar que cumpliera con los requisitos del Reglamento de Construcción vigente en la entidad. Del expediente administrativo de la Guardería ABC, se advierte que nunca hubo una verificación que determinara que el inmueble en el que se prestaba el servicio era viable y cumplía con los requerimientos necesarios para ello, pues tomando en cuenta los negocios que operaban a su alrededor –al momento de su autorización, una bodega del lado oriente y una llantera en la parte posterior-, es obvio que se encontraba en zona de peligro, por lo que en términos de las Bases de Subrogación, no se debió autorizar para el funcionamiento del señalado centro de cuidado infantil. En este sentido, omitió coordinarse de forma efectiva con el Departamento Delegacional de Construcción y Conservación para realizar la citada evaluación.

Del expediente, tampoco se advierte que esta autoridad haya emitido opinión funcional sobre el proyecto de adecuación

del inmueble de la guardería cuando se dio la autorización para el aumento de capacidad instalada. Además, al ser responsable de la planeación de las actividades del personal subordinado, estaba obligada a dar seguimiento a las observaciones formuladas a la Guardería hasta su conclusión.

Al respecto, cabe mencionar que mediante oficio de seis de junio de dos mil uno, el Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales informó a Marcelo Meouchi Tirado, representante legal de la Guardería ABC, la aprobación por parte de esa jefatura del proyecto de instalación de una guardería del esquema vecinal comunitario, con capacidad para ciento setenta niños.

En el expediente administrativo referido, se advierte la existencia de un plano de la bodega con la firma de Noemí López Sánchez, y un visto bueno del Arquitecto Armando González Hernández, Coordinador de Proyectos. En este plano se señala que del lado oriente contiguo a la parte de la bodega que fungiría como guardería, se ubica un estacionamiento, lo cual no es coincidente con la realidad, pues como se sabe era también una bodega llena de documentos.

No obstante la existencia de dicho plano, no obra acta de visita al inmueble de la que pueda inferirse que se haya comprobado la viabilidad del mismo para ser utilizado como guardería, omisión que le es directamente atribuible, pues era su responsabilidad verificar tal situación.

Posteriormente, obra en el expediente mencionado un oficio de veinticuatro de noviembre de dos mil tres, dirigido a la Coordinadora de Guarderías, denominado “Reporte de Esquema con Ampliación de Capacidad Instalada de Guardería” en el que se autoriza un aumento de la capacidad instalada hasta ciento setenta a ciento noventa y seis menores, sin que tampoco se advierta con motivo de esta autorización, la emisión de un documento que certificara que el inmueble resultaba adecuado para dar atención a un número mayor de infantes[164].

Cinco meses después, mediante oficio fechado el veintisiete de abril de dos mil cuatro, con motivo de la ampliación de capacidad instalada, el Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales, solicitó a Marcelo Meouchi Tirado, -representante legal de la Guardería ABC-, el envío del plano arquitectónico del inmueble, presentado en escala 1:10 a 1:50, el cual debería contener: dirección completa, superficie del terreno (cotas), superficie construida con ampliación (cotas y niveles de piso) croquis de localización con colindancias, orientación, locales y servicios definidos y amueblados, capacidad instalada total y por sala de atención, capacidad instalada total y por sala para el servicio de población no beneficiaria (en su caso)[165]. En el expediente no obra constancia de cumplimento por parte de la Guardería ABC.

---

[164] Anexo 3.3.1. Tomo I del Expediente de la Guardería ABC, S.C, de Hermosillo, Sonora, del IMSS, foja 124.
[165] Anexo 3.3.2. Tomo II del Expediente de la Guardería ABC, S.C, de Hermosillo, Sonora, del IMSS, foja 4.

Más aún, mediante oficio 279001320100/23180[166], de veintiséis de julio de dos mil cinco, dirigido a Marcelo Meouchi Tirado, el Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales hizo de su conocimiento diversas irregularidades: "*en atención a visita realizada por las Coordinadoras Zonales de Guardería Lic. Yadira Barreras, T.S. Thelma Salado Islas y Arquitecto Jose A. Verdugo Ibarra el día 8 de julio de 2005*"[167].

El oficio señala lo siguiente:

> ***"Puerta de acceso principal. Se requiere instalar puerta de 2 metros de ancho libre y 2.10 altura mínima, tipo abatible en doble hoja.***
>
> ***Salidas de emergencia. Instalar puertas de seguridad con barra de empuje abatible hacia el exterior de 1.00 metro de ancho mínimo en las salas de lactantes C y en patio de juegos.***
>
> ***Plafones. Se deberá sustituir los plafones existentes en salas de usos múltiples a maternales con material no combustible, debido a que actualmente tienen instalado un plafón a base de lona plástica tipo carpa y es un material altamente combustible.***
>
> ***Aislamientos. El techo del inmueble carece aparentemente de material aislante, por lo que se le solicita aislar y así proporcionar un clima confortable a los menores en la unidad.***

[166] Anexo 3.3.2. Tomo II del Expediente de la Guardería ABC, S.C, de Hermosillo, Sonora, del IMSS, foja 4. En el expediente penal 134/2009, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora, la autenticidad de este documento fue controvertida, sin que a la fecha se haya emitido un pronunciamiento al respecto.
[167] Anexo 3.3.2. Tomo II del Expediente de la Guardería ABC, S.C, de Hermosillo, Sonora, del IMSS, foja 98. Esta minuta es el antecedente del oficio 279001320100/231780 de 26 de julio de 2005.

Equipos de acondicionamiento de aire. El inmueble cuenta con una máquina de aire acondicionado instalada sobre el muro de calle ferrocarrileros y red de ductos, los cuales no están en operación; le solicito reparar o sustituir el equipo en virtud de que las condiciones de confort de la sala de usos múltiples no son aceptables.

Patio de juegos. Se sugiere instalar malla sombra al 80% sobre la estructura de la techumbre del patio exterior, debido al clima caluroso de la región.

Se requiere plano arquitectónico amueblado y debidamente acotado, indicando las áreas interiores en metros cuadrados.

Solicito me envíe la actualización de dictamen aprobatorio del departamento de bomberos, ya que la que se cuenta en los archivos, concluyó la vigencia el 25 de julio de 2005."

A pesar de los anteriores requerimientos, no existe en el expediente del Instituto Mexicano del Seguro Social constancia alguna de cumplimiento al requerimiento realizado, y en relación con este mismo aspecto, en el Informe de Supervisión de la Operación del Servicio de Guarderías de los días veinticinco y veintiséis de octubre de dos mil seis[168], esto es, más de un año después, en el rubro *Infraestructura del Inmueble, existencia de espacios y áreas establecidas*, la coordinadora zonal asentó *"se realizaron modificaciones al inmueble pero no se pudo revisar el plano actualizado. Mostrar en próxima visita"*.

De esto se advierte que, a pesar de haber constancia de la falta de plano actualizado del inmueble de la guardería y las

[168] Anexo 3.3.1. Tomo I del Expediente de la Guardería ABC, S.C, de Hermosillo, Sonora, del IMSS, foja 315.

importantes observaciones en materia de seguridad de la bodega, hubo una falta de control y seguimiento efectivo.

Además, a las omisiones señaladas, se suma la relativa al control respecto de la capacitación del personal de la guardería, pues no obstante que en diversas visitas se hicieron notar deficiencias en este aspecto, no obra que se hayan dictado medidas que garantizaran su cumplimiento.

Al respecto cabe mencionar que, en dos ocasiones, se establecieron multas por el incumplimiento de aspectos relativos a deficiencias en el personal, ya sea en el número o en su capacitación. No obstante ser un problema persistente[169], no se tomaron medidas definitivas, pues en términos de la cláusula trigésima cuarta del convenio de subrogación, el no contar con la plantilla de personal en los términos adecuados es una causal de rescisión.

7.- Autoridades citadas como involucradas en el Informe Preliminar, respecto de las cuales no se advierte incumplimiento de obligaciones legales en relación con el siniestro.

[169] Anexo 3.3.1. Tomo I del Expediente de la Guardería ABC, S.C., de Hermosillo, Sonora, del IMSS; oficio de 24 de julio de 2003, por incumplimiento en relación con la plantilla de personal, foja 121. Tomo II, oficio de 25 de agosto de 2004 respecto de la capacitación de personal, foja 5. Tomo II, en visita de los días 19 y 20 de septiembre de 2005, se asentó: "1.- No se cubre oportunamente el ausentismo no programado y se realizaron movimientos con asistentes del área de lactantes AB. 2.- Se observo 1 asistente educativo sin uniforme. 3.- Educadora es Trabajadora Social. 4.- Pte la capacitación de la Normativa actual al 100% frl personal"

No obstante que en el Informe Preliminar, rendido por la Comisión Investigadora designada por este Pleno, se señalan como autoridades involucradas del Instituto Mexicano del Seguro Social a: **Fernando Gutiérrez Domínguez**, Director Jurídico; **Jesús Ignacio Navarro Zermeño**, Director de Prestaciones Económicas y Sociales; **Dora García Kobeh**, Coordinadora de Guarderías y a **Thelma Salado Islas**, **Delia Irene Botello Amante**, **Irma Cresencia Díaz Gómez** y **Yadira Barreras**, Coordinadoras Zonales, se estima que no tienen tal carácter por lo siguientes motivos.

En lo que hace a **Fernando Gutiérrez Domínguez**, Director Jurídico del IMSS, el Informe Preliminar lo señala como autoridad involucrada en virtud de tres aspectos: 1. La suscripción de los contratos de subrogación; 2. La aprobación de las guías de supervisión; y, 3. La falta de supervisión de sus subordinados.

En relación con el primer punto, la Comisión Investigadora consideró que la figura de la subrogación no tiene asidero legal, por lo que la intervención de este funcionario en la firma de los convenios era motivo para señalarlo como responsable. Sin embargo, como se expuso en el considerando quinto, este Tribunal considera que ante la gran demanda y la imposibilidad de su prestación de forma directa, el Instituto Mexicano del Seguro Social en uso de sus atribuciones legales estableció un criterio normativo, que permitió la introducción de la figura de

subrogación. En este orden de idas, los Acuerdos tomados por el Consejo Técnico son suficientes para darle sustento.

En consecuencia, al no haber ilegalidad en la suscripción de los convenios para la prestación del servicio de guardería por particulares, en este aspecto, no hay acciones u omisiones atribuibles al mencionado funcionario.

Respecto a la aprobación de las guías de supervisión, tampoco se advierte la participación del Director Jurídico, pues mediante oficio 099001320000/2010/000351, el Titular de la División de Normatividad y Convenios, dependiente de la Coordinación de Guarderías, informa que "*(…)estas guías no fueron en ningún momento sancionadas o validadas por la Dirección Jurídica del Instituto, ya que fueron elaboradas, como se indicó, por la División de Desarrollo y Evaluación de Programas Operativos, dependiente de la Coordinación de Guarderías*". Lo anterior es congruente con sus atribuciones, pues si bien es un órgano normativo, sus atribuciones se encaminan a aspectos de carácter técnico legal; sin que de ninguna de ellas se advierta su intervención en la emisión de las disposiciones, lineamientos y criterios, dictadas al interior de las Direcciones Normativas, dentro de sus ámbitos de responsabilidad. Por tanto, tampoco puede considerarse como autoridad involucrada con base en esta conducta.

Como consecuencia de lo anterior, al no tener atribuciones relacionadas con los hechos motivo de la presente investigación,

tampoco se actualiza la falta de supervisión respecto de su personal subordinado.

De igual forma, se considera que no debe considerarse como involucrado en la violación de derechos que dio origen a esta causa a: **Jesús Ignacio Navarro Zermeño**, quien dejó de ser Director de Prestaciones Económicas y Sociales el primero de febrero de dos mil siete; ni a **Dora García Kobeh**, que se separó de la Coordinación de Guarderías el quince de agosto de dos mil siete; y, a **Thelma Salado Islas**. Coordinadora Zonal, quien dejó dicha responsabilidad el veinte de enero de dos mil ocho. La razón es doble. Por un lado, estos funcionarios ya no ocupaban los cargos señalados al momento del incendio y, por el otro, aquellos funcionarios que los sucedieron en el cargo tuvieron el tiempo suficiente para implementar la política pública respectiva o realizar el conjunto de acciones necesarias a fin de cumplir con los deberes legales relativos al sistema de guarderías.

Finalmente, en relación con las coordinadoras zonales **Delia Irene Botello Amante**, **Irma Cresencia Díaz Gómez** y **Yadira Barreras**, se considera que si bien es cierto que incurrieron en una algunas omisiones en relación con el seguimiento a las observaciones formuladas por ellas mismas en los aspectos de protección civil, también lo es que la carencia de elementos técnicos para la realización de su trabajo (insuficiencia de las Guías Técnicas de Supervisión). Por tanto, la responsabilidad es atribuible a sus superiores jerárquicos, en específico a la titular

del Departamento Delegacional de Guarderías, quien era la encargada de planear las actividades del personal subordinado.

B. AUTORIDADES ESTATALES DE SONORA

1.- Gobernador del Estado

Eduardo Bours Castelo fungió como Gobernador del Estado de Sonora, durante el período de dos mil tres a dos mil nueve.

Con tal carácter, era directamente responsable del funcionamiento del Sistema Estatal de Protección Civil y el principal encargado del diseño de las políticas públicas en esa materia. Asimismo, como titular de la administración pública local, era el responsable de velar por el cumplimiento de las leyes que en materia de protección civil y protección de los derechos de la infancia correspondía observar a sus subordinados jerárquicos.

En tal medida, le son atribuibles las omisiones que provocaron la grave falla del Sistema Estatal de Protección Civil, el cual fue inefectivo para detectar la acumulación de riesgos que rodeaban a la Guardería ABC y la bomba de tiempo que representaba la bodega adyacente[170].

[170] A este respecto, el Dictamen en materia de protección civil elaborado por la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Hacienda señala que: "…el riesgo existente en la guardería se fue elevando de manera paulatina, resultado de una cadena concomitante de errores en el tiempo, hasta que se presentó la conflagración que nos ocupa… el crecimiento de tracto sucesivo del riesgo en la guardería por la aparición de amenazas en el exterior provocó que su capacidad de respuesta —la cual no se modificó de la misma manera que lo hicieron las amenazas exteriores– fuera insuficiente para un caso de emergencia mayor. En esencia la capacidad de responder desde el interior de la guardería era inversamente proporcional a la amenaza, haciendo que el riesgo se haya disparado de manera exponencial." Fojas 242-254 del Tomo II del Expediente de la Investigación.

Dicha acumulación exponencial de riesgos no fue sólo consecuencia de las omisiones en que incurrieron los inferiores jerárquicos del Gobernador y las autoridades municipales, sino que encuentra su principal origen en el diseño de las políticas públicas en materia de protección civil.

En efecto, de la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la propia entidad, deriva una obligación específica en el sentido de que las políticas públicas tengan especial consideración de la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, principalmente en el ámbito de la educación inicial[171], por los siguientes motivos:

1) Porque los menores son más vulnerables ante cualquier siniestro, máxime si se trata de menores en la etapa de primera infancia, lo cual incrementa la variable vulnerabilidad.

2) Porque la atención y cuidado a un número elevado de infantes en un mismo inmueble incrementa la variable riesgo.

[171] **Ley de Educación del Estado de Sonora**
Artículo 31.- La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad, incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

3) Porque existe un deber legal de máxima protección y prioridad en el ejercicio de los derechos de los niños y niñas y un deber concreto de garantizar, en la máxima medida posible, su supervivencia.

En la medida en que las políticas públicas de protección civil deben contemplar la variable riesgo/vulnerabilidad[172] y en razón de que la seguridad de los niños es una prioridad que requiere de la máxima atención, el Gobernador tenía la obligación de formular políticas eficaces de protección civil en el ámbito concreto de la educación inicial, orientadas a la prevención, identificación y mitigación de riesgos.

Pues bien, la política pública que en materia de protección civil rigió en el Estado durante el mandato de Eduardo Bours Castelo, está delineada en el Programa Estatal de Protección Civil 2004-2009[173]. Si bien es cierto que en dicho documento se

---

[172]**Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora**
Artículo 21.- En la formulación de las políticas de protección civil, las autoridades estatales y municipales competentes se sujetarán a los siguientes principios rectores:
(…)
II. Será obligatorio incluir criterios de protección civil en función de la constante prevención/mitigación y la variable riesgo/vulnerabilidad, en el desempeño de las acciones que realicen las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal y municipales
(…)
[173] "DIAGNÓSTICO.
Los agentes destructivos naturales o antropogénicos, que más inciden en Sonora son los de origen:
Hidrometeorológicos
Geológicos
Químico-Tecnológico
Sanitario-Ecológico
Socio-Organizativos
(…)
Socio-organizativos

(…)
El Estado de Sonora cuenta con aproximadamente 4,694 escuelas entre las que destacan 4,224 de educación básica (inicial, especial, preescolar, primaria y secundaria) en ellas se atienden a más de 539,000 niños y jóvenes sonorenses.
Asimismo, en el sector educativo participan activamente más de 21,000 maestros entre docentes y directivos de educación básica, los cuales atienden a más o menos 23 mil grupos de educandos.
Cabe señalar, que en el Estado de Sonora existen alrededor de 1800 planteles educativos los cuales pueden abarcar más de dos escuelas a la vez en dos turnos matutino y vespertino.
En este sentido, la realidad es que de las más de 4,000 escuelas de educación básica que debieran contar con sus Comités de Seguridad y Emergencia Escolar debidamente capacitados, así como con sus Programas Internos de Seguridad Escolar, solo el 50% de los planteles cuentan con estos instrumentos, el resto aun que tienen información al respecto no cuentan con la capacitación profesional necesaria para enfrentar correctamente algún agente perturbador de la seguridad escolar.
Por otro lado, la mayoría de las oficinas públicas y privadas, no cuenta con su programa interno y externo de protección civil, con el consecuente riesgo para si mismas y para la población.
En ese mismo sentido están los giros comerciales, industriales, diversión, etc.
(…)
OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACCIÓN Y METAS
PREVENCION:
[…]
Objetivo:
[…]
Promover la cultura de la prevención en materia de protección civil en la educación que se imparte en los distintos niveles de las escuelas públicas y privadas del Estado de Sonora.
Estrategias:
[…]
Vincular al sistema estatal de protección civil con el sistema educativo sonorense a fin de que las políticas públicas de gobierno en materia de protección civil, sean implementadas y difundidas a la totalidad de las escuelas en Sonora.
[…]
Líneas de Acción:
[…]
Capacitar y asesorar a los responsables de: escuelas, institutos, fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades habitacionales y demás establecimientos públicos y privados donde haya afluencia de público, en la formación de unidades internas de protección civil para cada uno de estos espacios y en la formación de su programa interno de protección civil.
Diseñar y calendarizar ejercicios públicos de simulacro ante diferentes tipos de desastre, coordinándose para ello, con las diversas instancias que conforman el Sistema Estatal de Protección Civil.
[…]
Fortalecer los programas de constitución comités y elaboración de planes internos de protección civil y emergencia escolar, con el propósito de promover una estrecha coordinación entre la comunidad educativa y las instituciones responsables de la protección civil, así como eficientar las medidas de seguridad y protección civil en los planteles educativos.
Establecer y poner en marcha acciones preventivas, de auxilio y recuperación, destinadas

identificó la problemática consistente en que sólo el cincuenta por ciento de los planteles educativos contaba con Programas Internos de Seguridad Escolar y que la mayoría de las oficinas públicas y privadas no contaba con el mismo; también lo es que se omitió formular una política pública orientada a la verificación del cumplimiento de este requisito y a la detección de riesgos en el ámbito escolar mediante la inspección a las condiciones de seguridad de los planteles educativos.

No se incluyó, como parte de la política pública en materia de protección civil, la necesidad de implementar mejores sistemas de inspección y verificación, ni la necesidad de formular programas anuales para tal efecto. Tampoco se hizo ningún énfasis especial en la educación inicial, que es la que supone un mayor riesgo.[174]

Ciertamente se formularon líneas de acción tendentes a la capacitación, la realización de simulacros, el fomento de la cultura

---

a salvaguardar la integridad física y psicológica de las personas que integran la comunidad educativa, así como proteger los bienes de las escuelas ante la posible ocurrencia de situaciones de emergencia o desastre.
[…]
Metas:
[…]
Instituir la práctica de simulacros de evacuación en 3000 centros de trabajo, escuelas, edificios públicos y privados, etc.
[…]
Realizar 1,224 simulacros escolares en igual número de escuelas de educación básica por lo menos cada año."

[174] Cabe señalar que si bien el quince de enero de dos mil nueve se expidió la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora, la misma sólo es aplicable en el ámbito de la educación básica, media superior y superior, de modo que no es aplicable a la educación inicial. Lo anterior, en términos del artículo 3°, fracción VI, del propio ordenamiento, que define los conceptos de plantel escolar, escuela o centro escolar como: "El establecimiento público o privado, donde se brinda educación básica, media superior y superior."

de la protección civil y la vinculación de los sistemas estatales de educación y de protección civil, pero ninguna específicamente orientada a la identificación de riesgos mediante la inspección y la implementación de medidas correctivas y de seguridad, que es un elemento esencial de la prevención.

Además, en su carácter de autoridad máxima de protección civil en el Estado y titular de la administración pública local, el Gobernador no hizo cumplir las directrices de esa política, pues de lo dispuesto en la Ley 161 de Protección Civil y la Ley de Educación, ambas del Estado de Sonora, vigentes al momento de la tragedia, no se advierte vinculación alguna entre el Sistema Educativo y el Sistema Estatal de Protección Civil, que era una de las estrategias del Programa Estatal respectivo.

De la lectura de ambos ordenamientos no se desprende que hubiera alguna autoridad específicamente responsable de verificar el estricto cumplimiento de las medidas de protección civil en todos los planteles que conforman el sistema educativo estatal.

En efecto, el artículo 13, fracción XIX, inciso b), de la Ley 161 de Protección Civil (actualmente reformado) establecía como competencia de la Unidad Estatal de Protección Civil, realizar actos de inspección en las "*instituciones educativas <u>del sector privado</u>, en todos sus niveles*", sin que de ningún otro ordenamiento se desprendiera a quién correspondía realizar tales

inspecciones especializadas en materia de protección civil en las instituciones educativas del sector público.

De esta manera, la falta de una política concreta en materia de inspecciones y la indebida implementación de las políticas públicas en la materia, impidieron que se alcanzara el objetivo de mitigar el riesgo evidente en que se encontraba la Guardería ABC.

Cabe agregar que como superior jerárquico del Director de la Unidad Estatal de Protección Civil y del Secretario de Hacienda, el Gobernador es responsable de la inobservancia de las leyes en que incurrieron dichos funcionarios, según se detallará más adelante.

Por otro lado, en el aspecto de la atención brindada a la emergencia, el Gobernador del Estado, como cabeza del Sistema Estatal de Protección Civil, omitió asegurarse de que se implementara adecuadamente la política pública perfilada en el Programa Estatal de Protección Civil 2004-2009, conforme a la cual era necesario acrecentar la capacidad operativa de las unidades municipales de protección civil[175].

---

[175] En efecto, en el capítulo de Auxilio del Programa Estatal de Protección Civil 2004-2009 se señala: “Con la finalidad de reforzar el esquema básico de atención de desastres reseñado anteriormente e incrementar la capacidad de administración de emergencias del Sistema Estatal de Protección Civil, es imperativo y prioritario acrecentar la capacidad operativa de la Unidad Estatal y las unidades municipales.
…
Con la finalidad de dotar de la infraestructura necesaria a las unidades municipales, que les permita incrementar su capacidad operativa para enfrentar cualquier calamidad, se realizaran las gestiones necesarias para la renovación de su equipo y maquinaria, promover la incorporación de personal capacitado y suficiente e impulsar la especialización del personal actualmente asignado a ellas por medio de la capacitación

En términos del artículo 14 de la Ley General de Protección Civil[176] la primera instancia de actuación frente a un siniestro corresponde a las autoridades municipales y sólo en caso de que su capacidad de respuesta sea superada deben acudir a las instancias estatales correspondientes.

Esta mecánica del Sistema Nacional de Protección Civil por virtud de la cual las autoridades municipales constituyen la primera respuesta a las situaciones de emergencia, obliga a los gobiernos locales a garantizar que los municipios cuenten con una efectiva capacidad de reacción ante siniestros.

En este sentido, el Programa Estatal de Protección Civil preveía que era imperativo y prioritario dotar de la infraestructura necesaria a las unidades municipales a fin de incrementar su capacidad operativa, para lo cual era necesario renovar su equipo y maquinaria, promover la incorporación de personal capacitado y suficiente, impulsar la especialización del personal, así como brindar asesoría para la elaboración de programas de emergencia y recuperación.

---

continua.
Se brindarán asesorías a los responsables municipales de protección civil en la elaboración de los programas de emergencias y recuperación, ya que éstos requieren del soporte informativo contenido en las bases de datos que están siendo diseñadas específicamente para cada tipo de desastre, mismas que, además, señalan las indicaciones precisas para su manejo”

[176] Artículo 14.-…
(…)
La primera instancia de actuación especializada, corresponde a la autoridad municipal o delegacional que conozca de la situación de emergencia. En caso de que ésta supere su capacidad de respuesta, acudirá a la instancia estatal correspondiente, en los términos de la legislación aplicable.

Dicha política pública no fue ejecutada, como lo demuestra el hecho de que la capacidad de respuesta del Municipio de Hermosillo fue claramente superada por la falta de equipo y personal suficiente, así como por la ausencia de protocolos de actuación que normaran las acciones de los elementos que intervinieron en las labores de auxilio.

Asimismo, el Gobernador del Estado omitió promover la adopción de protocolos de actuación que normaran la atención médica de urgencia en los hospitales a cargo del Estado de Sonora. En esa medida, le es atribuible el colapso del sistema hospitalario local, evidenciado por la saturación de los centros médicos que hizo necesario el traslado de pacientes de una institución a otra, así como por la ausencia de registros en los expedientes clínicos sobre la atención médica proporcionada en los establecimientos en los que ésta se brindó de inicio.

Finalmente, es importante precisar que los deberes que la Constitución local le impone al Gobernador en el sentido de “ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes”, velar por “la seguridad y bienestar de la población en todos los órdenes” y exigir de sus subordinados el “cumplimiento estricto” de sus obligaciones legales no son meras cláusulas declarativas, desprovistas de contenido. Son normas jurídicas que vinculaban, de forma directa e inmediata, al Gobernador y que en el caso no fueron observadas.

2. Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil.

Wilebaldo Alatriste Candiani fungió como Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil de octubre de dos mil tres a noviembre de dos mil nueve.

En su carácter de ejecutor de las políticas, programas y acciones de protección civil[177] omitió ejercer sus competencias específicas, conforme a las cuales debió realizar **actos de inspección a la bodega contigua a la Guardería**, a fin de verificar la constitución de la unidad interna de protección civil y el cumplimiento del programa interno correspondiente[178].

Como consecuencia de dicha omisión, el citado funcionario no formuló las medidas correctivas y de seguridad que hubieran eliminado o mitigado el riesgo latente que representaban las grandes cantidades de papel almacenadas en anaqueles colocados contra el muro que compartían la bodega y la Guardería ABC.

---

[177] **Artículo 12**.- Se crea la Unidad Estatal como un órgano desconcentrado con personalidad jurídica y autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobierno, el cual tendrá por objeto ejecutar las políticas, programas y acciones de protección civil en la Entidad con el fin de salvaguardar a las personas y su patrimonio y entorno, así como el funcionamiento de los servicios vitales y estratégicos, en casos de riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

[178] **Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora**
Artículo 13.- Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad Estatal tendrá las siguientes atribuciones:
(…)
XIX.- Realizar actos de inspección a fin de constatar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los programas internos a cargo de los establecimientos siguientes:
(…)
i) Centros comerciales, mercados, supermercados, bodegas, depósitos de cosas o mercaderías y tiendas departamentales.

Al respecto, mediante oficio 1946/09/2009, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil nueve, el citado funcionario informó a la Comisión Investigadora, que de la búsqueda en los archivos de la Unidad Estatal de Protección Civil no se encontraron órdenes de visita, actas de inspección, resoluciones de autoridad, ni programas internos de protección civil respecto de la Guardería ABC, la llantera denominada Ayala Grupo LLantero, la bodega de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, ni la gasolinera denominada "Combustibles y Servicios Perisur".[179]

Es importante precisar que en términos de la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, la facultad de realizar visitas de inspección no sólo procedía para verificar que se cumplieran los programas internos que estuvieran en proceso de dictaminación por la Unidad Estatal de Protección Civil, sino para constatar la constitución de unidades internas y la formulación de programas de protección civil, **así como el cumplimiento de medidas preventivas y de seguridad**.

Además, en el marco de dichas visitas los inspectores tenían la obligación de comunicar al visitado la existencia de omisiones o contravenciones en el cumplimiento de "cualquier obligación a su cargo", previo al dictado de una resolución en la que debía señalarse si el visitado requería llevar a cabo "medidas correctivas", entre las que se encontraban la construcción o

[179] Foja 435, tomo II, expediente de investigación.

reconstrucción de salidas de emergencia, el resguardo de objetos que pudieran ocasionar peligro, el retiro de equipo que por sus condiciones constituyera un riesgo y la instalación de sistemas de seguridad.

Es claro, por tanto, que las facultades de inspección del Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil no eran limitadas ni se constreñían a la simple comprobación de la información contenida en los programas internos para efectos de su dictaminación. Eran facultades suficientemente amplias para poder verificar el cumplimiento de las medidas de protección civil en todos los inmuebles de su competencia, entre los que se encontraban las bodegas y depósitos de mercancías.

Es importante señalar, además, que uno de los diagnósticos contenidos en el Programa Estatal de Protección Civil era que la mayoría de las oficinas públicas y privadas no contaba con un programa interno de protección civil, lo que obligaba al Titular de la Unidad Estatal a diseñar un programa de visitas de inspección tendiente a regularizar esta situación. No obstante lo anterior, el propio funcionario manifestó que de dos mil cinco a dos mil nueve sólo llevó a cabo treinta y cuatro inspecciones[180].

Ahora bien, no pasa desapercibido que obra en autos copia del oficio 1629/10/2005, de once de octubre de dos mil cinco, a través del cual Wilebaldo Alatriste Candiani hizo del conocimiento

[180] Foja 1000 del cuadernillo formado con motivo de las notificaciones, certificaciones, comparecencias y manifestaciones relativas al Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora.

del Secretario de Hacienda del Estado de Sonora la obligación de la administración pública estatal de integrar unidades y programas internos de protección civil en todas sus dependencias. Asimismo, obran copias de los oficios 730/06/2006 y 1052/08/2006, de seis de junio y veintidós de agosto de dos mil seis, respectivamente, a través de los cuales informó al Secretario de Hacienda que conforme al Reglamento de la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, dicha dependencia estaba obligada a presentar su Programa Interno de Protección Civil, por lo que le hizo una invitación a instruir a sus colaboradores a dar cabal cumplimiento a dicha obligación.[181]

Sin embargo, la existencia de dichos oficios sólo pone de manifiesto que, incluso ante el incumplimiento de la Secretaría de Hacienda de constituir la unidad y elaborar el programa interno de protección civil, la Unidad Estatal de Protección Civil omitió realizar los actos de inspección tendientes a obtener el cumplimiento de las normas relativas y, en su caso, imponer las medidas correctivas y de seguridad correspondientes.

En definitiva, los oficios dirigidos al Secretario de Hacienda para que cumpliera con la integración de las unidades y programas internos de protección civil, constituyeron una medida insuficiente, al no haberse acreditado que existía un programa o un plan de inspecciones tendientes a la regularización de los

[181] Fojas 1012 a 1019 del cuadernillo formado con motivo de las notificaciones, certificaciones, comparecencias y manifestaciones relativas al Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora.

establecimientos de competencia estatal en cuanto a sus obligaciones en materia de protección civil.

3.- Secretario de Hacienda.

Ernesto Vargas Gaytán fungió como Secretario de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora del dos de mayo de dos mil siete al dieciocho de marzo de dos mil nueve.

Dicho servidor público incumplió la obligación que le imponía la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora y su Reglamento de designar a la unidad administrativa que fungiera como unidad interna de protección civil encargada de ejecutar el Programa Estatal en los inmuebles destinados a la propia dependencia, entre los que se encontraba la bodega de resguardo de placas a cargo de la Dirección General de Recaudación.

Además, como encargado de guiar las políticas del Estado en materia mobiliaria e inmobiliaria y de administrar los bienes inmuebles que por virtud de cualquier acto jurídico el gobierno local posea, use o disfrute era la principal autoridad encargada de velar que en todos los inmuebles utilizados por las dependencias de la administración pública directa se cumplieran las disposiciones jurídicas aplicables, entre ellas las de protección civil.

Así, en su carácter de administrador de los inmuebles a cargo del gobierno local, le es atribuible el uso indebido que se daba a la bodega contigua a la Guardería ABC para un fin distinto del que fue arrendada, en contravención al artículo 2695, fracción III, del Código Civil del Estado de Sonora[182].

En efecto, la Secretaría de Hacienda ocupaba la bodega por virtud del contrato de arrendamiento de fecha dos de enero de dos mil nueve, celebrado entre María Esmeralda Matiella Mendoza y/o José Manuel Matiela Urquides, como parte arrendadora, y el Gobierno del Estado de Sonora, representado por Eliseo Morales Rodríguez, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones, así como Miguel Eugenio Lohr Martínez, en nombre y representación de la Secretaría de Hacienda.[183]

La Declaración V y la cláusula CUARTA de dicho contrato estipulan lo siguiente:

> *"(…)*
>
> *V. DECLARA **"EL ARRENDATARIO"** QUE ESTÁ DE ACUERDO EN RENTAR EL INMUEBLE QUE SE DETALLA EN LA DECLARACIÓN ANTERIOR, EL CUAL SE UTILIZARÁ PARA LA INSTALACIÓN DE **BODEGA DE RESGUARDO DE PLACAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN**, MISMO QUE SE UTILIZARÁ PARA*

---

[182] **Artículo 2695**.- El arrendatario está obligado:
(…)
III.- A servirse de la cosa solamente para el uso convenido o el que sea conforme a la naturaleza y destino de ella;
(…)

[183] Fojas 99 a 103, Tomo IV, expediente de investigación.

DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES Y OBJETIVOS QUE TIENE A SU CARGO ESTA DEPENDENCIA DE ACUERDO AL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL.

(…)

CUARTA: EL INMUEBLE OBJETO DE ESTE CONTRATO SOLAMENTE PODRÁ OCUPARSE PARA LA INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ***BODEGA DE RESGUARDO DE PLACAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN****.”*[184]

De lo anterior se advierte que el uso pactado de la bodega era para el resguardo de placas de la Dirección General de Recaudación. Sin embargo, de los peritajes rendidos en relación con las causas del incendio y de las declaraciones de quienes laboraban en la bodega, quedó acreditado que ésta almacenaba, además, expedientes de la Agencia Fiscal de Hermosillo -adscrita a la Dirección General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda-, contenidos en cajas.

El uso distinto que se dio a la bodega no sólo constituyó una violación contractual, sino que además aumentó el grado de riesgo del inmueble, lo que debió dar lugar la adecuación de los sistemas de prevención de incendios, por lo que el cambio de uso estuvo directamente ligado a las consecuencias trágicas del cinco de junio de dos mil nueve.

Asimismo, en términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, dicho funcionario estaba a cargo de la operación de dicha dependencia, así como de supervisar el

[184] Fojas 74-78, Tomo IV, expediente de investigación.

funcionamiento de sus unidades administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Recaudación, que era la que utilizaba la bodega contigua a la Guardería ABC.

Ahora bien, durante la investigación quedó demostrado que la bodega era un centro de trabajo, pues de la relación de personal remitida por el Secretario de la División Jurídica del Gobierno del Estado de Sonora, se desprende que existían tres empleados adscritos y cuatro comisionados que laboraban en la bodega en un horario de ocho a quince horas[185]. Aunque algunos de quienes acudían a laborar a la bodega manifestaron que sólo lo hacían esporádicamente, el hecho es que en ese lugar desempeñaban sus labores con cierta regularidad, mientras que otros estaban comisionados para prestar sus servicios en esas instalaciones durante todo el verano de dos mil nueve, según las declaraciones que rindieron ante la Comisión Investigadora. Así, con independencia de que estuvieran adscritos a una oficina central en donde tenían la obligación de registrar sus entradas y salidas —algunos pertenecían a la Agencia Fiscal de Hermosillo y otros al Departamento de Control Vehicular, todos de la Dirección General de Recaudación—, la bodega era el sitio donde desempeñaban físicamente sus labores en un horario determinado, por lo que constituía un centro de trabajo en el que su seguridad y la de su entorno debía quedar garantizada[186].

---

[185] Foja 72, del tomo IV, del expediente de investigación.
[186] Véanse los testimonios de María Guadalupe Maldonado Soto, Hilda Guadalupe Reyes Moncada, Dora Luz Valenzuela Navarro, Luz Irene Valencia Barrios y Cruz Lorenia Arrequives (esposas de trabajadores de la bodega), así como Juan Esteban Parra Valenzuela, Ignacio Salazar, Arturo Bracamontes, Jorge Antonio Lavandera Peñuñuri y Álvaro Pacheco Ferraí, quienes laboraron en la bodega el día de los hechos. (fojas 370 a 435 del tomo III del expediente de investigación)

Por tanto, a dicha bodega le era aplicable la NOM-002-STPS-2000 sobre Condiciones de Seguridad, Prevención, Protección y Combate de Incendios en los Centros de Trabajo, cuyo punto 2 establece que la misma rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo[187] y cuyo punto 5 impone al **patrón**, en este caso el Secretario de Hacienda, las siguientes obligaciones:

- Informar a todos los trabajadores de los riesgos de incendio.
- Determinar el grado de riesgo de incendio, de acuerdo al tipo de inmueble y cumplir con los requisitos de seguridad correspondientes.
- Instalar equipos contra incendio, de acuerdo al grado de riesgo de incendio, a la clase de fuego que se pueda presentar en el centro de trabajo y a las cantidades de materiales en almacén y en proceso.
- Verificar que los extintores cuenten con su placa o etiqueta con información mínima.
- Verificar que los detectores y sistemas fijos contra incendio cuenten con una placa o etiqueta con información mínima.

[187] NOM-002-STPS-2000
2. Campo de aplicación
La presente Norma rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo.

- Establecer por escrito y aplicar un programa específico de seguridad para la prevención, protección y combate de incendios.
- Proporcionar a todos los trabajadores capacitación y adiestramiento para la prevención y protección de incendios, y combate de conatos de incendio.
- Realizar simulacros de incendio cuando menos una vez al año.
- Organizar y capacitar brigadas de evacuación del personal y de atención de primeros auxilios. En los centros de trabajo donde se cuente con más de una brigada, debe de haber una persona responsable de coordinar las actividades de las brigadas.
- Integrar y capacitar brigadas contra incendio en los centros de trabajo con alto grado de riesgo de incendio, así como proporcionarles el equipo de protección personal específico para el combate de incendios, de acuerdo con lo establecido en la NOM-017-STPS-1993.
- Contar con detectores de incendio, acordes al grado de riesgo de incendio en las distintas áreas del centro de trabajo, para advertir al personal que se produjo un incendio o que se presentó alguna otra emergencia.

En el Apéndice A de la NOM-002-STPS-2000 se establecen los siguientes criterios para la determinación del grado de riesgo en los centros de trabajo:

CONCEPTO	GRADO DE RIESGO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
ALTURA DE LA EDIFICACIÓN, EN METROS	HASTA 25	NO APLICA	MAYOR A 25
NUMERO TOTAL DE PERSONAS QUE OCUPAN EL LOCAL, INCLUYENDO TRABAJADORES Y VISITANTES	MENOR DE 15	ENTRE 15 Y 250	MAYOR DE 250
SUPERFICIE CONSTRUIDA EN METROS CUADRADOS	MENOR DE 300	ENTRE 300 Y 3000	MAYOR DE 3000
INVENTARIO DE GASES INFLAMABLES, EN LITROS (EN FASE LIQUIDA)	MENOR DE500	ENTRE 500 Y 3000	MAYOR DE 3000
INVENTARIO DE LIQUIDOS INFLAMABLES EN LITROS	MENOR DE 250	ENTRE 250 Y 1000	MAYOR DE 1000
INVENTARIO DE LIQUIDOS COMBUSTIBLES EN LITROS	MENOR DE 500	ENTRE 500 Y 2000	MAYOR DE 2000
INVENTARIO DE SÓLIDOS	MENOR DE 1000	ENTRE 1000 Y 5000	MAYOR DE 5000

COMBUSTIBLES EN KILOGRAMOS			
INVENTARIO DE MATERIALES PIROFÓRICOS Y EXPLOSIVOS	NO TIENE	NO APLICA	CUALQUIER CANTIDAD

La cantidad de papel contenido en la bodega se estima en más de cinco mil kilogramos[188]. En consecuencia, la bodega tenía un grado de riesgo alto, que hacía aplicable la regla 9.3.1[189], según la cual la bodega debía contar con muros y techos de

[188] El peritaje de McMullen señala que debía haber al menos mil cajas que contenían documentos en la bodega.
[189] **9.3.1**. Grado de riesgo alto.
9.3.1.1. Se deben aislar las áreas, locales o edificios, separándolos por distancias o por pisos, muros o techos de materiales resistentes al fuego; uno u otro tipo de separación debe seleccionarse y determinar sus dimensiones tomando en cuenta los procesos o actividades que ahí se realicen, así como las mercancías, materias primas, productos o subproductos que se fabriquen, almacenen o manejen.
9.3.1.2. Las áreas, locales o edificios destinados a la fabricación, almacenamiento o manejo de mercancías, materias primas, productos o subproductos, en los volúmenes establecidos en la columna de alto grado de riesgo de incendio de la tabla A1, deben cumplir con lo siguiente:
a) ser de materiales resistentes al fuego;
b) estar aislados de cualquier fuente externa de calor, para evitar el riesgo de incendio;
c) restringir el acceso a toda persona no autorizada;
d) de acuerdo a lo establecido en la NOM-026-STPS-1998, en su entrada e interior y según el riesgo específico, se deben colocar en lugar visible señales que indiquen las prohibiciones, acciones de mando,
precauciones y la información necesaria para prevenir riesgos de incendio;
e) limitar la cantidad de dichos materiales a la requerida para esas actividades;
f) en su caso, disponer de recipientes portátiles de seguridad para líquidos inflamables y combustibles y para residuos sólidos con líquidos inflamables, mismos que deben contar con arrestador de flama y con un dispositivo que no permita que se fuguen los líquidos.
9.3.1.3. En cada nivel del centro de trabajo, por cada 200 m2 o fracción de área de riesgo, se debe instalar, al menos, un extintor de acuerdo a la clase de fuego.
9.3.1.4. Contar con el programa específico de seguridad para la prevención, protección y combate de incendios.
9.3.1.5. Contar con equipo fijo contra incendio, de acuerdo al estudio que se realice, mismo que debe determinar su tipo y características, y ser complementario a los extintores.
9.3.1.6. Contar con detectores de incendio de acuerdo al estudio que se realice, mismo que debe determinar su tipo y características.
9.3.1.7. Contar con detectores de gases en las áreas donde se procesen o almacenen gases combustibles.
9.3.1.8. Contar con brigada contra incendio.

materiales resistentes al fuego, detectores de humo y gases, y sistemas fijos contra incendio.

A pesar de lo anterior, en la bodega contigua a la Guardería ABC no había detectores de humo, salidas de emergencia que cumplieran con un diseño correcto, suficientes extinguidores, ni señalizaciones de ningún tipo[190].

4.- Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda

Fausto Salazar Gómez ocupó el cargo de Director General de Recaudación del primero de abril de dos mil ocho al diecisiete de septiembre de dos mil nueve.

En su carácter de responsable del funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo, permitió o toleró el uso de la bodega contigua a la Guardería ABC para un fin distinto del que fue arrendada, en contravención al artículo 2695, fracción III, del Código Civil del Estado de Sonora, así como a las disposiciones en materia de protección civil que en todo caso debieron observarse con motivo del cambio de uso, con lo que omitió vigilar

[190] El dictamen de seguridad industrial y protección civil elaborado por un perito de la Procuraduría General de la República en el expediente AP/PGR/SON/HER-V/690/2009 señala que la bodega contaba con dos extinguidores, cuando debía contar con un mínimo de cuatro, no contaba con detectores de humo, puertas de emergencia que cumplieran con el diseño requerido, señalizaciones de salida de emergencia ni de ruta de evacuación.(Anexo 1 del expediente de investigación)

el exacto cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en el ámbito de su competencia.

En efecto, según el contrato de arrendamiento, el uso pactado de la bodega era para el resguardo de placas de la Dirección General de Recaudación, de la que era titular el funcionario en cita. Sin embargo, de los peritajes rendidos en relación con las causas del incendio y de las declaraciones de quienes laboraban en la bodega, quedó demostrado que ésta almacenaba, además, expedientes de la propia dependencia, contenidos en cajas.

Con lo anterior contravino además el artículo 26 de la Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora[191], según el cual para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados al servicio de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, es necesario que los **destinatarios** lo soliciten al Poder Ejecutivo, el que podrá autorizarlo considerando las razones que para ello se expongan.

En todo caso, si resultaba necesario un espacio para el almacenamiento de documentos, el Director General de

[191] **Artículo 26**.- El destino de inmuebles al servicio de las dependencias o entidades de la administración pública estatal o al de los gobiernos federal o municipales, se hará mediante Decreto del titular del Poder Ejecutivo del Estado.
Los inmuebles destinados, serán para uso exclusivo de la dependencia o entidad o de los gobiernos federal y municipales que los ocupen o los tengan a su servicio.
El destino de los inmuebles a que se refiere este artículo, no transmite la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real alguno sobre ellos.
Para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados en los términos de esta Ley, los destinatarios deberán solicitarlo al titular del Poder Ejecutivo, el que podrá autorizarlo considerando las razones que para ello se le expongan.

Recaudación contaba con atribuciones para coadyuvar en la elaboración del anteproyecto de programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios necesarios para el desempeño de las funciones de la unidad administrativa a su cargo, en el que debió haber planteado la necesidad de un espacio adecuado para dicho fin, ya que la bodega con la que contaba era sólo para el resguardo de placas vehiculares.

5.- Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda.

Jorge Luis Melchor Islas funge como Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado desde el quince de febrero de dos mil seis.

En su carácter de encargado de abastecer de placas y tarjetas de circulación a las Agencias Fiscales y Tesorerías Municipales, era el funcionario directamente responsable del funcionamiento de la bodega. Arturo Torres Escalante, su subordinado directo, era el responsable de las llaves de la bodega[192]. Por tanto, aunque de las declaraciones de los trabajadores de la bodega se desprende que los documentos no

[192] En entrevista con los Magistrados Comisionados dijo: "…y tenía las llaves para abrir porque era una sola puerta, tenía las llaves para que pudieran entrar las gentes que venían de la agencia fiscal a sacar sus expedientes, casi no se llevaba nuevo material ahí." Tomo IV, foja 497 vuelta.

pertenecían al área de control vehicular sino a la Agencia Fiscal de Hermosillo[193], la bodega estaba bajo su resguardo directo.

En consecuencia, y dado su carácter de principal usuario de dicho inmueble, incumplió las obligaciones derivadas del artículo 45 del Reglamento de Protección Civil Municipal[194], ya que no veló por conservar en estado óptimo de funcionamiento los sistemas o aparatos y equipos para la prevención de incendios, preponderantemente los detectores de humo cuya presencia hubiera podido alertar oportunamente del incendio en la bodega; omitió cumplir y hacer cumplir las medidas de prevención de incendios y protección civil, contar con los planes de contingencia y prevención de incendios, y tramitar el Dictamen de Seguridad anual a que se refiere el artículo 242 del Reglamento de Protección Civil Municipal[195].

---

[193] Véanse los testimonios de María Guadalupe Maldonado Soto, Hilda Guadalupe Reyes Moncada, Dora Luz Valenzuela Navarro, Luz Irene Valencia Barrios y Cruz Lorenia Arrequives (esposas de trabajadores de la bodega), así como Juan Esteban Parra Valenzuela, Ignacio Salazar, Arturo Bracamontes, Jorge Antonio Lavandera Peñuñuri y Álvaro Pacheco Ferraí, quienes laboraron en la bodega el día de los hechos. (fojas 370 a 435 del tomo III del expediente de investigación)

[194] **Artículo 45**.- Son obligaciones de los propietarios, usuarios, posesionarios o administradores de los inmuebles, instalaciones o establecimientos a las que alude este reglamento, las consideradas dentro de los Programas Internos de Protección Civil en relación a la prevención de incendios, y las siguientes:
I.- Instalar o construir, y conservar en estado óptimo de funcionamiento los sistemas o aparatos y equipos para la prevención de incendios a que se refiere el presente ordenamiento;
II.- Cumplir y hacer cumplir las medidas de prevención de incendios y protección civil que establece el presente ordenamiento;
III.- Contar con el Dictamen de Seguridad autorizado por la Unidad Municipal, en cuanto a la instalación de los dispositivos de prevención de incendios y Protección Civil que el inmueble requiera, antes de su ocupación;
IV.- Contar con los planes de contingencia y prevención de incendios, aprobados por la Unidad Municipal, en la forma en que lo establece el presente reglamento;
(…)

[195] **Artículo 242**.- Todos los establecimientos donde se lleven a cabo actividades comerciales, industriales o servicios, están obligados a una revalidar anualmente el

Cabe aclarar que, si bien la bodega estaba bajo el cuidado de una dependencia de la administración pública estatal y la competencia para verificar sus condiciones de seguridad era principalmente estatal por tratarse de una bodega, la legislación municipal en materia de medidas de seguridad de los inmuebles le era aplicable y debía ser observada, lo que correspondía vigilar al propio responsable de la bodega, así como a sus superiores jerárquicos, a los que ya se ha hecho referencia.

6.- Autoridades estatales señaladas como involucradas en el Informe Preliminar, respecto de las cuales no se comprobó el incumplimiento de obligaciones legales en relación con el siniestro.

El Informe Preliminar de la Comisión Investigadora señala como autoridad involucrada en la posible violación grave de garantías individuales, a **Miguel Eugenio Lohr Martínez**[196]. Se le atribuye haber suscrito, en su carácter de Director General de Administración de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, el contrato de arrendamiento de la bodega en

---

Dictamen de Seguridad ante la Unidad Municipal, previa inspección de las instalaciones respectivas para verificar el equipo e instalaciones de seguridad. Los propietarios o responsables de dichos edificios o negocios deberán de llevar un registro de los resultados de las pruebas, así como de las obras de mantenimiento que realice para el buen funcionamiento de dichos equipos y sistemas, el cual exhibirá a solicitud del inspector.

[196] En la página 367 del Informe Preliminar se señala incorrectamente a Miguel Eugenio Lohr Martínez como titular de la Secretaría de Hacienda. No obstante, en la página 360 se le atribuye una conducta en su carácter de Director General de Administración de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora.

representación del Gobierno del Estado, sin verificar que ésta efectivamente fuera utilizada para el objeto propuesto.

A este respecto, debe decirse que si bien el citado funcionario suscribió el contrato de arrendamiento de dos de enero de dos mil nueve conjuntamente con el Coordinador Ejecutivo de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora, lo cierto es que dentro de sus facultades legales no se encuentra ninguna relacionada con el funcionamiento, operación o vigilancia de los bienes objeto de los contratos de arrendamiento que celebra el Estado. Ninguna de las atribuciones que le confiere el artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda a la Dirección General de Administración[197] está relacionada con la supervisión de

[197] **ARTÍCULO 41**.- La Dirección General de Administración estará adscrita directamente al Secretario y le corresponden las siguientes:
I. Analizar y dictaminar las estructuras de organización, sistemas y procedimientos de trabajo de las unidades administrativas de la Secretaría y proponer las adecuaciones procedentes;
II. Llevar a cabo las normas, lineamientos, políticas y procedimientos en materia de administración, organización, remuneración, capacitación, profesionalización y desarrollo de personal de la Secretaría y vigilar su estricta observancia de acuerdo a la normatividad que le sea aplicable;
III. Elaborar y mantener permanentemente actualizados el Manual General de Organización y los Manuales Específicos de Organización, así como los de Procedimientos y los de Servicios al Público, de conformidad con las políticas establecidas por la Secretaría de la Contraloría General;
IV. Proponer y establecer las políticas, procedimientos y medidas de control de recursos informáticos que se requieran en la Secretaría, buscando optimizar su uso y facilitar las acciones que conlleven al logro de los objetivos de cada una de las unidades administrativas que la integran;
V. Integrar el anteproyecto general de presupuesto de egresos por programas, así como analizar las solicitudes de modificaciones presupuestales que presenten las unidades administrativas y tramitar, previa instrucción del Secretario, la afectación presupuestal para su autorización, registro y control;
VI. Dar a conocer a las unidades administrativas el presupuesto autorizado, así como el calendario que les corresponde previa autorización del Secretario y asimismo, coordinar y supervisar el ejercicio del gasto presupuestado y asignado a cada unidad administrativa, vigilando el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas;

inmuebles ni la verificación de que éstos cumplan normatividad alguna. Sus facultades están más bien relacionadas con el ejercicio del presupuesto y la aplicación de recursos financieros.

Por tanto, no se advierte que con motivo de la suscripción del contrato de arrendamiento de la bodega contigua a la Guardería ABC, haya incumplido algún deber legal.

De igual manera, **Eliseo Morales Rodríguez**, en su carácter de Coordinador Ejecutivo de la Comisión de Bienes y

---

VII. Integrar el anteproyecto del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en coordinación con las demás unidades administrativas, que se requiera para el desempeño de las funciones a cargo de éstas y someterlo al Secretario para su autorización y asimismo, supervisar su cumplimiento por las mismas;
VIII. Supervisar, con base en la normatividad establecida, la ejecución de los programas y proyectos específicos de las distintas unidades administrativas de la Secretaría;
IX. Llevar el registro, control, ejercicio y comprobación del fondo revolvente de las unidades administrativas de la dependencia, de conformidad con las normas y políticas de dicho fondo revolvente;
X. Formular los pagos y reposiciones de los fondos revolventes para gasto corriente autorizados a la Secretaría;
XI. Tramitar los pedidos y contratos que se celebren en materia de adquisiciones y arrendamientos, así como las órdenes de servicio, relacionados con bienes muebles de acuerdo a las normas administrativas aplicables y al manual de adquisiciones y servicios;
XII. Proponer y aplicar las políticas y procedimientos básicos de la administración de los recursos financieros de la Secretaría, con apego a los lineamientos del Sistema Integral de Información y Administración Financiera;
XIII. Coordinar y mantener actualizados los registros del ejercicio presupuestal de las unidades administrativas de la Secretaría, a través de la operación del Sistema Integral de Información y Administración Financiera, la conciliación de registros contables y la elaboración de reportes de control de gasto mensual;
XIV. Coordinar el seguimiento y evaluación del ejercicio programático presupuestal de la Secretaría y de las entidades del sector que le corresponde coordinar, de acuerdo con las leyes y disposiciones aplicables en la materia y verificar que se realice de conformidad con la normatividad establecida al respecto, y proponer, en su caso, las medidas correctivas pertinentes;
XV. Coordinar la elaboración de los informes trimestrales y de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondientes a las distintas áreas que conforman la Secretaría;
XVI. Elaborar y mantener permanentemente actualizados los inventarios y resguardos correspondientes del mobiliario, equipo y vehículos asignados a las unidades administrativas de la Secretaría; y
XVII. Las demás que le señale el superior jerárquico, o le confieran otras disposiciones legales.

Concesiones del Gobierno del Estado de Sonora, no incumplió deber legal alguno con motivo de la firma del contrato de arrendamiento de la bodega, ya que en ese acto se limitó a representar a la Secretaría de Hacienda, sin que ningún ordenamiento legal lo obligara a cerciorarse del uso del inmueble, siendo ello un deber del destinatario del mismo. Si bien cuenta con facultades de inspección respecto de inmuebles del dominio público del Estado, dicha inspección no es con el fin de verificar el cumplimiento de normas, sino de mantener el inventario de dichos bienes.

C. AUTORIDADES MUNICIPALES DE HERMOSILLO, SONORA

1.- Presidente Municipal

Ernesto Gándara Camou fue Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora, del quince de septiembre de dos mil seis al quince de septiembre de dos mil nueve.

Como autoridad en materia de protección civil y responsable de la integración y funcionamiento del Sistema Municipal de Protección Civil, le es atribuible la falla del sistema en detectar y mitigar el riesgo exponencial al que estaba sujeta la Guardería ABC, para lo cual contaba con atribuciones precisas.

En efecto, como órgano ejecutivo del Ayuntamiento, le correspondía la identificación y diagnóstico de los riesgos a los que está expuesto el territorio del municipio, para lo cual debió participar en el diseño de una política pública municipal, a través de la realización de inspecciones y verificaciones atinentes al cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los programas internos de protección civil en los establecimientos de menos de mil quinientos metros cuadrados de construcción, como

era el caso de la Guardería ABC[198], ejecutando en ese ámbito las medidas correctivas y de seguridad que procedieran.

Al igual que en el caso del Gobernador, al Presidente Municipal le correspondía asegurarse de que, en la formulación de las políticas de protección civil municipal, se incluyeran criterios en función de la constante prevención/mitigación y de la variable riesgo/vulnerabilidad se privilegiara la prevención como el medio más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil, lo que obligaba a tomar medidas especiales para la verificación de los establecimientos en los que se prestaba atención a infantes, por virtud de la prioridad en el ejercicio de los derechos de los niños y niñas por el deber concreto de garantizar, en la máxima medida posible, su supervivencia, el cual trasciende también al ámbito municipal.

El Programa de Desarrollo Municipal 2007-2009, en el rubro 4.4.1. Prevención de Riesgos, señalaba las diversas metas generales[199], ninguna de las cuales estaba encaminada a la

---

[198] El Dictamen de McMullen indica que la guardería medía aproximadamente novecientos noventa y cinco metros cuadrados.

[199] "Metas Generales

- Integrar el Consejo Municipal de Protección Civil
- Elaborar el reglamento del Consejo Municipal de Protección Civil
- Reformar el Reglamento Municipal de Protección Civil para el municipio de Hermosillo.
- Actualizar y sistematizar el Atlas Municipal de Riesgos
- Realizar un simulacro anual en cada una de las empresas instalas (sic) en el Municipio, que por su giro económico utilicen materiales de alta peligrosidad.
- Instituir la práctica de simulacros de evacuación en los centros de trabajo, escuelas, edificios públicos y privados, etc.
- Obtener de parte de la Secretaría de Gobernación una ampliación en el uso de los espacios disponibles en medios electrónicos de comunicación, con la

inspección, capacitación de inspectores o a la regularización en el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección civil.

En la misma línea de ideas, en su carácter de órgano ejecutivo del Ayuntamiento, omitió cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, el Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal que correspondía aplicar a los funcionarios de la administración pública municipal directa, encargados de la protección civil y de la aplicación de las normas en materia licencias de funcionamiento, pues como quedó probado en los autos de la investigación, ni la Unidad Municipal de Protección Civil ni la Dirección de Inspección y Vigilancia Municipal realizaron visitas tendentes a verificar el cumplimiento de las regulaciones en la materia, sino que se limitaron a emitir a favor de la Guardería ABC los dictámenes anuales en materia de dispositivos contra incendios, los que, además, se otorgaron a pesar de las deficiencias que el inmueble presentaba en ese aspecto, como más adelante se analiza.

Por otro lado, el Presidente Municipal omitió coordinar adecuadamente la intervención del Sistema Municipal de

---

finalidad de incrementar la emisión de mensajes que refuercen la socialización de la nueva cultura de protección civil.

- Diseñar y elaborar las bases de datos con información referente a todo tipo de agente perturbador al que se encuentra expuesta el Municipio.
- Incrementar un 20% la emisión de mensajes en medios electrónicos de comunicación.

Actividad Estratégica

- Analizar las leyes respectivas de las que se deberán desprender los reglamentos.
- Recoger las propuestas de los sectores de la comunidad para elaborar los reglamentos.”

Protección Civil como primer nivel de respuesta ante la situación de siniestro que se presentó en el territorio del Municipio.

Como encargado de controlar y dar respuesta a las situaciones de siniestro que se presenten dentro del territorio del Municipio y, en su caso, solicitar al Gobernador del Estado el apoyo necesario para desarrollar las acciones de auxilio y recuperación requeridas, cuando su capacidad de respuesta sea rebasada, omitió coordinar adecuadamente las acciones de auxilio, principalmente en la etapa de localización de infantes heridos y fallecidos.

Su participación con motivo del manejo de la situación de emergencia que imperaba en el municipio consistió en acudir al lugar de los hechos, así como trasladarse a los hospitales con el fin de ofrecer apoyo a los familiares de las pequeñas víctimas[200], limitándose a girar instrucciones consistentes en que se apoyara a los padres con los traslados de un hospital a otro[201], lo que lejos de contribuir a la recopilación pronta de información, contribuyó al caos, ya que no se encuadran en un adecuado protocolo de actuación para casos como el que nos ocupa.

---

[200] Al respecto véase el reportaje "*No se debe escatimar recursos": Gándara Camou*, en el periódico El Imparcial, de seis de junio de dos mil seis, página 05.

[201] El informe de acciones realizadas en atención a la emergencia en la Guardería ABC derivada por incendio en Bodega Glosa, rendido por el Ayuntamiento de Hermosillo señala que, entre las medidas de protección a la vida: "Se giran instrucciones al Of. Rodolfo Barroso para ubicar en hospitales a menores y disponer de vehículos para el traslado de familiares a solicitud de Lic. Ramón Hernández." Entre las acciones de apoyo a afectados se mencionan las siguientes: "1.- Traslado de familiares a hospitales.--- 2.- Asignación de personal de protección civil para recabar información respecto a los lesionados y fallecidos así como su ubicación en hospitales." Tomo III, fojas 276-281, expediente de investigación.

De igual manera, como coordinador del Sistema Municipal de Protección Civil y encargado de establecer las medidas de prevención y auxilio en caso de emergencia, el Presidente Municipal omitió adoptar protocolos de actuación para el caso de emergencias que normaran las acciones de rescate.

El Programa de Desarrollo Municipal 2007-2009, en el rubro de atención de emergencias[202] no prevé ninguna medida concreta

---

[202] 4.4.2. Atención de Emergencias

(…)

Objetivos Específicos

- Mejorar y actualizar la capacidad operativa del Sistema Municipal de Protección Civil.
- Responder oportuna y eficientemente ante la presencia de cualquier fenómeno perturbador.
- Garantizar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno ecológico, así como la continuación del funcionamiento de los servicios estratégicos básicos.
- Aumentar los cuidados que beneficien al mayor número de personas, siendo factible disminuir los índices de mortalidad y de morbilidad esperados si se cuenta con un esquema de desastres colectivos que pueden ponerse en práctica de manera rápida, oportuna y eficiente.

Líneas de acción y metas

- Instalar el Centro Municipal de Operaciones.
- Establecer y operar el Centro Municipal de Comunicaciones.
- Elaborar en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los sectores privado y social, un programa de contingencia por sequía, para el municipio de Hermosillo.
- Integrar el Sistema Municipal de Información para Protección Civil.
- Actualizar el inventario de recursos humanos y materiales disponibles en el Municipio para enfrentar cualquier situación de emergencia.
- Acondicionar y equipar un centro de mando móvil, para la atención de las emergencias y desastres.
- Adquirir exposímetros, plantas de energía eléctrica, GPS.
- Disminuir los tiempos de respuesta a cualquier emergencia.

4.4.2.1. Operación

- Acondicionar y equipar un centro de mando móvil, para la atención de las emergencias y desastres.
- Integrar el Sistema Municipal de Información para Protección Civil.
- Disminuir los tiempos de respuesta a cualquier emergencia.
- Elaborar en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los sectores privado y social, un programa de contingencia por sequía, para el municipio de Hermosillo.

encaminada a la adopción de reglas de operación a las que deban ceñirse bomberos, paramédicos y demás personal en caso de siniestro.

Ello tuvo como consecuencia, que las acciones de atención inmediata no hayan seguido procedimientos claros. El rescate inicial fue desordenado, pues mientras únicamente dos bomberos efectuaban la evacuación de los menores atrapados, los restantes intentaban contener a los civiles que pretendían ingresar a las instalaciones de la guardería. Los pacientes fueron trasladados de una institución a otra, lo que revela una falta comunicación eficaz con las instituciones médicas. Los menores que no presentaban lesiones evidentes fueron enviados a sus casas sin ninguna orientación en cuanto a la necesidad de ser sometidos a valoraciones médicas.

La reacción a la emergencia fue improvisada también a causa de la insuficiencia de equipo y personal para atender el siniestro. Sólo dieciséis ambulancias participaron en los traslados, lo que impidió que muchos infantes no recibieran los cuidados prehospitalarios de urgencia necesarios; sólo dos bomberos

---

- Implantar y operar los programas CAMEO y MARPLOT, para la atención de emergencias generadas por productos químicos peligrosos.
- Implantar y operar el programa EPIDESASTRES.

(…)

Actividades Estratégicas

- La actualización del inventario deberá realizarse anualmente.
- Las plazas y las adquisiciones deberán preverse en el presupuesto de egresos anual correspondiente.

realizaron la mayor parte de la evacuación en los salones más afectados (Maternales B1 y B2), y sólo se utilizó un equipo de respiración y una cámara durante el rescate, lo que pone de manifiesto la escasa preparación para un evento que en principio debió estar dentro de la capacidad de respuesta del Municipio.

2.- Director de Inspección y Vigilancia Municipal

Jesús Davis Osuna fungió como Director de Inspección y Vigilancia Municipal en el período del seis de octubre de dos mil seis al dieciséis de enero de dos mil nueve, así como en el período del diecisiete de marzo al quince de septiembre de dos mil nueve.

Dicho funcionario incumplió la obligación derivada del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo, consistente en verificar que los establecimientos en los que se ejerza cualquier actividad comercial, industrial o de servicio cuenten con licencia de funcionamiento[203].

En efecto, del informe rendido a la Comisión Investigadora mediante oficio PMH-271-2009 de catorce de septiembre de dos mil nueve, por el Presidente Municipal de Hermosillo, se advierte

[203] **Artículo 55**.- En lo referente a las actividades contempladas en el presente Capítulo, la policía preventiva municipal será el órgano de inspección y vigilancia, o coadyuvará con alguna de las siguientes autoridades municipales competentes:
I.- La Dirección de Inspección y Vigilancia, en lo relacionado con las fracciones I, V, VI, VII, y VIII del Artículo 48 de este capítulo.

que únicamente se localizaron en los archivos municipales los siguientes documentos[204]:

- Las actas de verificación y los correspondientes dictámenes de seguridad de bomberos a favor de la Guardería ABC, correspondientes a los años dos mil uno, dos mil seis, dos mil siete y dos mil ocho.
- La licencia de uso de suelo contenida en el oficio DUYOP/3995/2001 a favor de la Guardería ABC.
- La licencia de uso de suelo contenida en el oficio FSLG/4614/99 para el local de venta e instalación de llantas.
- La licencia de uso de suelo contenida en el oficio DUYOP/8271/2002 para la instalación de una estación de gasolina con locales comerciales, propiedad de la empresa Servigas La Carreta, S.A. de C.V.

De lo anterior se advierte que no obra en los archivos del Ayuntamiento de Hermosillo constancia de la licencia de funcionamiento ni de que se hayan llevado a cabo visitas de verificación para comprobar que la Guardería ABC contara con ésta en términos del artículo 48, fracción I, del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo[205], por tratarse de

[204] Foja 283, tomo II, expediente de investigación.
[205] **Artículo 48.**- Se requiere autorización, licencia o permiso de la autoridad municipal:
I.- Para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial y de servicio, o para el funcionamiento de instalaciones abiertas al público, y para las destinadas a la prestación de espectáculos y diversiones públicas, así como para el funcionamiento de estas actividades.

un establecimiento en el que se llevaban a cabo actividades comerciales y de servicio abiertas al público.

Esta omisión es relevante para los hechos objeto de la presente investigación, pues de lo dispuesto en el artículo 49 del Bando de Policía y Gobierno para el Municipio de Hermosillo[206], se advierte que para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento era necesario recabar de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas un dictamen técnico y de ubicación del local, así como el dictamen favorable de seguridad expedido por el Departamento de Bomberos, para cuyo otorgamiento, en la época en que inició funciones la Guardería ABC, era necesario cumplir con los requisitos establecidos en el capítulo V del título segundo del Reglamento para la Prevención de Incendios y Seguridad Civil para el Municipio de Hermosillo, Sonora, entre los que se encontraba la obligación de observar las condiciones de la NOM-002-STPS-2000, así como tener un plan de contingencia detallado de cada actividad con nombres, puestos y actos a seguir en caso de emergencia[207].

---

[206] **Artículo 49**.- Para las actividades a que se refiere la fracción I del artículo anterior para las que no se establezcan requisitos diferentes en otros ordenamientos, se requiere, para obtener la licencia:
…
V.- Dictamen técnico y de ubicación respecto del local en que se pretende establecer el giro. Este dictamen será expedido por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
VI.- Dictamen favorable de seguridad, expedido por el Departamento de Bomberos.

[207] **Reglamento para la Prevención de Incendios y Protección Civil del Municipio de Hermosillo, Sonora (Abrogado)**
Artículo 23.- Cada año en el mes del vencimiento del dictamen, propietarios o arrendatarios de las edificaciones están obligados a solicitar a la dirección, la revalidación del dictamen de seguridad, la cual se otorgará siempre y cuando cumplan con lo establecido en el título segundo, capítulo V de este reglamento.
Capítulo V De los tipos de incendio, equipos y sistemas para su prevención y combate.

En el caso no se comprobó la realización de alguna inspección que tuviera como finalidad verificar el cumplimiento de este importante requisito, ni la existencia de algún programa de trabajo para la realización de inspecciones tendiente a lograr la regularización de los establecimientos que carecieran de licencia de funcionamiento.

3.- Director de la Unidad de Protección Civil

Roberto Copado Gutiérrez fungió como Director de la Unidad Municipal de Protección Civil del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, del quince de septiembre de dos mil seis al veinte de junio de dos mil nueve.

En su calidad de autoridad de protección civil del Municipio, omitió ejercer sus facultades de inspección, control y vigilancia con el fin de hacer cumplir la totalidad de las disposiciones legales municipales en materia de protección civil respecto de la Guardería ABC, la cual se encontraba dentro de su ámbito de competencia por tratarse de un establecimiento de menos de mil quinientos metros cuadrados de construcción.

A este respecto, cabe señalar que además de los dictámenes de seguridad que conforme al Reglamento de Protección Civil Municipal le correspondía otorgar a petición de

---

Articulo 76.- De acuerdo a la altura, superficie y grado de riesgo de las edificaciones deberán respetarse las siguientes condiciones, (véase la NOM-002-STPS-VIGENTE):

parte, también contaba con facultades para revisar, de oficio, la instalación de dispositivos de protección civil y prevención de incendios, por el solo hecho de tratarse de un establecimiento en que se prestaba servicio al público.

Además, no sólo estaba facultado para verificar dispositivos contra incendio, sino que tenía amplias facultades de inspección y vigilancia para prevenir o controlar la posibilidad de desastres, así como de aplicar sanciones por violación a cualquiera de las normas del Reglamento de Protección Civil Municipal de Hermosillo, Sonora.

No obstante lo anterior, la Guardería ABC no fue objeto de ninguna visita de inspección tendiente a verificar, de oficio, el cumplimiento de todas las medidas de protección civil que debió observar, ni de autos se desprende que bajo la dirección del funcionario en cita haya existido un programa o plan de trabajo para la realización de visitas de inspección encaminado a regularizar la situación del mayor número de establecimientos posible en materia de protección civil.

Ahora bien, en el expediente de la investigación obran constancias de las inspecciones que llevó a cabo la Unidad Municipal de Protección Civil para efectos de la **revalidación anual** de los dictámenes sobre dispositivos de prevención de incendios, de las que se advierte lo siguiente[208]:

[208] Fojas 397 a 414, tomo II, expediente de investigación.

1) A solicitud del representante legal de la Guardería ABC, y previo pago de los derechos correspondientes, el diecisiete de julio de dos mil uno se informó, mediante oficio ADP/410/01, que para efectos de la emisión del dictamen de seguridad solicitado con motivo del inicio de operaciones de la guardería, debían atenderse las siguientes recomendaciones:

"EXTINTOR.

Se deberá colocar 04 extintores, de los cuales 03 serán de polvo químico seco tipo ABC y 01 de Bióxido de carbono tipo BC (en la cocina), capacidad 6 kgs. Y 4.5. kgs. respectivamente, colocarlos a una altura de 1.50 mts. máximo del nivel de piso terminado, debidamente señalizado y libre de obstáculos, colocados donde se indica planos anexo.

ROTULOS.

Se deberá tener colocado rótulo que diga "EXTINTOR", que deberá cumplir estos requisitos según la NOM-026-STPS-vigente (SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL) material resistente a la intemperie (no cartulina o similar), este deberá ser fotoluminocente, que puedan ser vistos desde cualquier lugar, en colores contrastantes (letras color rojo y fondo blanco), el área del rótulo será de 0.08m2 (las dimensiones podrán ser de 25 x 30 cms), las letras deberá cubrir el 40% de la superficie del rótulo (de aproximadamente 4 cms de alto como mínimo), y colocarse sobre cada uno de los extinguidores a una altura de 2.10 m, donde indica plano anexo.

Se deberá tener colocado rótulo que diga "QUÉ HACER EN CASO DE SISMOS E INCENDIOS", "RUTA DE EVACUACIÓN" y "SALIDA" que deberá cumplir estos requisitos según la NOM-026-STPS-VIGENTE material resistente a la intemperie (no cartulina o similar), este deberá ser fotoluminocente, que puedan ser vistos desde cualquier lugar, en colores contrastantes (letras color blanco

y fondo verde), el área del rótulo será de 0.08m2 (las dimensiones podrán ser de 20 x 40 cms), las letras deberá cubrir el 40% de la superficie del rótulo (de aproximadamente 4 cms de alto como mínimo) y colocarse a una altura de 2.10 m de nivel de piso terminado sobre cada puerta de salida y colocarse a una altura de 1.60 de nivel de piso terminado respectivamente, donde indica plano anexo.

RECOMENDACIONES GENERALES

Se deberá tener una política de orden y limpieza en todas las áreas esto con el fin de evitar riesgos de propagación de incendio, principalmente en bodega (si las hay, o en un futuro piensan en hacerlas) ya que estas áreas son en las que se presentan los principales problemas de incendios y deficiencias eléctricas que pudieran provocar un siniestro.

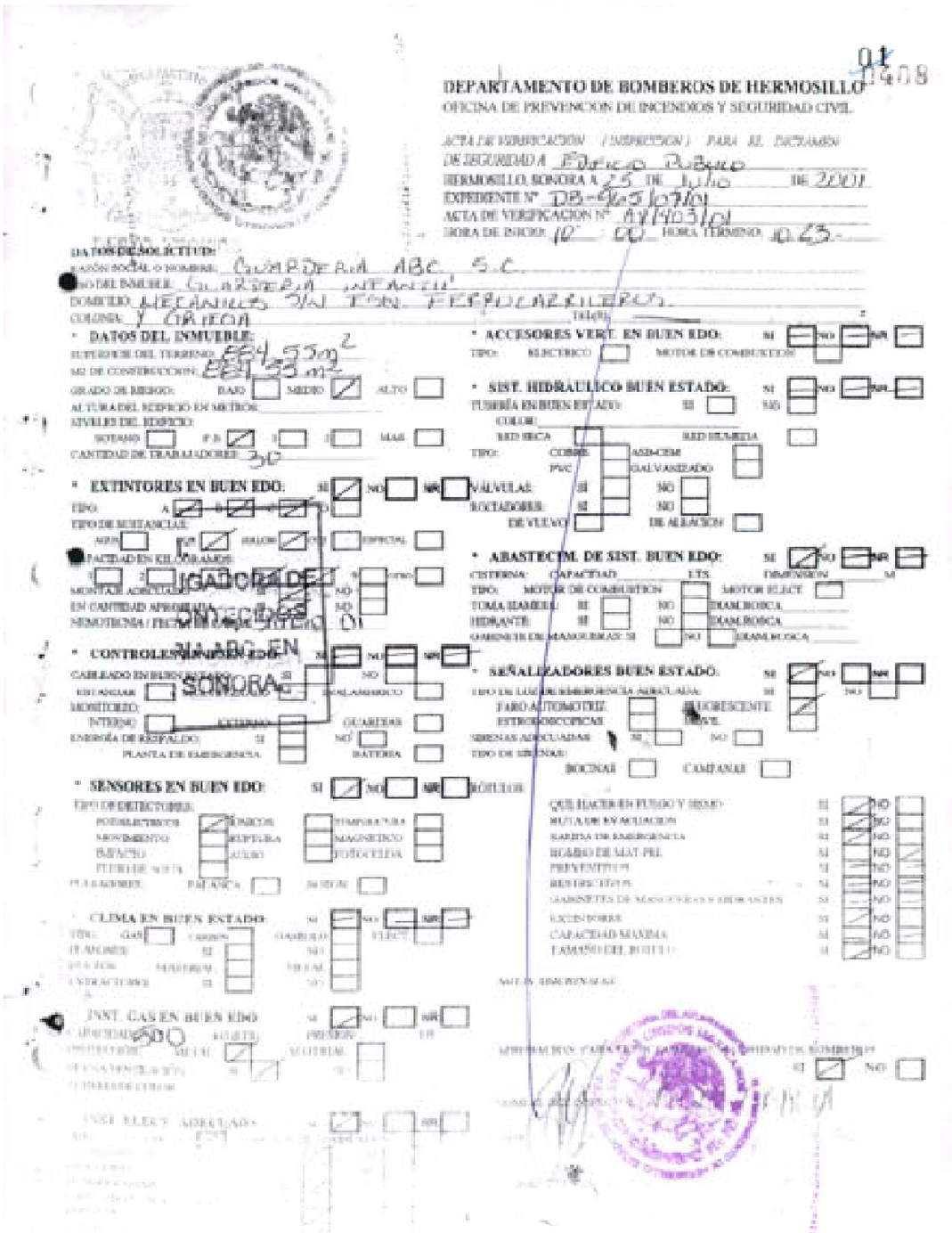
Se deberá tener las instalaciones eléctricas y especiales estén protegidas con tubería conduit y las lámparas, centros de carga, tomacorrientes, así como las extensiones provisionales deberán estar empotradas en el muro o piso deberán estar perfectamente protegidos y aislados.

Se recomienda que el tanque estacionario de gas sea retirado y colocar uno que esté en condiciones de operar, es decir que su vida útil no sea mayor de 10 años.

Se recomienda que el personal que operara la guardería cuente con la capacitación necesaria para responder rápidamente a una contingencia.

Se estima que atendiendo las recomendaciones antes señaladas éstas contarán con el mínimo de seguridad requerido, y estaremos en posibilidades de emitir un Dictamen Aprobatorio para su evento."

En seguimiento a dicha carta de recomendaciones, el veinticinco de julio de dos mil uno se realizó una visita de inspección, con motivo de la cual se levantó el acta de verificación que a continuación se reproduce:



DEPARTAMENTO DE BOMBEROS DE HERMOSILLO
OFICINA DE PREVENCION DE INCENDIOS Y SEGURIDAD CIVIL

ACTA DE VERIFICACION (INSPECCION) PARA EL DICTAMEN DE SEGURIDAD A Edificio Público
HERMOSILLO, SONORA A 25 DE JULIO DE 2001
EXPEDIENTE Nº DB-625/07/01
ACTA DE VERIFICACION Nº AV/403/01
HORA DE INICIO 10:00 HORA TERMINO 10:23

DATOS DE SOLICITUD:
RAZÓN SOCIAL O NOMBRE: GUARDERIA ABC S.C.
NOMBRE DEL INMUEBLE: GUARDERIA INFANTIL
DOMICILIO: MECANICOS S/N ESQ. FERROCARRILERO
COLONIA: Y GRECIA

DATOS DEL INMUEBLE:
SUPERFICIE DEL TERRENO: 884.55 m2
M2 DE CONSTRUCCION: 884.55 m2
GRADO DE RIESGO: BAJO [ ] MEDIO [X] ALTO [ ]
ALTURA DEL EDIFICIO EN METROS:
NIVELES DEL EDIFICIO: SOTANO [ ] P.B. [X] 1 [ ] 2 [ ] MAS [ ]
CANTIDAD DE TRABAJADORES: 30

EXTINTORES EN BUEN EDO: SI [X] NO [ ] NR [ ]
TIPO: A [X] B [X] C [X] D [ ]
TIPO DE SUSTANCIAS: AGUA [ ] CO2 [X] HALON [X] POLVO [ ] ESPECIAL [ ]
CAPACIDAD EN KILOGRAMOS: 1 [ ] 2 [ ] 5 [ ] 9 [ ] OTRO [ ]
MONTAJE ADECUADO: SI [X] NO [ ]
EN CANTIDAD APROPIADA: SI [X] NO [ ]
NEMOTECNIA / FECHA DE RECARGA: JULIO 01

CONTROLES EN BUEN EDO: SI [X] NO [ ] NR [ ]
CABLEADO EN BUEN ESTADO: SI [X] NO [ ]
ESTANDAR: [ ] SEMAFORICO [ ] SEMALAMBRICO [ ]
MONITOREO:
INTERNO: [ ] EXTERNO [ ] GUARDIAS [ ]
ENERGÍA DE RESPALDO: SI [ ] NO [ ]
PLANTA DE EMERGENCIA [ ] BATERIA [ ]

SENSORES EN BUEN EDO: SI [X] NO [ ] NR [ ]
TIPO DE DETECTORES:
FOTOELECTRICOS [X] IONICOS [ ] TEMPERATURA [ ]
MOVIMIENTO [ ] RUPTURA [ ] MAGNETICO [ ]
IMPACTO [ ] HUMO [ ] FOTOCELDA [ ]
PULSADORES: FALANGE [ ] MANUAL [ ]

CLIMA EN BUEN ESTADO: SI [ ] NO [ ] NR [ ]
TIPO: GAS [ ] CARBON [ ] CHAMBELAN [ ] ELECT. [ ]
FILAMENTO: SI [ ] NO [ ]
EXTRACTORES: SI [ ] NO [ ]

INST. GAS EN BUEN EDO: SI [X] NO [ ] NR [ ]
APROBADA: SOD [ ] ESTETA [ ] PRESION [ ] LP [ ]
CONTENTOR: SI [ ] NO [ ] VALVULAS [ ]

INST. ELECT. ADECUADA: SI [X] NO [ ] NR [ ]

ACCESORES VERT. EN BUEN EDO: SI [ ] NO [ ] NR [ ]
TIPO: ELECTRICO [ ] MOTOR DE COMBUSTION [ ]

SIST. HIDRAULICO BUEN ESTADO: SI [ ] NO [ ] NR [ ]
TUBERIA EN BUEN ESTADO: SI [ ] NO [ ]
COLOR:
RED HIDRA [ ] RED SECA [ ]
TIPO: COBRE [ ] ASBESTOS [ ] PVC [ ] GALVANIZADO [ ]
VALVULAS: SI [ ] NO [ ]
ROCIADORES: SI [ ] NO [ ]
DE VUELVO [ ] DE ALIMENTACION [ ]

ABASTECIM. DE SIST. BUEN EDO: SI [X] NO [ ] NR [ ]
CISTERNA: CAPACIDAD LTS. DIMENSION M
TIPO: MOTOR DE COMBUSTION [ ] MOTOR ELECT. [ ]
TOMA SIAMESA: SI [ ] NO [ ] DIAM. ROSCA
HIDRANTE: SI [ ] NO [ ] DIAM. ROSCA
GABINETE DE MANGUERAS: SI [ ] NO [ ] DIAM. ROSCA

SEÑALIZADORES BUEN ESTADO: SI [X] NO [ ] NR [ ]
TIPO DE LUCES DE EMERGENCIA ADECUADA: SI [ ]
FARO AUTOMOTRIZ [ ] FLUORESCENTE [X]
ESTROBOSCOPICAS [ ] NIVEL [ ]
SIRENAS ADECUADAS: SI [ ] NO [ ]
TIPO DE SIRENAS:
BOCINAS [ ] COMPANAS [ ]

RÓTULOS:
QUE HACER EN FUEGO Y SISMO: SI [X] NO [ ]
RUTA DE EVACUACION: SI [X] NO [ ]
SALIDA DE EMERGENCIA: SI [X] NO [ ]
HORARIO DE MAT-PEL: SI [ ] NO [X]
PREVENTIVOS: SI [ ] NO [X]
RESTRICCIONES: SI [ ] NO [X]
GABINETES DE MANGUERAS O EXTINTORES: SI [ ] NO [X]
EXTENSIONES: SI [ ] NO [X]
CAPACIDAD MAXIMA: SI [ ] NO [X]
TAMAÑO DEL ROTULO: SI [ ] NO [X]
NOTA: ANEXAR MAS

ADMINISTRACION CAPACITADA PARA COMBATIR EL SIMULACRO: SI [X] NO [ ]

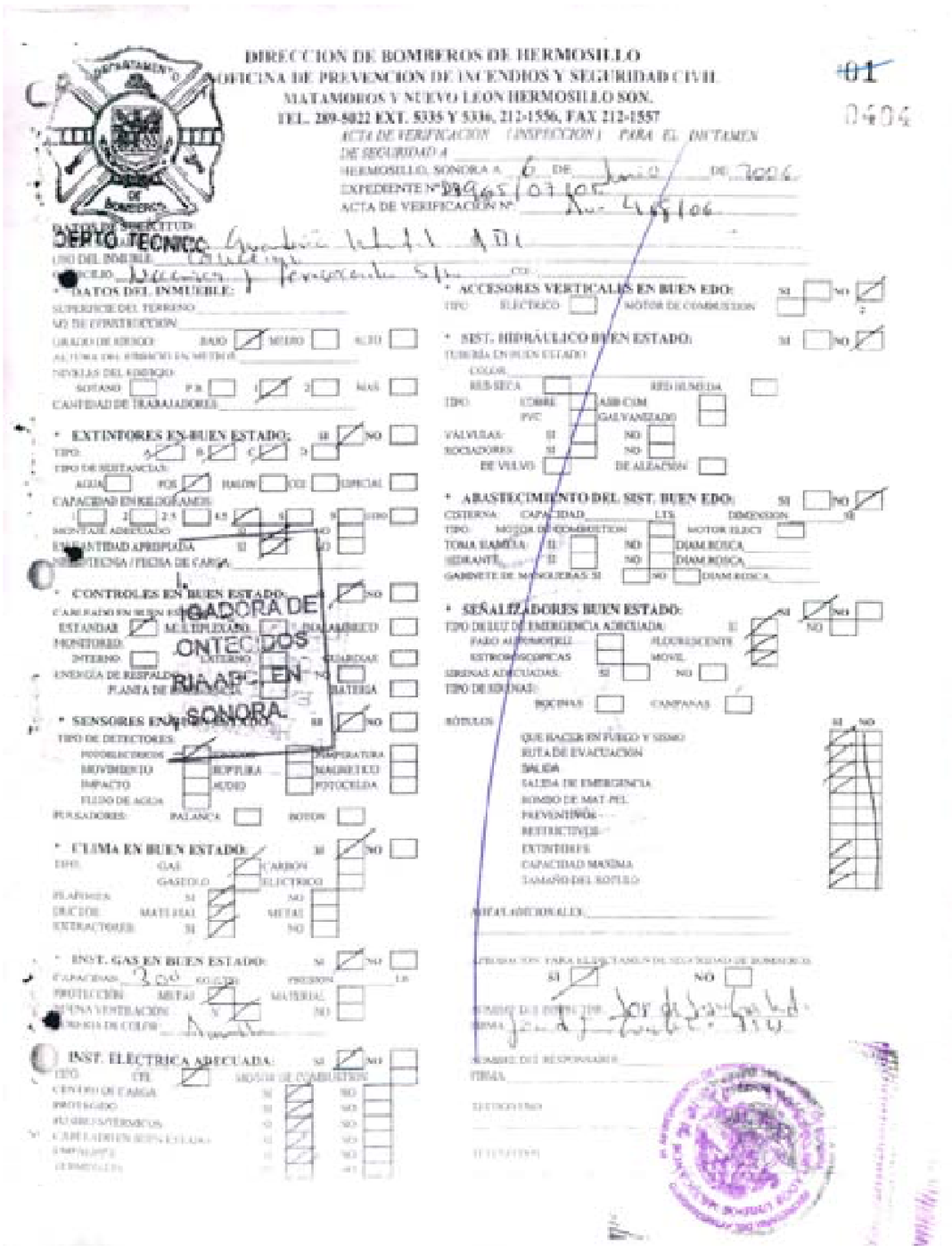
GUARDERIA
NAABO EN SONORA

Del acta anterior destaca que se clasificó a la Guardería con grado de riesgo medio y que se evaluaron satisfactoriamente los siguientes aspectos: extintores en buen estado, sensores en buen estado, instalación de gas en buen

estado, instalación eléctrica adecuada y señalizadores en buen estado. Consecuentemente se aprobó la emisión del dictamen de seguridad de bomberos.

Así, el veinticinco de julio de dos mil uno el entonces Jefe de la Oficina de Prevención de Incendios y Seguridad Civil emitió a favor de la Guardería ABC, S.C. DICTAMEN APROBATORIO, con una vigencia de un año a partir del trece de julio de dos mil uno.

2) A solicitud del representante legal de la Guardería ABC, el seis de junio de dos mil seis se llevó a cabo una inspección para la renovación del dictamen de seguridad, con motivo de la cual se levantó el acta que enseguida se reproduce:



DIRECCION DE BOMBEROS DE HERMOSILLO
OFICINA DE PREVENCION DE INCENDIOS Y SEGURIDAD CIVIL
MATAMOROS Y NUEVO LEON HERMOSILLO SON.
TEL. 289-5022 EXT. 5335 Y 5336, 212-1556, FAX 212-1557

ACTA DE VERIFICACION (INSPECCION) PARA EL DICTAMEN DE SEGURIDAD A

HERMOSILLO, SONORA A 6 DE junio DE 2006

EXPEDIENTE Nº 289665/07405

ACTA DE VERIFICACION Nº Ins-4485/06

DATOS DEL SOLICITUD: DICTAMEN TECNICO

USO DEL INMUEBLE: Guardería infantil ADC

DOMICILIO: Navarrete y Hermosillo S/N COL:

* DATOS DEL INMUEBLE:
SUPERFICIE DEL TERRENO
NO. DE DISTRIBUCION
GRADO DE RIESGO: BAJO ☑ MEDIO ☐ ALTO ☐
ALTURA DEL EDIFICIO EN METROS
NIVELES DEL EDIFICIO: SOTANO ☐ P.B. ☐ 1 ☑ 2 ☐ MAS ☐
CANTIDAD DE TRABAJADORES:

* EXTINTORES EN BUEN ESTADO: SI ☑ NO ☐
TIPO: A ☑ B ☑ C ☑ D ☐
TIPO DE SUSTANCIA: AGUA ☐ POS ☑ HALON ☐ CO2 ☐ ESPECIAL ☐
CAPACIDAD EN KILOGRAMOS: 1 ☐ 2 ☐ 2.5 ☐ 4.5 ☑ 9 ☐ 9 ☐ OTRO ☐
MONTAJE ADECUADO SI ☑ NO ☐
UBICACION ADECUADA SI ☑ NO ☐
INSPECTENCIA / FECHA DE CARGA

* CONTROLES EN BUEN ESTADO: SI ☑ NO ☐
CABLEADO EN BUEN ESTADO
ESTANDAR ☑ MULTIPLEXADO ☐ INALAMBRICO ☐
MONITOREO: INTERNO ☐ EXTERNO ☐ GUARDIAS ☐
ENERGIA DE RESPALDO SI ☐ NO ☐
PLANTA DE EMERGENCIA ☐ BATERIA ☐

* SENSORES EN BUEN EDO: SI ☑ NO ☐
TIPO DE DETECTORES:
FOTOELECTRICOS ☑ TEMPERATURA ☐
MOVIMIENTO ☐ BOPTURA ☐ MAGNETICO ☐
IMPACTO ☐ AUDIO ☐ FOTOCELDA ☐
FLUJO DE AGUA
PULSADORES: PALANCA ☐ BOTON ☐

* CLIMA EN BUEN ESTADO: SI ☑ NO ☐
TIPO: GAS ☑ CARBON ☐
GASEOSO ☑ ELECTRICO ☐
PLAFONES: SI ☑ NO ☐
DUCTOS: MATERIAL ☑ METAL ☐
EXTRACTORES: SI ☑ NO ☐

* INST. GAS EN BUEN ESTADO: SI ☑ NO ☐
CAPACIDAD 300 KG/CM PRESION LB
PROTECCION METAL ☑ MATERIAL ☐
CUENTA VENTILACION SI ☑ NO ☐
CODIGO DE COLOR

INST. ELECTRICA ADECUADA: SI ☑ NO ☐
TIPO: CFE ☑ MOTOR DE COMBUSTION ☐
CENTRO DE CARGA SI ☑ NO ☐
PROTEGIDO SI ☑ NO ☐
RELEVADORES TERMICOS SI ☑ NO ☐
CABLEADO EN BUEN ESTADO SI ☑ NO ☐
EMPALMES SI ☑ NO ☐
CONMUTADOR SI ☑ NO ☐

* ACCESORES VERTICALES EN BUEN EDO: SI ☐ NO ☑
TIPO: ELECTRICO ☐ MOTOR DE COMBUSTION ☐

* SIST. HIDRAULICO BUEN ESTADO: SI ☐ NO ☑
TUBERIA EN BUEN ESTADO
COLOR
RED SECA ☐ RED HUMEDA ☐
TIPO: COBRE ☐ ASB-CEM ☐
PVC ☐ GALVANIZADO ☐
VALVULAS: SI ☐ NO ☐
BOCIADORES: SI ☐ NO ☐
DE VOLVO ☐ DE ALEACION ☐

* ABASTECIMIENTO DEL SIST. BUEN EDO: SI ☐ NO ☑
CISTERNA: CAPACIDAD LTS DIMENSION
TIPO: MOTOR DE COMBUSTION ☐ MOTOR ELECT ☐
TOMA BAMBA: SI ☐ NO ☐ DIAM ROSCA
HIDRANTE: SI ☐ NO ☐ DIAM ROSCA
GABINETE DE MANGUERAS: SI ☐ NO ☐ DIAM ROSCA

* SEÑALIZADORES BUEN ESTADO: SI ☑ NO ☐
TIPO DE LUZ DE EMERGENCIA ADECUADA: SI ☑ NO ☐
FARO AUTOMOVIL ☐ FLUORESCENTE ☑
ESTROBOSCOPICAS ☐ MOVIL ☑
SIRENAS ADECUADAS: SI ☐ NO ☐
TIPO DE SIRENAS:
BOCINAS ☐ CAMPANAS ☐

ROTULOS: SI NO
QUE HACER EN FUEGO Y SISMO ☑ ☐
RUTA DE EVACUACION ☑ ☐
SALIDA ☑ ☐
SALIDA DE EMERGENCIA ☑ ☐
ROMBO DE MAT. PEL ☑ ☐
PREVENTIVOS ☑ ☐
RESTRICTIVOS ☑ ☐
EXTINTORES ☑ ☐
CAPACIDAD MAXIMA ☑ ☐
TAMAÑO DEL ROTULO ☑ ☐

OBSERVACIONES ADICIONALES:

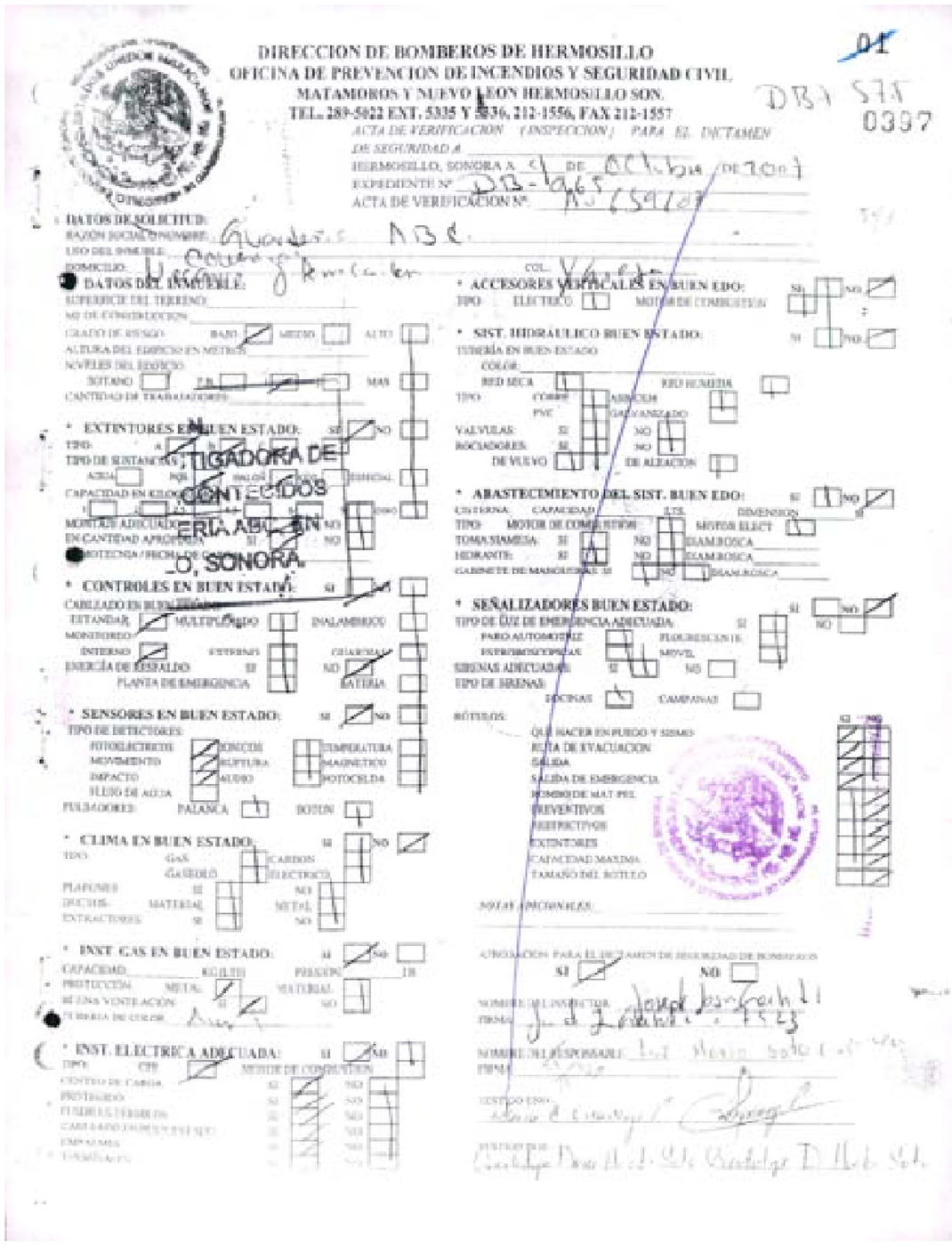
RESULTADO PARA EL DICTAMEN DE SEGURIDAD DE BOMBEROS
SI ☑ NO ☐

NOMBRE DEL RESPONSABLE
FIRMA

GUARDERIA INFANTIL ADC
SONORA

Por tanto, el seis de junio de dos mil seis el entonces Director de Bomberos de Hermosillo, Sonora, emitió a favor de la Guardería ABC dictamen aprobatorio con una vigencia de un año.

3) A solicitud del representante legal de la Guardería ABC, el cuatro de octubre de dos mil siete se practicó una inspección para la revalidación del dictamen de seguridad, al tenor de la siguiente acta de verificación:



DIRECCION DE BOMBEROS DE HERMOSILLO
OFICINA DE PREVENCION DE INCENDIOS Y SEGURIDAD CIVIL
MATAMOROS Y NUEVO LEON HERMOSILLO SON.
TEL. 289-5822 EXT. 5335 Y 5336, 212-1556, FAX 212-1557

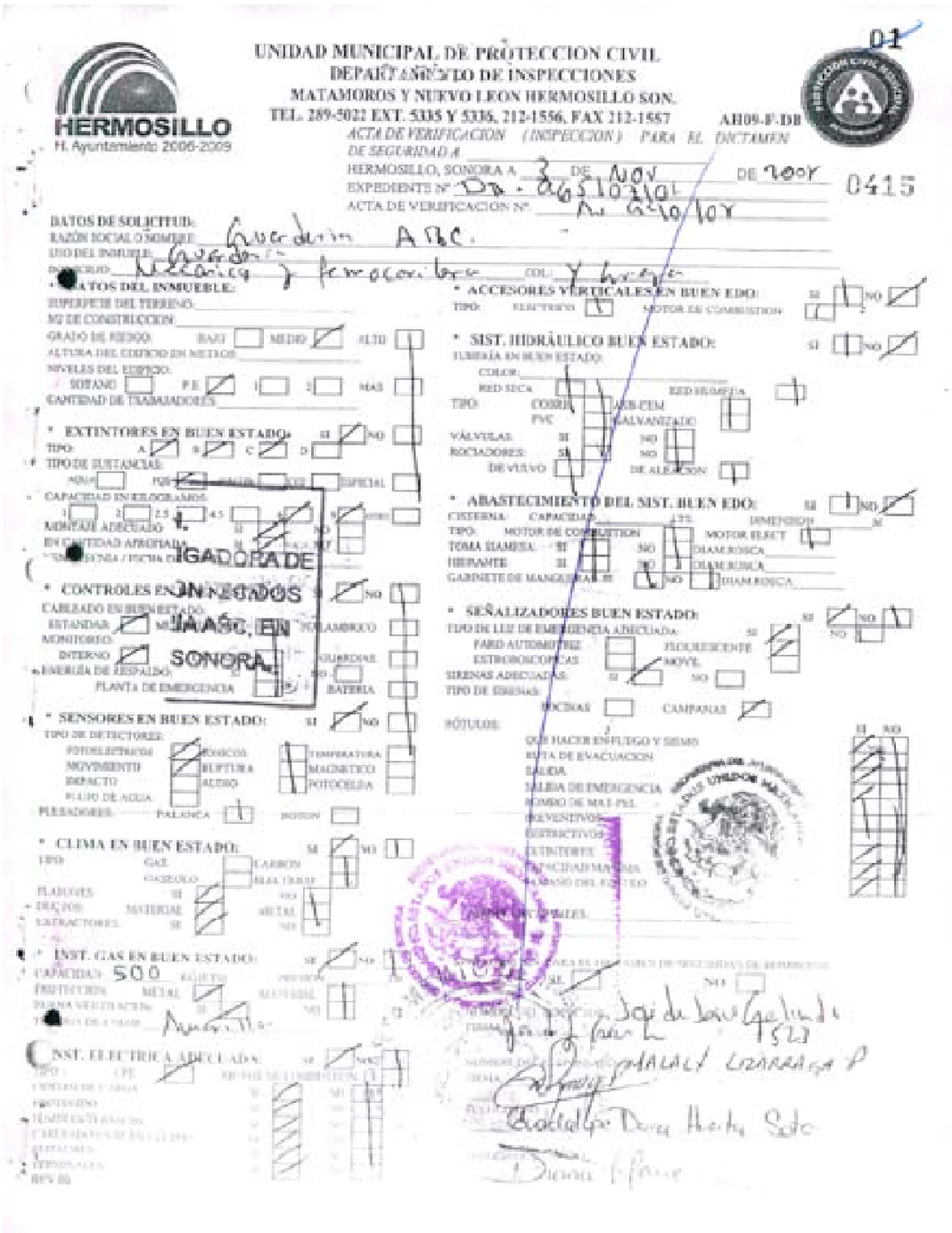
ACTA DE VERIFICACION (INSPECCION) PARA EL DICTAMEN DE SEGURIDAD A
HERMOSILLO, SONORA A
EXPEDIENTE Nº
ACTA DE VERIFICACION Nº

DATOS DE SOLICITUD:
DATOS DEL INMUEBLE:
EXTINTORES EN BUEN ESTADO:
CONTROLES EN BUEN ESTADO:
SENSORES EN BUEN ESTADO:
CLIMA EN BUEN ESTADO:
INST. GAS EN BUEN ESTADO:
INST. ELECTRICA ADECUADA:
ACCESORES VERTICALES EN BUEN EDO:
SIST. HIDRAULICO BUEN ESTADO:
ABASTECIMIENTO DEL SIST. BUEN EDO:
SEÑALIZADORES BUEN ESTADO:
APROBACION PARA EL DICTAMEN DE SEGURIDAD DE BOMBEROS
SI
NO

En esta ocasión el grado de riesgo se calificó como bajo y no obstante que se estimó que los señalizadores no estaban en buen estado, se aprobó la emisión del dictamen de seguridad de bomberos.

Pasando por alto esta irregularidad, el cinco de octubre de dos mil siete, Roberto Copado Gutiérrez, en su carácter de Director de la Unidad de Protección Civil Municipal, emitió el dictamen aprobatorio anual correspondiente.

4) A solicitud del representante legal de la Guardería ABC, el tres de noviembre de dos mil ocho se practicó una inspección para el dictamen de seguridad, al tenor de la siguiente acta de verificación:


HERMOSILLO
H. Ayuntamiento 2006-2009

UNIDAD MUNICIPAL DE PROTECCION CIVIL
DEPARTAMENTO DE INSPECCIONES
MATAMOROS Y NUEVO LEON HERMOSILLO SON.
TEL. 289-5022 EXT. 5335 Y 5336, 212-1556, FAX 212-1557

AH09-F-DB

01

ACTA DE VERIFICACION (INSPECCION) PARA EL DICTAMEN DE SEGURIDAD A

HERMOSILLO, SONORA A 3 DE NOV DE 2007

EXPEDIENTE Nº DR-065103/01

ACTA DE VERIFICACION Nº 0415

DATOS DE SOLICITUD:
RAZON SOCIAL O NOMBRE: Guardería ABC.
USO DEL INMUEBLE: Guardería
DOMICILIO: Hermosillo COL: Y hoyo

DATOS DEL INMUEBLE:
SUPERFICIE DEL TERRENO:
M² DE CONSTRUCCION:
GRADO DE RIESGO: BAJO MEDIO ALTO
ALTURA DEL EDIFICIO EN METROS:
NIVELES DEL EDIFICIO: SOTANO P.E. 1 2 MAS
CANTIDAD DE TRABAJADORES:

EXTINTORES EN BUEN ESTADO: SI NO
TIPO: A B C D
TIPO DE SUSTANCIAS:
CAPACIDAD EN KILOGRAMOS:
MONTAJE ADECUADO
EN CANTIDAD APROPIADA

CONTROLES EN BUEN ESTADO: SI NO
CABLEADO EN BUEN ESTADO:
ESTANDAR
MONITOREO:
INTERNO
EMERGENCIA DE RESPALDO:
PLANTA DE EMERGENCIA
ALAMBRICO
GUARDIAS
BATERIA

SENSORES EN BUEN ESTADO: SI NO
TIPO DE DETECTORES:
FOTOELECTRICOS
MOVIMIENTO
IMPACTO
NIVEL DE AGUA
CONTACTO
RUPTURA
ALTO
TEMPERATURA
MAGNETICO
FOTOCELDA
PULSADORES: PALANCA BOTON

CLIMA EN BUEN ESTADO: SI NO
TIPO: GAS GASOLINA CARBON MAS TIPOS
PLANTAS: SI NO
DUCTOS: MATERIAL METAL
EXTRACTORES: SI NO

INST. GAS EN BUEN ESTADO: SI NO
CAPACIDAD: 500 KG/TO
PROTECTORES: METAL
FECHA VERIFICACION:

INST. ELECTRICA ADECUADA: SI NO
TIPO: CFE

ACCESORES VERTICALES EN BUEN EDO: SI NO
TIPO: ELECTRICO MOTOR DE COMBUSTION

SIST. HIDRÁULICO BUEN ESTADO: SI NO
TUBERIA EN BUEN ESTADO:
COLOR:
RED SECA RED HUMEDA
TIPO: COBRE CEM-PEM PVC GALVANIZADO
VÁLVULAS: SI NO
ROCIADORES: SI NO
DE VUELO DE ALERTA

ABASTECIMIENTO DEL SIST. BUEN EDO: SI NO
CISTERNA: CAPACIDAD LTS. DIMENSION M
TIPO: MOTOR DE COMBUSTION MOTOR ELECT
TOMA SIAMESA: SI NO DIAM. ROSCA
HIDRANTE: SI NO DIAM. ROSCA
GABINETE DE MANGUERAS: SI NO DIAM. ROSCA

SEÑALIZADORES BUEN ESTADO: SI NO
TIPO DE LUZ DE EMERGENCIA ADECUADA: SI NO
PARO AUTOMOTRIZ FLOURESCENTE
ESTROBOSCOPICAS MOVIL
SIRENAS ADECUADAS: SI NO
TIPO DE SIRENAS:
BOCINAS CAMPANAS
ROTULOS:
QUE HACER EN FUEGO Y SISMO
RUTA DE EVACUACION
SALIDA
SALIDA DE EMERGENCIA
NOMBRE DE MAL PAS.
PREVENTIVOS
RESTRICTIVOS
EXTINTORES
ESPECIFICAR MAS ALA
PLANO DEL EDIFICIO

SI NO

INGRESADO A LA BASE DE DATOS DE SEGURIDAD DE HERMOSILLO

SI NO

Jose de Jesus Galindo
SCJ

PALACIO LZARRAGA P

Rodolfo Dora Hecto Soto

Diana Lopez

INGRESADO A LA BASE DE DATOS DE INGENIEROS AAASC. EN SONORA

Esta fue la última visita de verificación que se realizó a la Guardería ABC. En ella se clasificó el grado de riesgo del inmueble como medio y se inspeccionaron los extintores, los controles, los sensores, el clima, la instalación de gas y los señalizadores, concluyéndose que todo ello estaba en buen

estado, por lo que se aprobó la renovación del dictamen de seguridad de bomberos.

Para efectos de dicho trámite, el representante legal de la Guardería ABC exhibió copia del documento denominado “ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA UNIDAD INTERNA DE PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD ESCOLAR”, de fecha diecisiete de septiembre de dos mil ocho, sin número de folio, en hoja membretada de la Secretaría de Educación y Cultura, pero sin sellos de ninguna clase, ni constancia de que dicha constitución haya sido dictaminada y autorizada por la Unidad Estatal de Protección Civil, como correspondía por tratarse de un establecimiento de afluencia masiva, ni por la propia Unidad Municipal, por tratarse de un establecimiento educativo.

De igual modo, se exhibió para el trámite respectivo una carta suscrita por Juan René Leyva Sánchez, en nombre de la empresa Representaciones y Equipamientos de Sonora, S.A. de C.V., en la que se hace constar que la Guardería ABC realizó un simulacro de evacuación el dieciséis de junio de dos mil ocho, en un tiempo de dos minutos y treinta y cinco segundos, evacuando un total de ciento setenta y seis niños, treinta y cinco personas adultas y dos visitas, congregándose en los puntos de reunión previamente establecidos.

Con base en lo anterior, Roberto Copado Gutiérrez, emitió el oficio DBT/745/08, de cuatro de noviembre de dos mil ocho, que dice:

"GUARDERÍA ABC, S.C.
MECÁNICOS Y FERROCARRILES S/N
COLONIA Y GRIEGA
CIUDAD

Habiendo verificado las instalaciones de una ESTANCIA INFANTIL denominada "GUARDERÍA ABC, S.C." ubicado en MECÁNICOS Y FERROCARRILES S/#, en la COLONIA Y GRIEGA dispone del equipo suficiente para la protección contra incendios y ofrece seguridad a la población civil y cumple con el artículo 45, fracción III, del Reglamento de Protección Civil Municipal de Hermosillo Sonora, estamos emitiendo a su favor este DICTAMEN APROBATORIO.

Con fundamento en el Reglamento de Protección Civil Municipal del Municipio de Hermosillo Sonora. Este documento tiene vigencia por un año contado a partir del 23 de OCTUBRE del 2008, debiendo ser revalidado al término de su vencimiento.

Dentro de las instalaciones visitadas no podrán hacer cambios, retiros o eliminación del equipo contra incendios, así como la distribución interior sin el conocimiento nuestro, pues de hacerlo alterarían las instalaciones ya aprobadas y el presente dictamen quedaría cancelado."

Al momento de la tragedia, la Guardería ABC operaba bajo la vigencia del anterior dictamen aprobatorio emitido por el Director de la Unidad de Protección Civil Municipal quien certificó que ésta contaba con el equipo suficiente para la protección contra incendios.

Dicho dictamen aprobatorio fue emitido en contravención a las siguientes disposiciones del Reglamento de Protección Civil Municipal, que rigen lo relativo a dispositivos contra incendio:

> ***"Artículo 71.- Es obligatorio que en todo edificio destinado a las actividades educativas, se cuente con los sistemas de seguridad y prevención de incendios, así como de un Plan de contingencias, debidamente aprobado y autorizado por la Unidad Municipal.***
>
> ***Artículo 73.- Todo edificio que albergue un núcleo de aulas deberá contar con salidas de emergencia, las necesarias de acuerdo a la capacidad de sus ocupantes y en base a las que apruebe y determine la Unidad Municipal.***
>
> ***Artículo 74.- Los pasillos y corredores tanto interiores como exteriores, así como los andadores de los Centros Escolares o de Educación, deberán tener un ancho mínimo de un metro con ochenta centímetros libres de todo obstáculo y bajo una resistencia mínima al fuego de dos horas.***
>
> ***Artículo 105.- Las puertas de emergencia de los establecimientos deberán abrirse todo el tiempo hacia el exterior a 180 grados y en los establecimientos cuya capacidad sean superior de 100 personas, su claro de salida deberá ser de 1.80 metros y contar con señalamientos visibles y con autonomía propia de acuerdo a los Términos de Referencia.***
>
> ***Artículo 108.- Las estructuras de fierro o acero, que se empleen en los establecimientos, como salidas de emergencia, deberán de estar recubiertas con materiales aislantes al calor, con un espesor de un mínimo de 6 milímetros.***

Artículo 110.- Los muros exteriores o interiores de los edificios a que se refiere el capitulo segundo de este Título, se edificarán con materiales resistentes al fuego.

Artículo 115.- Con independencia de las especificaciones técnicas que establece el presente ordenamiento con relación a los establecimientos y construcciones para efectos de la prevención de los incendios, deberá apegarse además a las Leyes Federales, Estatales y Municipales que normen esta materia."

Además, esta última remisión que hace el artículo 115 del Reglamento de Protección Civil Municipal a las leyes federales, estatales y municipales que normen esta materia, le daba competencia a la Unidad Municipal para verificar que la Guardería cumpliera con las disposiciones de las siguientes Normas Oficiales Mexicanas:

NOM-167-SSA1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores, que prevé lo siguiente:

"5.6.3.4 Detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos, accesible para el personal indicado.

5.6.3.5 Colocación de extintores en lugares estratégicos.

5.6.3.6 Sistema de alarma de emergencia sonoro, que se pueda activar mediante interruptor, botón o timbre estratégicamente colocado y accesible al personal.

5.6.3.7 Disponer de un sistema de iluminación de emergencia en las áreas de tránsito del personal y los usuarios.

5.6.3.8 Ubicación de señalamientos apropiados de tamaño mayor que el usual, para que orienten al usuario en caso de desalojo.

5.6.3.9 Puertas de salida de emergencia con la dimensión necesaria y dispositivos de fácil operación.

5.6.3.10 Puertas o canceles con vidrio que limiten diferentes áreas, con bandas de color que indiquen su presencia.

5.6.3.11 En muros no utilizar materiales inflamables o que produzcan gases y humos tóxicos."

NOM-002-STPS-2000, Condiciones de Seguridad, Prevención y Combate de Incendios en los Centros de Trabajo.

"9.1.3. Las puertas de las salidas normales de la ruta de evacuación y de las salidas de emergencia deben:

a) abrirse en el sentido de la salida, y contar con un mecanismo que las cierre y otro que permita abrirlas desde adentro mediante una operación simple de empuje;

b) estar libres de obstáculos, candados, picaportes o de cerraduras con seguros puestos, durante las horas laborales;

c) comunicar a un descanso, en caso de acceder a una escalera;

d) ser de materiales resistentes al fuego y capaces de impedir el paso del humo entre áreas de trabajo;

e) estar identificadas conforme a lo establecido en la NOM-026-STPS-1998.

9.1.4. Los pasillos, corredores, rampas y escaleras que sean parte del área de salida deben cumplir con lo siguiente:

a) ser de materiales ignífugos y, si tienen acabados, éstos deben ser de materiales resistentes al fuego;

b) estar libres de obstáculos que impidan el tránsito de los trabajadores;

c) identificarse con señales visibles en todo momento, que indiquen la dirección de la ruta de evacuación, de acuerdo a lo establecido en la NOM-026-STPS-1998."

Los **formatos** conforme al los cuales se practicaron las actas de inspección en dos mil siete y dos mil ocho —cuyo contenido era responsabilidad del Director de la Unidad Municipal en su carácter de autoridad encargada de hacer cumplir la normatividad municipal de protección civil—, **no estaban correctamente diseñados** para comprobar el cumplimiento de todos los dispositivos de prevención de incendios que el Reglamento de Protección Civil Municipal y las Normas Oficiales Mexicanas a las que remite prescriben, pues de su análisis se advierte que no contemplan la revisión de las puertas de emergencia, del ancho de los pasillos y corredores, ni de la resistencia de los materiales al fuego en puertas, pasillos y muros interiores.

Esta deficiencia en los formatos de inspección provocó que se emitiera un dictamen aprobatorio de seguridad, a pesar de que el inmueble que ocupaba la guardería tenía las siguientes fallas de seguridad en materia de prevención de incendios:

<u>Muros</u>

El peritaje de *McMullen* indica lo siguiente:

"El muro de separación de ocupantes entre la Guardería Infantil ABC y la Bodega estaba construido de bloques de concreto colocado sobre una loza de concreto a nivel. Este muro de separación entre los dos ocupantes tenía un cubrejuntas y canaleta para captar aguas de lluvia del ancho del muro que corría sobre la parte superior del muro, y conectaba las estructuras del techo de ambas instalaciones. Pudimos observar y fotografiar numerosas aperturas en el muro existente, aparentemente instaladas previamente para dar acceso a cables eléctricos por una estructura tipo charola entre las dos secciones del edificio original. Parecía que la tablarroca instalada en el lado del muro de separación que correspondía a la Guardería Infantil ABC cubría algunas de estas aperturas. Sin embargo, no todas las aperturas estaban cubiertas.

…

Conclusión:

A pesar de que había un muro entre las instalaciones de la Guardería Infantil ABC y la Bodega, no cumplía con el requisito para un ensamblaje de muro con resistencia al fuego de 2 ó 3 horas. Esto quedó evidenciado por las numerosas aperturas en el muro, los bloques sin relleno de concreto, la falta de segunda capa de tablarroca con clasificación de resistencia al fuego instalada del lado de la Bodega, y la canaleta para aguas de lluvia sin clasificación de resistencia al fuego que corría por la parte superior del muro, poniendo en peligro las instalaciones de la Guardería Infantil ABC.

Opinión

El muro de separación de ocupantes no se construyó conforme a ningún requisito de código, reglamento o norma, y no ofreció una protección adecuada a las instalaciones de la Guardería Infantil ABC."

Salidas de emergencia

El peritaje de *McMullen* señala:

"Entrada principal/salida principal. Entrada y salida principal en la esquina suroeste. La puerta de entrada principal medía 85 cm (33.5 pulgadas) de ancho con una mampara exterior con barrotes de seguridad que abría hacia el exterior y que quedaba abierta durante el horario regular de operación.

…

Otras salidas. Había dos puertas adicionales, identificadas como puertas de salida en los documentos entregados a TMC por la Corte Suprema de Justicia de México. Se llegaba a una de estas salidas por la sala de clase "LC" y se llegaba a la segunda salida por la cocina y la despensa. La salida por la sala de clase "LC" tenía herrajes con cerradura de llave, montada sobre la superficie, y se abría hacia afuera, es decir hacia la vía de egreso. La salida por la cocina y despensa también tenía herrajes con cerradura de llave, montada sobre la superficie y se abría hacia la despensa. Había una tercera puerta de salida por la zona del patio. Esta salida no aparece en los planos originales aprobados por el IMSS, y se desconoce cuándo se agregó esta puerta. Sin embargo, para llegar a la puerta de salida por el patio desde adentro del edificio, era necesario pasar por una puerta intermedia que también tenía un herraje con cerradura de llave y pestillo móvil. Esta puerta se abría hacia el interior del edificio. Para lograr llegar por el patio hasta la puerta de salida, habría sido necesario traspasar antes por esta puerta intermedia. La puerta de salida del patio hacia el exterior también tenía un mecanismo de cerradura y un pestillo móvil montado sobre la superficie.

…

Opinión

- ***Existía un número suficiente de puertas de salida.***
- ***La puerta de salida principal y la puerta de salida al patio se abrían en la dirección incorrecta.***

- ***No se deben instalar mamparas con barrotes de seguridad.***
- ***Las puertas de salida era peligrosas porque tenían herrajes de cerradura y pestillo que no cumplían con el Código de Seguridad Humana."***

Por su parte, la Opinión Técnica en materia de protección civil emitida por la Secretaría de Gobernación, señala:

"… se infiere que las puertas de las salidas de emergencia existentes en la guardería no cumplían con los parámetros de seguridad establecidos, ya que la Norma de referencia [NOM-002-STPS-1993] indica que las puertas de las salidas normales de la ruta de evacuación y de las salidas de emergencia deben abrirse en el sentido de la salida, contar con un mecanismo que las cierre y otro que permita abrirlas desde adentro mediante una operación simple de empuje; estar libres de obstáculos, candados o picaportes o de cerraduras con seguros puestos durante las horas laborales; ser de materiales resistentes al fuego y capaces de impedir el paso de humo entre las áreas de trabajo"

Pasillos de Salida

El peritaje de *McMullen* señala lo siguiente:

"No había ningún pasillo de salida entre el salón multiuso y la puerta principal en la guardería.

Análisis:

…

Un pasillo de salida entre el salón multiuso y la puerta principal de salida que se mantuviera despejado y exento de obstrucciones hubiera facilitado y acelerado la evacuación de algunos de los ocupantes.

Opinión:

Un pasillo de salida o corredor de salida podría haber mejorado el tiempo de evacuación y reducido el número de víctimas.

Recomendaciones:

El edificio debe estar dotado de pasillos de salida o corredores de salida que respeten el ancho de vía de egreso exigido y las salidas deben ser evidentes y estar despejadas.”

Por otro lado, el funcionario en cita omitió supervisar e inspeccionar las instalaciones eléctricas de la bodega ocupada por la Dirección de Recaudación de la Secretaría de Hacienda, a pesar de que el artículo 241 del Reglamento de Protección Civil Municipal le otorga dicha facultad en todo el territorio del Municipio. Esta facultad de inspección y supervisión de instalaciones eléctricas es independiente de las facultades que en materia de revisión de los programas de protección civil correspondía a la Unidad Estatal de Protección Civil. Se trata de una facultad específica que el reglamento otorga a la Unidad Municipal respecto de todo tipo de inmuebles.

En relación con la instalación eléctrica de la bodega, el peritaje de *McMullen* concluye que “*en la bodega utilizada por la Secretaría de Hacienda, el uso de cables flexibles y dispositivos con múltiples tomacorrientes fungió indebidamente como cableado permanente*”, y que “*es un defecto usar cables y conductores flexibles para el cableado general sin una protección adecuada*”.

En este sentido, la instalación eléctrica en la bodega violaba lo dispuesto en la regla 3 de la NOM-001-SEDE-2005, que indica:

> ***"3. Principios fundamentales***
>
> ***3.1 Protección para la seguridad***
>
> ***3.1.1 Generalidades***
>
> ***Los requisitos establecidos en este capítulo tienen el propósito de garantizar la seguridad de las personas, animales y los bienes contra los riesgos que puedan resultar de la utilización de las instalaciones eléctricas.***
>
> ***NOTA - En las instalaciones eléctricas, existen dos tipos de riesgos mayores:***
>
> ***- las corrientes de choque;***
>
> ***- las temperaturas excesivas capaces de provocar quemaduras, incendios u otros efectos peligrosos.***
>
> ***…***
>
> ***3.1.3 Protección contra los efectos térmicos***
>
> ***La instalación eléctrica debe realizarse de tal forma que no exista ningún riesgo de ignición de materiales inflamables debido a las altas temperaturas o a los arcos eléctricos. Además, durante la operación normal del equipo eléctrico, no debe haber riesgo de que las personas o animales sufran quemaduras."***

La supervisión e inspección de las instalaciones eléctricas de la bodega, llevada a cabo en el marco de un plan anual de inspecciones, hubiera permitido advertir estas deficiencias. Esto era por demás exigible, ya que precisamente una de las recomendaciones que la propia Unidad Municipal hizo a la Guardería ABC, cuando inició sus funciones, fue que se debía tener una política de orden y limpieza principalmente en bodega

en caso de haberla, ya que esas áreas “son en las que se presentan los principales problemas de incendios y deficiencias eléctricas que pudieran provocar un siniestro.”

Si una de las principales recomendaciones en materia de protección civil es mantener una política de orden en las bodegas, porque en éstas suelen existir deficiencias eléctricas que producen siniestros, no se entiende por qué no existía una política de orden, a nivel municipal, a fin de revisar las instalaciones eléctricas de las bodegas de Hermosillo, Sonora.

En otro orden de ideas, por cuanto hace al manejo de la emergencia, la investigación demuestra que el evento superó la capacidad de respuesta del Municipio, sin que obre en el expediente de la investigación ninguna constancia de las acciones directas de coordinación realizadas por este funcionario el día del siniestro, ni las tendientes a coordinarse con el siguiente nivel de gobierno facultado para actuar.

Los bomberos y policías que participaron en el rescate coinciden en señalar que fueron rebasados por la tragedia. No obstante, conforme la información empezó a fluir, el Director de la Unidad Municipal de Protección Civil omitió formular una evaluación inicial de la intensidad y magnitud de la contingencia, presentando de inmediato esa información al Presidente del Consejo Municipal de Protección Civil y al Secretario Ejecutivo para efectos de coordinarse con la Unidad Estatal de Protección Civil.

En su carácter de responsable de coordinar las acciones para hacer frente a las emergencias, omitió vigilar y coordinar el manejo de los recursos humanos y materiales disponibles en el Municipio, lo que tuvo como consecuencia que el número de ambulancias que participó en las labores de rescate haya sido insuficiente, ya que sólo dieciséis ambulancias estuvieron disponibles para atender a más de cien menores que las requerían con urgencia.

Así, dicho funcionario no cumplió eficazmente el deber de coordinar las acciones, auxiliar a la ciudadanía en casos de siniestro, ni informar oportunamente a la población sobre la emergencia que se vivía y la manera en que era posible hacer frente a la situación, específicamente en lo relativo a la localización de los menores fallecidos y lesionados.

Durante las horas siguientes al siniestro, la situación en la capital sonorense era caótica, lo que se agravó por la ausencia de un informe oficial oportuno a la ciudadanía con los primeros datos que fluían. La información generada por los hospitales no fue concentrada, procesada ni dada a conocer, los listados de heridos fueron concluidos por los bomberos en la madrugada y las instrucciones en el sentido de apoyar a los familiares en los traslados entre hospitales sólo contribuyeron al desorden.

No existe ninguna evidencia de que Roberto Copado Gutiérrez haya dado una instrucción precisa sobre la forma en

que debía llevarse a cabo la coordinación con los hospitales para elaborar un informe oportuno, a pesar de que en términos del Reglamento de Protección Civil Municipal a él correspondía coordinarse con las demás dependencias del Ayuntamiento, y concertar con las demás instituciones y grupos voluntarios las medidas para el control de la emergencia. De hecho, la prensa escrita del seis de junio de dos mil nueve no recoge ninguna declaración de Roberto Copado Gutiérrez relativa a las acciones de coordinación que se tomaron para enfrentar la emergencia, ni de la que se advierta que proporcionó información a la ciudadanía.

4.- Autoridades municipales citadas como involucradas en el Informe Preliminar, respecto de las cuales no se comprobó el incumplimiento de obligaciones legales en relación con el siniestro.

El Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora señala como autoridad municipal involucrada en la probable violación grave de garantías, a **Francisco Javier Hernández Armenta**, en su carácter de Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, a quien le atribuye no haber emitido, en el período de dos mil seis a dos mil nueve, la licencia de funcionamiento con la que debía contar la Guardería ABC.

Sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 53 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Hermosillo[209], se advierte que dicho documento se obtiene a petición de parte, de manera que no correspondía a dicho funcionario otorgarla de oficio.

Como ya quedó establecido, el deber legal incumplido con motivo de la falta de licencia de funcionamiento a favor de la Guardería ABC consistió en no haber llevado a cabo visitas de inspección para verificar el cumplimiento de dicho requisito, pero ello corría a cargo del Director de Inspección y Vigilancia.

Por otro lado, el Informe Preliminar señala como titular de la Dirección de Inspección y Vigilancia Municipal, encargado de verificar el cumplimiento de las normas en materia de licencia de funcionamiento, a **Alejandro Sugich Prandini**. Sin embargo, dicho funcionario no ocupaba el cargo al momento de la tragedia, ni tampoco lo ocupó durante un tiempo significativo antes de ésta, ya que sólo fungió como Director de Inspección y Vigilancia Municipal del dieciséis de enero al dieciocho de marzo de dos mil nueve, es decir, poco más de dos meses. Por tanto, no puede atribuírsele el incumplimiento de un deber con motivo de los hechos a que se refiere la presente investigación.

[209] **Artículo 53**. Es obligación del particular obtener licencia o autorización correspondiente en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables, así como tener, a la vista del público, la documentación otorgada por la autoridad municipal.

Una vez establecidas las omisiones de las diferentes autoridades tanto del IMSS, como del Estado de Sonora y el Municipio de Hermosillo, es necesario demostrar si las mismas constituyen violaciones graves a los derechos fundamentales en términos del artículo 97 constitucional. En tal sentido, en el siguiente considerando se desarrollará cuándo estás omisiones pueden llevar a responsabilizar en un sentido constitucional a las diversas autoridades, en particular, a los titulares de los órganos del Estado. Posteriormente, en el considerando noveno se desarrollarán las violaciones a los derechos fundamentales de vida, integridad física, salud, seguridad social e igualdad.

OCTAVO. Violaciones graves a garantías individuales por omisiones.

Para entender las violaciones graves a garantías individuales por omisiones de las autoridades, es necesario tener presente el carácter extraordinario y no jurisdiccional de la facultad de investigación que consagra el artículo 97 de la Constitución General de la República, tal como quedó explicitado en el considerando tercero.

Asimismo, se requiere analizar brevemente el tipo de obligaciones que tiene el Estado frente a los particulares en un Estado Constitucional y Social de Derecho, ya que, derivadas de la Constitución, el Estado, a través de sus órganos de autoridad, y, éstos, mediante la actuación de los servidores públicos que son titulares de ellos, tiene diversos deberes para con los gobernados y la sociedad como tal.

Por un lado, está la obligación de no vulnerar los derechos fundamentales clásicos. Esta faceta ha sido entendida como el deber de respeto o abstención de las autoridades frente los derechos civiles y políticos. Sin embargo, este rol del Estado en relación con los derechos ha evolucionado para demandarle obligaciones de carácter positivo, consistentes en deberes de protección que suponen la actuación de los órganos públicos, para garantizar que tales derechos no sean vulnerados.

Por el otro, con el advenimiento de los derechos sociales, los cuales tienen un fuerte contenido prestacional, se exigen acciones a cargo del Estado para que tales derechos puedan ser efectivos y se aseguren las condiciones mínimas para que los individuos puedan tener una vida digna.

Adicionalmente, el Estado debe desarrollar todas sus políticas públicas teniendo en cuenta los valores y principios constitucionales, así como el desarrollo y la defensa de los derechos fundamentales.

Estas obligaciones constitucionales no son potestativas para los órganos del Estado, sino que constituyen verdaderos deberes inexcusables que tienen que ser cumplidos necesariamente, ya que la vigencia plena de los derechos fundamentales es la razón de ser de toda la ingeniería constitucional.

El Estado puede incumplir con estos deberes constitucionales de diversas maneras. Una de ellas es a través de actos positivos mediante los cuales se desconocen o avasallan los derechos fundamentales. En estos casos, el análisis de la responsabilidad del Estado y de sus autoridades por violaciones graves a los derechos fundamentales es, en principio, relativamente sencillo, pues basta con el estudio de las normas constitucionales frente a las cuales se contrastan los actos de las autoridades que generaron las afectaciones a los derechos fundamentales.

Sin embargo, debe aceptarse que el Estado no vulnera derechos fundamentales únicamente a través de actos de naturaleza positiva, sino que puede hacerlo con igual afectación a través de omisiones, de evitar cumplir con los que las normas ordenan realizar, con lo que los derechos fundamentales exigen; a través de negligencia para cuidar los derechos de las personas, de falta de cuidado para proteger los valores y fines queridos por la Constitución.

En un Estado democrático no hay duda de que las omisiones y faltas de cuidado son formas de vulnerar los derechos fundamentales. Concluir lo contrario es despojar de todo sentido el contenido prestacional de los derechos fundamentales; es reducir a demagogia el Estado Social de Derecho.

Si se acepta, como no puede ser de otra manera, que los derechos fundamentales constituyen, en una vertiente, deberes constitucionales del Estado para con el respeto, protección y desarrollo de dichos derechos, y que las afectaciones a tales deberes pueden actualizarse mediante conductas omisivas de los órganos del Estado, es importante determinar a quién debe imputarse este tipo de violaciones constitucionales.

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, debe haber alguien que responda por tales

afectaciones. No podemos aceptar que se sostenga que en estos casos no hay a quien imputar responsabilidades, más allá de la figura nebulosa del Estado que sirva como manto para la impunidad.

Los servidores públicos quienes tienen a su cargo las dependencias, entidades y organismos del poder público son responsables de las fallas graves que se cometan en las instituciones que están bajo su titularidad. La conducción de las instituciones de las que son titulares los constituye en garantes de su debido funcionamiento. No hay duda de que cuando a nivel institucional se toman acciones que violentan la Constitución, el responsable de tales afectaciones lo es el alto servidor público que dirige las acciones institucionales. Del mismo modo, cuando de manera institucionalizada se omite de manera grave con el deber de cuidado de los derechos fundamentales a los que se está obligado, tales conductas de omisión son imputables al servidor público que dirige la institución de que se trate.

No puede entenderse de otra manera. Los dirigentes son responsables de las entidades que dirigen. Son causantes de los éxitos, pero también lo son de los errores graves que se cometen por acciones u omisiones. Los aciertos serán suyos, pero los errores también. La toma de protesta del cargo conlleva automáticamente la responsabilidad en el ámbito de acción de la institución a su cargo. Éste es el sentido de protestar guardar y hacer guardar la Constitución de los estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, como lo ordena el artículo 128 de

la Constitución General de la República. En un Estado democrático diluir la responsabilidad de los altos funcionarios públicos es vaciar de contenido la rendición de cuentas y, por ende, la esencia de la representación democrática. Es, además, restarle todo significado a la protesta que deben rendir todos los servidores públicos al momento de asumir el cargo.

Asumir un cargo implica, entre otras cosas, aceptar la responsabilidad y los riesgos que la función trae aparejada. Desde ese momento le serán imputadas todas las responsabilidades inherentes al cargo. Por ello, el servidor público está obligado a identificar una agenda de riesgos y a girar sus instrucciones y políticas para minimizarlos al máximo. Esto no es optativo; el orden jurídico nacional establece los fines, objetivos, atribuciones y obligaciones que deben de cumplir cada uno de los diferentes órdenes de gobierno y formas de ejercicio del poder.

Entre ellos figura, de manera destacada, el deber de cuidado para la defensa y desarrollo de los derechos fundamentales de todos los gobernados, pero, de manera especial, de aquellos grupos más vulnerables. La Constitución no prevé una curva de aprendizaje. La Constitución supone la designación de personas capaces y capacitadas para los cargos que ostentan, no la de servidores públicos sin preparación que lleguen a sus funciones a aprender y a enterarse de cuáles son sus responsabilidades. Si desde el primer día cobran íntegro su salario y disfrutan de los beneficios del cargo que ostentan, es lógico y razonable sostener

que, desde ese primer día, asumen la responsabilidad de la dependencia o entidad que dirigen.

Es importante señalar que la circunstancia de que sean asignadas facultades específicas a diversos servidores públicos de distintos niveles, no significa en forma alguna que se delegue la responsabilidad del titular de la institución hasta convertirla en irresponsabilidad del superior jerárquico.

La responsabilidad del Estado por violaciones graves a derechos fundamentales no puede desaparecer en un mar de formalismos mediante los cuales al final nadie es responsable de los hechos, o que lo sean sólo los niveles más modestos de la cadena de mando. Un Estado democrático es un Estado responsable, y éste sólo es factible con servidores públicos que asuman la responsabilidad de las instituciones que se encuentran a su cargo.

Las gravísimas omisiones que se detallan en este dictamen, llevan a esta Suprema Corte a determinar la vinculación directa en las violaciones graves a las garantías individuales de los 49 niños que fallecieron en la tragedia investigada y los 104 niños lesionados, muchos de los cuales no podrán recobrar una vida normal debido a la gravedad de los daños físicos que recibieron, a los servidores públicos que tenían la obligación de cuidar la vida y su integridad. En específico de quienes tenían a su cargo la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social y omitieron la emisión de las políticas públicas que pudieron haber evitado esta

lamentabilísima tragedia; así como al entonces Gobernador del Estado de Sonora quien incurrió en inexcusables actitudes omisivas que generaron el incendio en la Guardería ABC.

Por último, es importante señalar que todo lo anteriormente desarrollado es con independencia de que, como se acreditó en el considerando séptimo, los servidores públicos ahí citados omitieron obligaciones legales específicas que generaron las violaciones graves a las garantías individuales.

NOVENO. Garantías individuales violadas.

En el considerando anterior se aclaró que los funcionarios públicos pueden violar derechos fundamentales a través de omisiones y se dio cuenta de las razones que explican este tipo de vulneraciones. Asimismo, se determinó los alcances de la responsabilidad constitucional de los funcionarios públicos, con especial énfasis en aquellos que ocupan los cargos más altos de la administración pública. A continuación se analizan los hechos probados en el presente dictamen a la luz de varios derechos fundamentales previstos en la Constitución, precisándose para ese efecto el contenido de cada uno de esos derechos.

1. Los derechos del niño y el principio de interés superior.

El artículo 4° de la Constitución reconoce distintos derechos a los niños y establece el deber del Estado de proveer lo necesario para garantizar el pleno ejercicio de los mismos. Al respecto, dicho numeral señala expresamente lo siguiente:

> Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

> Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
>
> El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La primera cuestión que hay que aclarar es **cuáles son los derechos de los niños protegidos por la Constitución**. Una interpretación literal del artículo 4° nos llevaría a concluir que los derechos fundamentales de los niños son exclusivamente los enumerados expresamente en ese precepto, es decir, los derechos a la alimentación, la salud, la educación y el sano esparcimiento. Con todo, existen buenas razones para rechazar esta interpretación, toda vez que impide dar cuenta de los fines que se persiguieron con la reforma constitucional que dio lugar al texto del actual artículo 4°.

En efecto, uno de los objetivos declarados de dicha reforma fue adecuar el marco constitucional mexicano a los tratados internacionales en materia de derechos del niño, firmados y ratificados por nuestro país[210]. Por esa razón, esta Suprema Corte

[210] En este sentido, en el dictamen sobre la iniciativa de reforma al artículo 4º constitucional de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de atención a Niños Jóvenes y Tercer Edad y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, de 9 de diciembre de 1999, se sostuvo que "[e]l texto constitucional, no obstante coincidir con los postulados internacionales sobre los derechos del niño, no resulta suficiente en la actualidad para satisfacer las exigencias de una realidad cambiante, ya que la misma revela nuevas necesidades de los niños y de las niñas", asimismo se señala que "no

considera que cualquier interpretación que se haga del artículo 4° constitucional tiene que hacerse a la luz de las normas de derecho internacional en materia de derechos del niño y los criterios de los distintos órganos encargados de su interpretación.

En relación con el tema que nos ocupa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos –menores y adultos– y tienen además derechos especiales derivados de su condición"[211]. Si se traslada este criterio interpretativo al ordenamiento mexicano, es posible concluir que los niños tienen todos los derechos establecidos en la Constitución, además de algunos otros derechos especiales previstos en el artículo 4°[212].

En esta línea, la normatividad sobre los derechos del niño no debe entenderse como sustitutiva, sino como complementaria de la que otorga derechos al resto de los individuos. Los derechos enumerados en el artículo 4° no tienen que verse como una lista cerrada. Por el contrario, esa enumeración debe interpretarse con criterios garantistas que maximicen la protección de los derechos de los niños. De acuerdo con lo anterior, este Alto Tribunal estima

---

escapa a estas Comisiones Unidas el hecho de que resulta necesario para la citada reforma constitucional reconocer ideales consignados en la legislación internacional, así como los generados en diversos foros en la materia". Por su parte, en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que actuó como cámara revisora de aquella iniciativa de reforma, de 15 de diciembre de 1999, se resalta "la pertinencia de actualizar el contenido del vigente párrafo final del artículo cuarto constitucional, a la luz de los compromisos internacionales suscritos por nuestro país respecto de los derechos de niños y de niñas".

[211] Opinión Consultiva OC-17/2002, párrafo 54.

[212] La única excepción relevante serían los derechos de participación política cuya posibilidad de ejercicio está asociada a la mayoría de edad.

que esa lista de derechos constituye una simple enunciación no limitativa de otros derechos no mencionados expresamente en el artículo 4° constitucional, lo que permite su ampliación en un doble sentido.

Por un lado, como ya se mencionó, hay que entender que el artículo 4° también reconoce que los niños tienen todos los derechos de los adultos, aunque en el caso de los niños tengan un contenido distinto en función de las características especiales de sus portadores. Por otro lado, una interpretación de la Constitución a la luz de las disposiciones del derecho internacional sobre los derechos del niño, debe llevar a concluir que también tienen rango constitucional otros derechos especiales no enumerados en el artículo 4° propios de la condición particular de los niños. Este criterio interpretativo no sólo es consistente con las normas internacionales en materia de derechos del niño, sino también con el desarrollo legislativo de los derechos previstos en el artículo 4° constitucional.

El marco internacional de los derechos del niño está constituido por varios instrumentos internacionales, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 24), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 19), la Declaración de los Derechos del Niño y, muy especialmente, la Convención sobre los Derechos del Niño. Este conjunto de disposiciones no sólo protege los derechos del niño en materia de alimentación, salud,

educación y sano esparcimiento, sino muchos otros derechos humanos y derechos especiales de los niños.

En este sentido, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño contempla un catálogo de derechos los menores mucho más extenso que la lista del artículo 4º constitucional que incluye varios derechos no previstos expresamente en la Constitución, como los derechos a la protección de la vida; a la nacionalidad y a la identidad, a la libertad de pensamiento y de conciencia; a un nivel de vida adecuado; a realizar las actividades propias de su edad; a las garantías propias del derecho penal, entre otros.

En el ámbito interno, los derechos del niño han sido desarrollados legislativamente en varios ordenamientos civiles y penales, tanto estatales como federales. No obstante, la labor más importante de especificación de esos derechos es realizada por la Ley para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes. Los derechos protegidos en esta ley también abarcan una amplia lista que va mucho más allá de los mencionados expresamente en el artículo 4°, entre los que se incluyen los derechos de prioridad; de protección a la vida; a la no discriminación; a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo psicofísico; a ser protegido en su integridad, en su libertad y contra el maltrato y el abuso sexual; a la identidad; a vivir en familia; a la libertad de pensamiento; a una cultura propia; a la libertad de expresión y de información; y algunos derechos propios de niños con discapacidad.

La amplitud con la que han sido desarrollados los derechos del niño tanto a nivel internacional como en nuestro ordenamiento interno debe llevarnos a concluir que la lista de derechos contenida en el artículo 4° sólo es ejemplificativa de los derechos tutelados por la Constitución, por lo que no constituye un límite para afirmar que otros derechos de los niños también pueden tener jerarquía constitucional.

Ahora bien, aunque los niños gocen de los mismos derechos que los adultos, ello no quiere decir que esos derechos tengan que interpretarse de conformidad con los mismos criterios que se utilizan para dar sentido a las normas que contemplan los derechos de las personas adultas. Esta situación es especialmente relevante para las autoridades estatales, teniendo en cuenta que el artículo 4° les impone el deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños.

Para poder dar cumplimiento a ese mandato constitucional, los derechos de los niños tienen que interpretarse teniendo en cuenta su **“interés superior”.** El interés superior del niño es un principio de rango constitucional implícito en la regulación de los derechos previstos en el artículo 4°. Esta idea encuentra respaldo en un argumento teleológico. Como se sostuvo anteriormente, en el dictamen de la reforma constitucional que dio lugar al actual texto del artículo 4° se reconoce expresamente que uno de los objetivos del órgano reformador de la Constitución era adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales

contraídos por nuestro país en materia de protección de los derechos del niño.

En este sentido, el principio del interés superior del niño es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del niño. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior del niño. Los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior del niño es un "punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades"[213], y ha dicho también que se trata de un criterio al que "han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos"[214].

Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que "[e]l principio del interés superior del niño se aplica

[213] *Opinión Consultiva* OC-17/2002, párrafo 59.
[214] *Opinión Consultiva* OC-17/2002, párrafo 59.

a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño”[215].

En el ámbito interno, el principio de interés superior del niño es reconocido expresamente en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. De acuerdo con el artículo 3º de esta ley, el interés superior es uno de los principios rectores de los derechos del niño. También se encuentran menciones expresas a este principio en los artículos 4, 24 y 45 de esta misma ley. Esta Suprema Corte ha reconocido en varias sentencias la importancia del principio del interés superior en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con los derechos del niño.

En este orden de ideas, este Alto Tribunal ha sostenido que “[e]n términos de los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño […]; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al *interés superior del niño*, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos”[216]. (énfasis añadido). En la misma línea, se “ha destacado la importancia de tomar en cuenta el interés superior del niño que implica entre

[215] *Observación General* Nº 7 (2005), párrafo 13.
[216] Tesis aislada 1a. CXLI/2007, “INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO”.

otras cosas tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño”[217]. (énfasis añadido).

Lo anterior muestra que existen buenas razones para considerar que el principio del interés superior del niño se encuentra implícito en la regulación de los derechos del niño prevista en el artículo 4° constitucional. Una vez justificada esta decisión interpretativa, es necesario explicar **la función que cumple el interés superior en nuestro ordenamiento jurídico**.

En tanto principio normativo, el interés superior del niño tiene una función justificativa y una función directiva. Por un lado, sirve para justificar todos los derechos que tienen como objeto la protección del niño. Por otro lado, constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio, relacionada con los derechos del niño, lo que incluye no sólo la interpretación y aplicación del derecho por parte de los jueces, sino también todas las medidas emprendidas por el legislador y las políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas. Así, el principio del interés superior del niño debe informar todos los ámbitos de la

[217] Tesis aislada 1ª. CXI/2008, “DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO)”.

actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores.

En esta línea, esta Suprema Corte ha sostenido que "el principio del *interés superior de la infancia* junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores"[218] (énfasis añadido).

En sentido similar se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, al señalar que "[t]odos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente"[219].

---

[218] Tesis aislada P. XLV/2008, "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA."
[219] Observación General Nº 5 (2003), párrafo 12.

En el ámbito jurisdiccional, el interés superior es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. El principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez[220].

Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un *escrutinio mucho más estricto* en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión[221]. La mayor exigencia en el examen de la constitucionalidad de esas medidas también

[220] En el derecho constitucional comparado, la Corte Constitucional colombiana ha sustentado un criterio similar, al sostener que el principio del interés superior del niño "cumple también una importante función hermenéutica en la medida en que permite interpretar sistemáticamente las disposiciones de orden internacional, constitucional o legal, que reconocen el carácter integral de los derechos del niño, facilitando del mismo modo resolver eventuales incompatibilidades en el ejercicio conjunto de dos o más derechos respecto de un mismo infante, así como llenar vacíos legales en la toma de decisiones para las cuales no existe norma expresa." Sentencia C-273/03.

[221] La Corte Constitucional colombiana también ha emitido precedentes que van en esta línea, al establecer que "una medida que restrinja el esquema de protección del menor, porque limita el goce de sus derechos fundamentales prevalentes, debe ser sometida a un examen de constitucionalidad de mayor rigor que establezca si el sacrificio al que se someten dichas garantías se justifica necesariamente en aras de la satisfacción de los intereses que se le contraponen. En otros términos, el juicio de ponderación debe dirigirse a establecer si el sacrificio infligido a los derechos de los menores es rigurosamente necesario frente al beneficio perseguido por la norma. En otros términos, el juicio debe certificar que "cuanto mayor es el grado de insatisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro, lo cual impone tener en cuenta que el sacrificio de los derechos de los menores de 18 años que ya cumplieron los 12 sólo se justifica cuando razones decididamente imperiosas impiden conferirles un tratamiento más favorable." Sentencia C-154/07.

se deriva de la especial protección de la que son objeto los menores en la Constitución.

La función directiva del interés superior del niño adquiere otra dimensión cuando está dirigida a las autoridades legislativas y administrativas. Puede decirse que no sólo sirve como un criterio que hay que tomar en cuenta al momento de diseñar e implementar cualquier política pública, sino que también sirve para orientar el contenido específico de las medidas de protección a los derechos de los niños ordenadas por el artículo 4° constitucional.

En efecto, dicho numeral establece que "[e]l Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos". Esta parte del artículo 4° debe interpretarse como la imposición a las autoridades estatales de la obligación de realizar determinadas acciones positivas con la finalidad de proteger los derechos de los menores. El principio de interés superior del niño sirve para dar contenido a esos deberes de salvaguarda.

En esta línea, este principio ordena que la protección de los derechos del niño se realice a través de **medidas "reforzadas" o "agravadas".** El hecho de que haya mayores exigencias para el Estado cuando se trata de salvaguardar los derechos del niño también puede justificarse a la luz de las disposiciones del derecho internacional relacionadas con los derechos del niño

La obligación de los Estados de proteger los derechos de los niños a través de medidas reforzadas puede encontrarse en distintos instrumentos internacionales. Así, en Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño se avanzó la idea de que el niño merece una "protección especial"; en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que éste requiere "protección y cuidado especiales"; y en el artículo 19 de la Convención Americana se señala que todo niño debe recibir "las medidas de protección que su condición de menor requieren[222].

En este orden de ideas, es muy importante destacar que el principio de interés superior ordena que esas medidas de protección sean **doblemente reforzadas** cuando están dirigidas a niños pequeños. En esta línea, el Comité de Derechos del Niño ha establecido que la protección a los menores tiene que ser más intensa cuando se trata de niños que se encuentran en la **primera infancia.**[223] Esta mayor protección encuentra su justificación en la especial **vulnerabilidad** de los niños a esta edad. Es evidente que las capacidades motrices y comunicativas de los niños en la primera infancia son muy limitadas, de tal manera que dependen por completo de sus padres y cuidadores para poder sobrevivir.

[222] La necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. En la Declaración de los Derechos del Niño se indica que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento".
[223] Observación General N° 7 (2005), párrafo 36.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido en varias ocasiones que los niños deben tener una protección especial reforzada. En una de sus sentencias más relevantes en relación con los derechos de los niños, la Corte Interamericana afirmó que "el Estado debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño"[224]. Con todo, la protección constitucional que merecen los niños no se equipara a la que debe recibir cualquier otro grupo vulnerable. La mayor protección a sus derechos no sólo se justifica por su situación de mayor debilidad, sino por **el interés de la sociedad en velar porque los menores alcancen su pleno desarrollo**.

Ahora bien, esas medidas de protección que el Estado está obligado a llevar a cabo para proteger a los niños tienen que abarcar, entre otras cosas, aspectos del marco jurídico, esquemas de reparación, políticas públicas de carácter prestacional y medidas de supervisión o vigilancia. En el primer tipo de medidas, las autoridades legislativas y administrativas tienen que proveer un marco jurídico adecuado para el desarrollo de la infancia. En la parte que aquí interesa, el desarrollo legislativo de los deberes constitucionales de protección tiene que incluir obligaciones concretas a cargo las distintas autoridades

[224] *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*, párrafo 160, sentencia de 2 de septiembre de 2004.

estatales que tengan como finalidad salvaguardar la vida de los niños.

En este sentido, el marco jurídico tiene que contemplar la obligación de contar con medidas de seguridad adecuadas para proteger la vida de los menores en distintos espacios a los que eventualmente puedan acceder, como hospitales, escuelas, centros de recreación y, muy especialmente, guarderías. El hecho de que los destinatarios de esas medidas de seguridad sean niños hace irrelevante que la naturaleza de esos espacios sea pública o privada. En todos los casos existe la obligación de diseñar un marco jurídico que imponga medidas de seguridad obligatorias que protejan la integridad de los menores.

Por su parte, las medidas de remedio o de reparación deben estar encaminadas a solucionar situaciones en las que han sido vulnerados los derechos de los infantes. Una de esas medidas puede ser precisamente que se provean los medios jurídicos adecuados para pedir reparación del daño o la imposición de sanciones para aquellos que han violado alguno de estos derechos.

Al momento de establecer la reparación del daño, se debe ponderar el grado de afectación del derecho, relacionado con los distintos factores físicos, psicológicos, emocionales, económicos y materiales involucrados, por lo que la indemnización debe intentar

restituir en la medida de los posible, la calidad y normal desarrollo de la vida del individuo afectado[225].

La implementación de políticas públicas adecuadas para garantizar el desarrollo de los niños es otro tipo de medidas que exige el deber de protección a cargo del Estado visto a la luz del interés superior del niño. De aquí se desprende la obligación de crear instituciones que promuevan y garanticen el respeto al interés superior del niño.

En relación con este tema, el artículo 3.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación a los Estados Partes de asegurarse de que "las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada." En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que "para la atención a los niños, el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas"[226].

---

[225] Al respecto, véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velásquez Rodriguez v. Honduras* (interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria), de 17 de agosto de 1990, párrafo 27.
[226] *Opinión Consultiva* OC-17/2002, resolutivo 6.

En cuanto a las **medidas de vigilancia**, las autoridades estatales tienen el deber de supervisar que se cumpla todo el marco jurídico desarrollado con la finalidad de proteger a los infantes. Esto significa que las autoridades tienen que vigilar que no se coloque a los menores en situaciones de riesgo. Teniendo en cuenta que estas medidas pretenden dar cumplimiento a un deber de protección reforzada, resulta indispensable que las autoridades, en sus distintos ámbitos competenciales, promuevan políticas públicas que se traduzcan en la implementación de programas para supervisar y vigilar que se cumpla la normatividad dedicada a proteger los derechos de los menores, especialmente aquella relacionada con medidas de seguridad.

El principio del interés superior del niño no se limita a las actividades públicas, sino que también debe ser la pauta de las **instituciones privadas** cuando desarrollan actividades relacionadas con niños o prestan servicios públicos que en principio deberían estar a cargo del Estado. Por tanto, las autoridades tienen el deber de garantizar que las instituciones a cuyo cargo esté el cuidado de los niños no vulneren o coloquen en situaciones de riesgo a los infantes, máxime si se trata de un servicio que en principio le correspondía otorgar al Estado.

Del conjunto de estas medidas se desprende que las autoridades deben asegurarse de que los establecimientos que tienen menores a su cargo cumplan con el marco normativo generado para el **debido funcionamiento de dichas instituciones**; que éstas deben ser seguras, lo que significa que

no deben exponer a los niños a riesgos que comprometan el ejercicio pleno de sus derechos; que tienen que contar con personal competente y debidamente preparado; y que deben supervisar el adecuado funcionamiento de esos centros.

Ahora bien, tratándose de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC) que corresponden a los menores, las medidas positivas a cargo del Estado para la protección de estos derechos deben exigirse hasta el ***máximo de recursos disponibles***. El artículo 4° de la Convención sobre los Derechos del Niño señala en relación con los DESC que "los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el *máximo de los recursos de que dispongan*" (énfasis añadido).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños se ha relacionado a las posibilidades del Estado obligado (artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño), el cual debe realizar el mayor esfuerzo, de manera constante y deliberada, para asegurar el acceso de los niños a esos derechos, y el disfrute de los mismos, evitando retrocesos y demoras injustificadas y asignando a este cumplimiento *los mayores recursos disponibles*"[227] (énfasis añadido). Con todo, el entendimiento de los DESC en términos de mandatos de optimización, es decir, como normas que deben cumplirse en la mayor medida posible, no puede predicarse de otros derechos, como los que protegen la vida o la integridad

[227] *Opinión Consultiva* OC-17/2002, párrafo 81.

física de los niños, cuyo cumplimiento tiene que realizarse a cabalidad.

Una vez establecido el marco constitucional de los derechos de los niños, es necesario examinar si de los hechos probados se desprende que las autoridades involucradas violaron estos derechos. Si se tiene en cuenta que los niños tienen los mismos derechos que los adultos y que las obligaciones a cargo del Estado para dar cumplimiento a éstos adquieren un carácter reforzado a la luz del interés superior del niño, esta Suprema Corte considera que no es posible decretar de forma aislada una violación sólo a los derechos de los niños tutelados por el artículo 4° constitucional, sino que tienen que examinarse los hechos en relación con cada uno de los derechos involucrados, los cuales deben ser interpretados utilizando el criterio que se deriva del principio del interés superior del niño.

Esta manera de examinar los hechos es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con violaciones a los derechos del niño previstos en artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana ha decidido en varias ocasiones no pronunciarse de forma aislada sobre violaciones al artículo 19 de la Convención Americana, que es el precepto que contempla los deberes de protección especial para los niños a cargo del Estado. En cambio, ha considerado que para determinar si existen violaciones a los derechos de los niños hay que analizar los

hechos del caso en conexión con los demás derechos cuya violación ha sido alegada[228].

Siguiendo la misma línea, los hechos probados en esta facultad de investigación no se examinarán en contraste directo con lo dispuesto en el artículo 4º constitucional, sino en conexión con otros derechos fundamentales interpretados a partir del estándar reforzado que impone el interés superior del niño.

Este principio exige que esta Suprema Corte analice con estándares mucho más exigentes las acciones u omisiones de las autoridades estatales. En este sentido, dada la protección reforzada de los derechos de los niños ordenada por la Constitución, resulta indispensable que en la presente investigación se estudien las posibles violaciones a derechos fundamentales con mucho más rigor que si las víctimas fueran adultos.

[228] Al respecto, véanse los casos *Villagrán Morales y otros v. Guatemala* ("Niños de la Calle"), sentencia de 19 de noviembre 1999, párrafos 195-198; *Instituto de Reeducación del Menor v. Paraguay*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párrafo 150; *Niñas Yean y Bosico v. República Dominicana*, sentencia de 8 de septiembre de 2005, párrafo 135; *Masacre de Mapiripán v. Colombia*, sentencia de 15 septiembre de 2005, párrafo 163.

2. Derecho a la protección de la vida y a la integridad física.

Como se desprende de los hechos probados, la falta de cumplimiento de distintas disposiciones legales relacionadas con algunas medidas de seguridad ocasionó que cuarenta y nueve niños que se encontraban en la “Guardería ABC” el día cinco de junio de dos mil nueve perdieran la vida y otros ciento cuatro fueran afectados en su integridad física.

En este apartado se analizan de forma conjunta el derecho a la protección de la vida y el derecho a la protección de la integridad física a la luz de los hechos que se han declarado probados. El estudio conjunto de ambos se justifica por la íntima conexión que existe entre ellos, así como por la similitud en cuanto a su estructura, función y bienes tutelados. En este sentido, la vinculación entre la vida y la integridad física queda de manifiesto cuando se observa cómo la afectación a una puede repercutir en la otra y viceversa. En lo que sigue se examina en primer lugar lo relativo al **derecho a la protección de la vida**, en la inteligencia de que los argumentos que se expondrán resultan en buena medida aplicables al derecho a la protección de la integridad física. El apartado termina con una explicación de cómo se conectan ambos derechos y la manera en la que la argumentación desarrollada a propósito del primero sirve de apoyo a las consideraciones que se hacen sobre el segundo.

El texto de la Constitución no menciona expresamente en ningún artículo la existencia de un derecho a la protección de la vida. Sin embargo, este Tribunal Pleno encuentra que **existen elementos suficientes para concluir que la Constitución contempla y protege ese derecho**. Los argumentos que justifican esta decisión interpretativa se desarrollan a continuación.

En primer lugar, es necesario ocuparse de la objeción que apela a la interpretación literal para negar la tutela constitucional de este derecho. Al respecto, hay que señalar que en muchos casos la interpretación literal es una técnica que resulta insatisfactoria para la identificación y configuración de los derechos fundamentales en sede jurisprudencial. Existen un sinnúmero de ejemplos en el derecho constitucional comparado de derechos fundamentales reconocidos por tribunales constitucionales que no encuentran apoyo directo en la literalidad de los textos constitucionales. En todos estos casos la existencia de derechos que no están enunciados expresamente se justifica a la luz de una interpretación sistemática de las constituciones o recurriendo a otras técnicas interpretativas que no ponen énfasis en la literalidad de los textos.

Invocar la literalidad de la Constitución para afirmar que ésta no tutela el derecho a la protección de la vida tampoco es un buen argumento porque esta Suprema Corte ha reconocido en otras ocasiones la existencia de derechos fundamentales que se encuentran implícitos en determinadas disposiciones o que se

derivan de la interpretación sistemática de distintos artículos constitucionales[229].

Ahora bien, este Alto Tribunal se ha ocupado en otras ocasiones de la cuestión acerca de si la Constitución contempla o no un derecho de protección a la vida. En las ocasiones más recientes en las que esto ha ocurrido, el debate entre los miembros de este Pleno se ha caracterizado por la dificultad para llegar a acuerdos que cuenten con un amplio consenso. Esa dificultad se explica por el contexto en el que se ha discutido la existencia del derecho a la protección de la vida.

En efecto, la discusión sobre este derecho ha tenido lugar fundamentalmente en relación con la despenalización de la interrupción del embarazo durante cierto periodo de la gestación. Es importante señalar que los precedentes sobre el tema no apuntan en una clara dirección, ya que la posición de este Alto Tribunal ha ido modificándose en la medida en que ha cambiado su integración durante los últimos años. En la Acción de Inconstitucionalidad 10/2000 se sostuvo que la Constitución "protege el derecho a la vida de todos los individuos, pues lo contempla como un derecho fundamental"[230]. En cambio, en el

[229] Así, por ejemplo, antes de la reforma constitucional de dos mil ocho, que consagró expresamente el derecho a la presunción de inocencia en la fracción I del apartado B del nuevo artículo 20, este Alto Tribunal ya había emitido un criterio jurisprudencial en el que se afirmaba que ese derecho se podía extraer a partir de una interpretación sistemática de varios artículos constitucionales. Dicho criterio se encuentra recogido en la tesis jurisprudencial de rubro "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", Tesis: P. XXXV/2002.

[230] Este criterio ha sido recogido en la tesis jurisprudencial 13/2002 cuyo rubro es "DERECHO A LA VIDA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. Del análisis integral de lo dispuesto en los artículos 1o., 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos

precedente más reciente, la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, se afirmó que la Constitución "no reconoce un derecho a la vida en sentido normativo, pero establece que una vez dada la condición de vida, existe una obligación positiva para el Estado de promocionarla y desarrollar condiciones para que todos los individuos sujetos a las normas de la Constitución aumenten su nivel de disfrute y se les procure lo materialmente necesario para ello"[231].

Hay que tener en cuenta que el tema del que se ocuparon estos precedentes es un tema muy complejo que suele dividir a cualquier sociedad en la que impere el pluralismo, de tal manera que a nadie debe sorprender que este Tribunal Pleno haya tenido dificultades para llegar a acuerdos en relación con el alcance de la protección constitucional a la vida en el contexto del la discusión sobre el aborto.

El encaje constitucional de esta política legislativa está determinado por cuestiones fácticas y normativas sobre los cuales no existe claridad ni un consenso lo suficientemente amplio entre los especialistas, tales como el momento en el que comienza la vida humana o los límites de la libertad de configuración del

---

Mexicanos, se desprende que al establecer, respectivamente, el principio de igualdad de todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional, por el que se les otorga el goce de los derechos que la propia Constitución consagra, prohibiendo la esclavitud y todo tipo de discriminación; que nadie podrá ser privado, entre otros derechos, de la vida, sin cumplir con la garantía de audiencia, esto es, mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento; y que la pena de muerte sólo podrá imponerse contra los sujetos que la propia norma constitucional señala, protege el derecho a la vida de todos los individuos, pues lo contempla como un derecho fundamental, sin el cual no cabe la existencia ni disfrute de los demás derechos."

[231] Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, *considerando octavo*.

legislador para determinar la despenalización de la interrupción del embarazo durante los primeros meses de la gestación.

No obstante, esta Suprema Corte no tiene que pronunciarse en esta facultad de investigación sobre ninguna de estas polémicas cuestiones. El carácter menos problemático del reconocimiento del derecho a la protección de la vida fuera de la discusión sobre el aborto ha sido puesto de manifiesto en otra facultad de investigación.

Así, en el caso *Oaxaca* (1/2007) se señaló que "[c]on independencia de los criterios mayoritarios que ha sustentado este Tribunal Pleno en relación con el derecho a la vida y su protección, y tomando en consideración que *en atención a la materia de la presente investigación no resulta necesario precisar a partir de qué momento la Constitución la protege*, es dable convenir en que una vez dada la condición de individuo la Constitución establece una obligación de carácter positivo para el Estado consistente en promocionar y desarrollar las condiciones necesarias para que todos aquellos que se encuentren sujetos a las normas de la Constitución aumenten su nivel de disfrute y se les procure materialmente lo indispensable para ello." (énfasis añadido).

El tema del derecho a la protección de la vida se abordó también en un precedente anterior de la facultad de investigación. En el caso *Atenco* (3/2006) se citó expresamente la tesis jurisprudencial derivada de la Acción de inconstitucionalidad

10/2000 para afirmar que "[e]l derecho a la vida no está consagrado expresamente a nivel constitucional en su articulado, pero la existencia de tal derecho puede concluirse a partir de la interpretación integral de los artículos 1, 14 y 22 constitucionales". En el mismo dictamen se dice que dicho criterio jurisprudencial sigue siendo vigente aun cuando la reforma constitucional que suprimió la pena de muerte haya supuesto una modificación de los artículos 14 y 22.

El derecho a la protección de la vida es un derecho fundamental implícito en la Constitución, que se deriva de todos los derechos expresamente estipulados que requieren de la vida como condición para su ejercicio[232]. En esta línea, la existencia de un derecho a la protección de la vida queda de manifiesto cuando se corrobora que la Constitución no sólo contempla una serie de derechos fundamentales cuya justificación última se encuentra en el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos, sino también muchas otras disposiciones tendientes a salvaguardar la vida. Un ejemplo de este tipo de disposiciones son los artículos constitucionales que establecen los lineamientos generales del sistema de justicia penal y la seguridad pública.

Adicionalmente, también hay que tener en cuenta que nuestro país ha firmado y ratificado distintos **tratados**

[232] En el ámbito doctrinal, un argumento parecido ha sido desarrollado por Carlos Nino en relación a la Constitución argentina, que tampoco contiene una cláusula que reconozca expresamente el derecho a la vida. Al respecto, cfr. NINO, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 223.

internacionales en materia de derechos humanos que contienen disposiciones donde expresamente se tutela el derecho a la protección de la vida. En esta línea, destacan el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[233] y el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[234]. La protección a la vida que se desprende de estos instrumentos internacionales se refiere primordialmente a la prohibición, dirigida a las autoridades estatales, de privar de la vida a sus ciudadanos de forma arbitraria.

---

[233] **Artículo 6.**

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.
3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.
5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

[234] **Artículo 4. Derecho a la Vida.**

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Esta vertiente del derecho a la protección de la vida no es extraña a nuestro texto constitucional. Antes de la reforma de dos mil cinco que suprimió la pena de muerte, la Constitución contemplaba de forma inequívoca un derecho a no ser privado de la vida de forma arbitraria. Este derecho ha sido la base para que distintos tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desarrollen el aspecto prestacional del derecho a la protección de la vida.

Ahora bien, aunque la reforma en cuestión haya eliminado la posibilidad de que se aplique la pena de muerte, ello no quiere decir que haya desaparecido por completo el derecho a no ser privado de la vida de forma arbitraria. Existen algunas especificaciones de este derecho que siguen tuteladas por la Constitución, como las que pueden derivarse de una actuación excesiva de las autoridades estatales encargadas de la seguridad pública o la persecución de los delitos. De esta manera, puede concluirse que la protección de la vida en sentido negativo sigue siendo un derecho amparado por la Constitución.

En suma, los argumentos interpretativos expuestos hasta ahora para justificar que esta Suprema Corte sostenga que la Constitución contempla el derecho a la protección de la vida son los siguientes. El hecho de que no exista una disposición que consagre expresamente ese derecho no significa que éste no pueda derivarse de una interpretación sistemática de la

Constitución. En el derecho comparado existen muchos ejemplos de derechos fundamentales no contemplados expresamente en los textos constitucionales que son reconocidos por tribunales constitucionales.

Esta práctica jurisprudencial tampoco es ajena a nuestro país y menos aún a esta Suprema Corte. No sólo existen precedentes de este Alto Tribunal donde se han reconocido derechos no previstos expresamente en la Constitución, sino que hay precedentes donde se acepta que ésta tutela el derecho a la protección la vida a pesar de no existir un texto que los consagre de forma explícita.

El derecho a la protección de la vida puede desprenderse de una interpretación sistemática del texto constitucional. Por un lado, la Constitución sigue tutelando la vertiente negativa de este derecho, es decir, el derecho a no ser privado de la vida de forma arbitraria por un uso excesivo o inadecuado de la fuerza estatal. Por otro lado, el derecho a la protección de la vida también puede derivarse de la interpretación sistemática de otras disposiciones constitucionales que protegen la vida de los ciudadanos y promueven el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Una vez establecido que la Constitución contempla el derecho a la protección de la vida, resulta necesario precisar el contenido de este derecho.

La forma tradicional en la que se ha entendido el derecho a la protección de la vida en las Constituciones modernas y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ha sido como un derecho de libertad, es decir, como un derecho que conlleva un *vínculo negativo* que comporta una abstención a cargo del Estado.

Ese vínculo negativo se traduce en el derecho de los ciudadanos a no ser privados de la vida de forma arbitraria. Como se señaló anteriormente, hasta antes de la reforma del año dos mil cinco, la Constitución contemplaba de forma expresa este derecho. El artículo 14 establecía el derecho a no ser privado de la vida sin la existencia de un debido proceso, disposición que se complementaba con la autorización prevista en el artículo 22 constitucional para establecer la pena de muerte para ciertos delitos y la prohibición expresa para hacerlo en otros casos.

En esta línea, puede decirse que hay derechos fundamentales cuya estructura y función suponen primordialmente la existencia de un deber de abstención por parte del Estado, sin embargo, ello no quiere decir necesariamente que esos derechos carezcan por completo de una vertiente prestacional. El contenido del derecho a la protección de la vida también conlleva la exigencia de ciertas acciones positivas por parte del Estado.

Esta Suprema Corte entiende que el derecho a **la protección de la vida tiene una vertiente prestacional que es**

tutelada por la Constitución. Lo que hay que determinar entonces son las acciones positivas que están obligadas a realizar las autoridades estatales. En una primera aproximación, puede decirse que esa vertiente prestacional en ningún caso puede traducirse en el deber del Estado de evitar que los individuos priven de la vida a otros de forma intencional o por negligencia.

Este aspecto del derecho a la protección de la vida no puede implicar bajo ninguna circunstancia que las autoridades estatales sean responsables por todas las muertes que ocurran como consecuencia de los comportamientos intencionales o no intencionales de los particulares, con el argumento de que el Estado tiene un deber general de protección a la vida. La protección que brinda la Constitución no otorga a los ciudadanos un derecho a no ser privado de la vida por otras personas.

En principio, el Estado cumple su obligación de proteger la vida diseñando un sistema penal que investigue y sancione efectivamente a quien priva de la vida a otro, previendo mecanismos que permitan la reparación del daño en esos casos y estableciendo un sistema de seguridad pública acorde con esos fines. En el caso mexicano, los rasgos fundamentales de ese sistema están delineados en los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21,22 y 23 constitucionales.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la ***vertiente procedimental*** del derecho a la protección de la vida apunta precisamente en esta dirección, al establecer que ese derecho también comporta el deber del Estado de realizar investigaciones eficaces que esclarezcan los hechos relacionados con delitos que atentan contra la vida de las personas[235], además de contemplar un sistema penal que sirva para disuadir la comisión de esos delitos y castigue a quien los haya cometido[236].

Esta vertiente procedimental fue desarrollada en primera instancia por el Tribunal de Estrasburgo a propósito de algunos casos en los que se alegaba que la privación de la vida había tenido lugar a manos de agentes estatales por un uso excesivo o inadecuado de la fuerza, en el contexto específico de la lucha antiterrorista emprendida por algunos países europeos[237], y posteriormente se ha ampliado el contenido del derecho para incluir cualquier caso en el que la autoridad tiene conocimiento de que alguien ha sido privado de la vida[238].

Si bien es posible afirmar que el derecho a la protección de la vida no supone que el Estado tenga que tomar medidas para

---

[235] Al respecto, véase la sentencia del caso *McCann y otros v. Reino Unido*, de 27 de septiembre de 1995.
[236] En este sentido, véase la sentencia *Branko y otros v. Croacia*, de 15 de enero de 2009, párrafo 49.
[237] REY MARTÍNEZ, Fernando, "La protección jurídica de la vida ante el Tribunal de Estrasburgo: un derecho en transformación y expansión (art. 2 CEDH y Protocolos 6°, 13°)", en Javier García Roca y Pablo Santolaya (coords.), *La Europa de los Derechos. El convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2010, p. 76.
[238] Al respecto, véase *Yasa v. Turquía*, de 2 de septiembre de 1998, párrafos 98-100.

impedir la muerte de cualquier persona, eso no quiere decir que *en determinadas circunstancias* no tenga el deber de realizar acciones positivas para proteger la vida de algunas personas. La cuestión que hay que esclarecer entonces es en qué circunstancias corresponde al Estado emprender esas medidas y cuál deber ser el contenido de las mismas.

Aunque en esta facultad de investigación no es factible establecer un criterio general aplicable a todos los casos, es posible al menos dar algunos lineamientos aplicables a situaciones parecidas a las que nos ocupan en esta ocasión. Esos lineamientos se refieren primordialmente a la existencia de una ***relación jurídica especial*** entre el Estado y ciertos individuos.

Este requisito se justifica a la luz de las consideraciones antes expuestas sobre el alcance de los deberes del Estado en la protección de la vida de sus ciudadanos. En efecto, si en principio y en términos generales el Estado no está obligado a evitar que los individuos sean privados de la vida por otras personas, esa obligación sí puede surgir en determinadas circunstancias. Cuando media una relación jurídica especial entre el Estado y el individuo, aquél está obligado a realizar acciones tendentes a proteger la vida de éste. El clásico ejemplo que se encuentra en el derecho comparado y en la jurisprudencia de algunos tribunales internacionales es el de la relación que existe entre el Estado y las personas que están bajo su custodia por estar detenidos o en prisión.

Toda vez que esos individuos están privados de su libertad, los deberes de protección de la vida a cargo del Estado son mucho mayores que los que existen con respecto de la gente que no está en esa situación. Si el Estado no toma medidas de seguridad adecuadas para salvaguardar la vida de esas personas está violando su derecho fundamental a la protección de la vida.

El criterio de la relación especial es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida. En sus sentencias es posible encontrar referencias que ilustran la relación especial que debe existir entre los individuos y las autoridades estatales para que éstas sean responsables de la violación del derecho a la protección de la vida.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la protección de la vida ha ido evolucionando de tal manera que se ha entendido que este derecho no sólo comprende la obligación negativa del Estado de no privar de la vida a los ciudadanos de forma arbitraria, sino también en algunas circunstancias la obligación positiva de tomar ciertas medidas para proteger la vida de los ciudadanos[239]. En

[239] A partir del caso *Villagrán Morales y otros v. Guatemala (Niños de la calle)*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, la Corte Interamericana dio un giro a su jurisprudencia sobre el derecho a la protección de la vida. En dicha sentencia se estableció por primera ocasión que el derecho a la protección de la vida no sólo implica la obligación negativa a cargo del Estado de no privar a nadie de la vida de forma arbitraria, sino también la obligación positiva de tomar medidas para asegurar que no sea violado aquel derecho básico. La Corte Interamericana consideró de especial gravedad las ejecuciones por haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo.

este sentido, la Corte Interamericana también ha condicionado la obligatoriedad de esas acciones positivas a la existencia de una relación especial entre los individuos y el Estado.

En las primeras condenas por violación a los deberes positivos de protección derivados del derecho a la vida, la relación especial identificada por la Corte Interamericana se refería a supuestos de custodia de personas en situación de *detención policial* o *reclusión*[240]. En sentencias posteriores la relación especial se amplió a casos donde el afectado por la violación se encontraba en *una institución de salud* subrogada a particulares[241] y a supuestos donde las autoridades estatales habían generado condiciones que ponían en *riesgo* a determinados individuos[242].

Vistas estas consideraciones, lo que este Alto Tribunal tiene que determinar es si en el caso objeto de la presente facultad de investigación hay una relación especial entre el Estado y los cuarenta y nueve niños que perdieron la vida en la "Guardería ABC". La respuesta a esta pregunta es indiscutible: **sí existía una relación jurídica especial entre el Estado y los niños que murieron en el incendio que imponía a aquél la obligación de**

[240] En esta línea, véanse los casos *Bulacio v. Argentina*, sentencia de 18 de septiembre de 2003; *Instituto de Reeducación del Menor v. Paraguay*, sentencia de 2 de septiembre de 2004; *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) v. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006.
[241] Véase el caso *Ximenes Lopes v. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006.
[242] En esta línea se encuentran los casos *Comunidad Indígena Yakye Axa v. Paraguay*, sentencia 17 de junio de 2005; y *Omunidad Indígena Sawhoyamaxa v Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006.

emprender medidas adecuadas para la protección de sus vidas.

Esa relación especial se desprende de dos derechos fundamentales: por un lado, **el derecho a la seguridad social de los trabajadores**, previsto en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, que en este casos consiste en un servicio de guardería para sus hijos; y por otro lado, **el derecho de los niños a una protección adecuada por parte del Estado previsto en el artículo 4° constitucional**. En un supuesto como éste, los deberes de protección del Estado tienen que ir mucho más allá de los casos en los que no existe ninguna relación. Si al Estado le ha sido encomendado proveer un servicio como contraprestación de un derecho fundamental, tiene que asegurarse de que los niños que disfrutan de ese servicio lo hagan en condiciones en las que no corra peligro su vida.

Una vez que esta Suprema Corte ha establecido que existe una relación jurídica especial entre el Estado y los cuarenta y nueve niños que murieron el día del incendio en la “Guardería ABC”, es necesario precisar el contenido prestacional del derecho a la protección de la vida. Dicho contenido es lo que permitirá determinar si en este caso las autoridades estatales violaron ese derecho.

Una primera precisión tiene que ver con el criterio para establecer el contenido prestacional del derecho a la protección de la vida. Toda vez que las personas que perdieron la vida en el

incendio y las que resultaron afectadas en su integridad física fueron niños, todos los derechos fundamentales involucrados en este caso tienen que interpretarse a la luz del interés superior del niño.

Ello supone que los deberes de salvaguarda derivados del derecho a la protección de la vida tienen que determinarse utilizando **el *estándar reforzado* que se deriva del principio constitucional que tutela el interés superior del niño**. En este sentido, los deberes de protección de la vida son mucho más exigentes cuando sus beneficiarios son niños.

La idea de que los derechos de los niños tienen que protegerse con un estándar reforzado ya ha sido desarrollada cuando se abordó el tema del interés superior del niño. Para determinar el contenido de esos deberes de protección, esta Suprema Corte recurrió a diferentes instrumentos internacionales y se apoyó en lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos contenciosos y opiniones consultivas.

Por lo que respecta a la protección de la vida de los niños, las autoridades estatales tienen la obligación de realizar, en sus distintos ámbitos de competencia, una ***estricta supervisión y vigilancia*** sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de todos los establecimientos en los que se presta el servicio de guarderías. Cuando ese servicio se encuentra a cargo del Estado como contraprestación a un derecho fundamental de los

trabajadores, esa supervisión y vigilancia tiene que ser aún más intensa.

En este sentido, resulta irrelevante que el Estado haya desarrollado políticas públicas para la subrogación del servicio de guarderías que estaba obligado a prestar directamente por mandato constitucional. La subrogación no disminuye en absoluto la intensidad de los deberes de protección a cargo de las autoridades estatales. En esta línea, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado al respecto que "el hecho de que el sector privado preste servicios, dirija instituciones, etc. no reduce en modo alguno la obligación del Estado de garantizar el reconocimiento y la realización plenos de todos los derechos enunciados en la Convención a todos los niños sometidos a su jurisdicción"[243], lo que incluye indiscutiblemente al derecho a la protección de la vida.

Las autoridades estatales encargadas por mandato constitucional de prestar el servicio de guarderías y todas aquellas que tienen competencias en materia de protección civil, tienen el deber de implementar políticas públicas que tengan como finalidad realizar una *supervisión y vigilancia rigurosa* del cumplimiento de todas las medidas de seguridad tendentes a proteger la vida y la integridad física de los niños que se encuentran en establecimientos públicos y privados dedicados a su cuidado.

[243] Observación General N° 5 (2003), párrafo 44.

La supervisión y vigilancia no debe limitarse a verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad que deben disponer las instalaciones donde se presta el servicio de guardería, sino que también debe comprender la **verificación** de que el personal que labora en las guarderías sea el suficiente para atender a los niños y haya sido capacitado de forma adecuada.

Este criterio es consistente con la opinión del Comité de los Derechos del Niño, que ha sostenido que "[l]os Estados Partes deben garantizar que las instituciones, servicios e instalaciones responsables de la primera infancia se ajusten a criterios de calidad, especialmente en las esferas de salud y la integridad, y que el personal posee las adecuadas cualidades psicosociales y es apto, suficientemente numeroso y bien capacitado"[244].

Este Alto Tribunal ha sostenido que los deberes de protección a cargo del Estado son más exigentes cuando se trata de salvaguardar la vida de los niños. En este sentido, no debe perderse de vista que las principales víctimas de la tragedia ocurrida en la "Guardería ABC" han sido **niños que se encontraban en la primera infancia**. Como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, los niños pequeños son especialmente vulnerables, toda vez que su capacidad para enfrentar y resistir las adversidades provenientes de su entorno es muy limitada[245]. Esa mayor vulnerabilidad exige que los deberes de protección a cargo del Estado sean incluso más

[244] Observación General N° 7 (2005), párrafo 23.
[245]Observación General N° 7 (2005), párrafo 36.

intensos en esta etapa de la infancia y la supervisión de su cumplimiento todavía más estricta.

Una vez determinado el contenido de los deberes de salvaguarda tratándose de niños, esta Suprema Corte concluye que las omisiones de las autoridades involucradas comportan la violación del derecho a la protección de la vida de los cuarenta y nueve niños que murieron heridos en el incendio de la “Guardería ABC” y los más de cien que resultaron heridos.

Este Alto Tribunal estima que los deberes de protección a la vida están correctamente desarrollados en la legislación respectiva, así como en instrumentos normativos de rango infra legal. Las medidas de seguridad que tienen que cumplirse para que un establecimiento pueda funcionar como guardería son adecuadas para proteger la vida de los niños que reciben ese servicio. Sin embargo, de los hechos probados se desprenden una serie de omisiones por parte de distintas autoridades, federales y locales, que se traducen en violaciones al derecho a la protección de la vida.

Las violaciones en cuestión son principalmente de dos tipos. En primer lugar, están todas las omisiones de los funcionarios federales, estatales y municipales, que tenían que cumplir con disposiciones concretas en materia de protección civil relacionadas con la prestación del servicio de guarderías. Como ha quedado acreditado en el apartado relativo a los deberes de las autoridades involucradas, existían normas que exigían el

cumplimiento de distintas medidas de seguridad y que tenían que aplicar los funcionaros en cuestión o cuyo cumplimiento debían verificar.

Esas normas incumplidas por los funcionarios de menor rango constituyen el desarrollo normativo, a nivel legal e infralegal, de los deberes constitucionales de protección a la vida. En este sentido, las omisiones cometidas se traducen en violaciones al derecho a la vida precisamente porque esas normas tienen la finalidad de protegerla.

En el caso de la guardería ABC, ha quedado probado que se dejaron de cumplir una serie de medidas de seguridad contenidas en diversos instrumentos normativos y que tampoco se dio el seguimiento correspondiente para verificar que la guardería subsanara las deficiencias que se habían detectado. Por otro lado, el desorden generalizado prueba que existía un nivel de incumplimiento considerable en relación con este tema en todo el sistema de guarderías, de tal manera que la situación de la guardería ABC únicamente confirma un patrón que puede apreciarse en el desorden generalizado.

No hay que perder de vista que los niveles de incumplimiento de esas obligaciones específicas en materia de protección civil tienen que evaluarse a la luz del estándar de protección **doblemente reforzado** que impone el principio de interés superior cuando entran en juego los derechos de niños que se encuentran en la primera infancia. Cuando se trata de

personas tan vulnerables, los niveles de exigencia en el cumplimiento de la normatividad sobre medidas de protección de a la vida tienen que ser elevadísimos. Las autoridades estatales no pueden conformarse con que las obligaciones en materia de protección civil se cumplan en la mayoría de los casos. El principio constitucional del interés superior del niño impone una evaluación de ese cumplimiento con parámetros muy rigurosos.

En segundo lugar, hay otro tipo de violaciones que fueron cometidas por los altos funcionarios federales, estatales y municipales que incumplieron directamente el contenido prestacional del derecho de protección a la vida. La conducta que viola el derecho es el incumplimiento de los deberes de vigilancia que impone el interés superior del niño. Si bien es cierto que no puede exigirse a esos altos funcionarios que verifiquen personalmente que se cumple la normatividad aplicable en materia de medidas de seguridad relacionadas con la prestación del servicio de guarderías, no sólo porque no existe una norma legal que lo ordene sino porque no es razonable imponerles que realicen esa actividad, sí se les puede exigir que cumplan con la Constitución.

Lo que la Constitución ordena es que esos funcionarios hagan todo lo posible, en sus respectivos ámbitos de competencia, para proteger los derechos de los niños. Así lo establece claramente el artículo 4º constitucional: “El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”. Lo que debe exigirse

entonces a estos altos funcionarios, entre los que se encuentran el Director del IMSS, el Gobernador del Estado de Sonora y el Presidente Municipal de Hermosillo, es que promuevan políticas públicas efectivas que tengan como objetivo verificar el cumplimiento de todas las medidas de seguridad, relacionadas con el sistema de guarderías, previstas en ordenamientos legales e infralegales cuya finalidad sea la protección de la vida de los menores. En el entendido de que la protección civil es una materia de competencia concurrente de acuerdo con la fracción XXIX-I del artículo 73 constitucional.

En el caso del director del IMSS, este funcionario tiene la facultad legal para proponer políticas estratégicas para la conducción del Instituto. En este sentido, no puede pretender que los **aspectos sustantivos** relacionados con la prestación de los servicios de seguridad social que están a cargo del Instituto no sean parte de su ámbito de competencia. La seguridad de los niños que reciben el servicio de guardería no es una cosa que esté fuera de sus atribuciones legales. Por el contrario, se trata de un aspecto central de las actividades sustantivas del Instituto.

Ahora bien, la existencia de políticas públicas relacionadas con la verificación del cumplimiento de normas no es algo extraño a las actividades de la administración pública. Existen muchos ámbitos donde se realizan programas de supervisión y verificación del cumplimiento de normas administrativas, que incluyen además un seguimiento de los incumplimientos detectados y la imposición de sanciones. Estos programas son

instrumentos de política pública que son promovidos por los altos mandos de la administración pública.

Si este tipo de mecanismos se utilizan para verificar el cumplimiento de normas administrativas, no hay razón alguna por la que no pueda exigirse a quienes encabezan una institución, cuya finalidad es dar cumplimiento a derechos fundamentales previstos en la Constitución, que promuevan este tipo de políticas públicas. En ese sentido, no hay que perder de vista que las normas cuyo cumplimiento no se verificó en el caso de la Guardería ABC, o se hizo de manera muy defectuosa en el caso de todo el sistema de guarderías subrogado, tienen como finalidad la protección de la vida de los niños que recibían ese servicio. La necesidad de que existan este tipo de medidas resulta más evidente cuando se observa además la extrema vulnerabilidad de las personas a las que está dirigido el sistema de guarderías: niños en la edad de la primera infancia.

Por lo demás, este argumento también es aplicable a los altos funcionarios del los gobiernos estatales y de los municipios en materia de protección civil, especialmente cuando lo que está en juego es la seguridad de los niños que se encuentran en centros dedicados a cuidarlos.

Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera que existen elementos suficientes para concluir que **si las autoridades estatales hubieran cumplido sus deberes constitucionales de protección de la vida**, interpretados de conformidad con el

estándar doblemente reforzado que impone el principio interés superior del niño en relación con los menores que están en la primera infancia, **en ningún caso hubiera tenido lugar una tragedia de las dimensiones como la que ocurrió** el cinco de junio de dos mil nueve en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora. Lo que significa que no hubieran perdido la vida los cuarenta niños que fallecieron el día del incendio.

En este orden de ideas, para cumplir con el contenido del derecho a la vida no es suficiente que existan políticas públicas que de manera dispersa tiendan a verificar las condiciones de seguridad de los centros en los que se encuentren los niños. Adicionalmente es indispensable que éstas se hayan implementado bajo el estándar reforzado que impone el interés superior del niño.

Finalmente, resulta necesario realizar algunas consideraciones sobre el **derecho a la protección de la integridad física**. Este derecho presenta una situación parecida al derecho a la protección de la vida: no existe una disposición en la Constitución que lo contemple expresamente. Con todo, pueden identificarse en el texto constitucional disposiciones cuya finalidad es proteger la integridad física de las personas. En esta línea se encuentra la prohibición de la tortura prevista en la fracción II del apartado B del artículo 20 constitucional.

En relación con esta prohibición puede decirse algo parecido a lo que se sostuvo en relación al derecho a no ser privado de la

vida de forma arbitraria. Se trata de una norma que establece un deber de abstención a cargo del Estado: la obligación de no torturar a las personas que se encuentran sujetas a proceso penal. Sin embargo, de una interpretación armónica de la Constitución también se puede concluir que ésta contempla un derecho a la protección de la integridad física. La faceta negativa de este derecho no sólo incluye la prohibición de torturar, dirigida a las autoridades estatales en el marco del proceso penal, sino más ampliamente la prohibición de causar cualquier daño en la integridad física de los ciudadanos.

Al igual que en el caso de la protección a la vida, este derecho tiene una vertiente prestacional que obliga al Estado a realizar algunas acciones positivas para proteger este bien jurídico. Ese derecho tampoco puede suponer un deber general a cargo del Estado de impedir que los particulares dañen a otros en su integridad física. En principio, el deber de protección se cumple contemplando un sistema penal y de seguridad pública que tenga esa finalidad. No obstante, los deberes de salvaguarda de la integridad física también se pueden incrementar en la medida en que exista una relación jurídica especial entre el Estado y los individuos.

De lo anterior se desprende que el derecho a la protección de la integridad física opera bajo un esquema muy similar al que rige en el caso del derecho a la protección de la vida. Teniendo en cuenta que las conductas desplegadas por las autoridades estatales objeto de esta investigación constituyen omisiones que

violan el derecho fundamental a la protección de la vida, esta Suprema Corte estima que las violaciones a la integridad física deben estudiarse en conexión con el marco constitucional de aquel derecho.

En este caso, la protección a la integridad física está estrechamente vinculada al derecho fundamental a la vida. De tal manera que las conductas analizadas no sólo constituyen violaciones al derecho a la protección de la integridad física de los ciento cincuenta y tres niños que resultaron lesionados o desarrollaron algún padecimiento físico a raíz de los lamentables hechos ocurridos en la “Guardería ABC”, sino que también se vulneró ese derecho de los cuarenta y nueve niños fallecidos en el incendio. Por esa razón, las consideraciones esgrimidas a propósito de la existencia de violaciones al derecho a la protección de la vida también sirven para justificar la existencia de una vulneración del derecho a la protección de la integridad física de esos menores. En este sentido, también es posible concluir que **si las autoridades hubieran cumplido cabalmente su obligación de proteger la integridad a los menores** que eran usuarios del servicio de guarderías subrogadas, **los niños que se encontraban en la guardería ABC no habrían sufrido ninguna afectación en su integridad física**.

3. Derecho a la seguridad social.

El derecho a la seguridad social es uno de los derechos sociales reconocidos en el artículo 123 constitucional. El carácter social de este derecho conlleva un aspecto muy relevante para este estudio: se trata de un derecho claramente prestacional, cuya satisfacción exige al Estado la realización de acciones positivas. Las distintas especificaciones de este derecho han sido desarrolladas legislativamente en varios ordenamientos, entre los que destacan: la Ley del Seguro Social; la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la Ley de Vivienda; la Ley de Asistencia Social; la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; y la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes.

En el plano internacional, también existen múltiples instrumentos que reconocen el derecho a la seguridad social: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 16); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9).

Como en el caso de la mayoría de los derechos sociales, el

Estado debe satisfacer el derecho a la seguridad de forma progresiva hasta el máximo de los recursos posibles[246]. Esto significa que el legislador cuenta con una libertad de configuración muy amplia en relación con los sistemas adecuados para dar cumplimiento a ese derecho. En esta línea, en el ámbito del derecho constitucional comparado, la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que el derecho a la seguridad social "se caracteriza por cierto grado de indeterminación en relación con las prestaciones que su satisfacción requiere, las cuales deben ser precisadas por las instancias del poder definidas con fundamento en el principio democrático, tal connotación no puede conducir a negar el carácter *iusfundamental* del mismo"[247].

El derecho a la seguridad social encuentra su justificación principal en consideraciones de igualdad material, pero las razones para incluirlo en un catálogo de derechos también se conectan con valores como la dignidad humana y la solidaridad. En efecto, detrás de los derechos sociales está la idea de que el Estado debe contribuir a proporcionar a los ciudadanos un piso común de bienestar material que les permita llevar a cabo los planes de vida que elijan. Al mismo tiempo, el derecho a la seguridad social nace de la preocupación de la sociedad por buscar que todos los individuos tengan un mínimo de bienestar

[246] Así lo dispone el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"
[247] Sentencia T-730 de 2008, Pág. 15.

que les asegure una vida digna.

Siguiendo la organización social del trabajo prevista en la Constitución, el artículo 123 contempla el derecho a la seguridad social de los trabajadores bajo dos esquemas distintos en función de la calidad del patrón. La fracción XXIX del apartado A declara de utilidad pública la ley encargada de regular la seguridad social de aquellos trabajadores cuyo patrón es un particular y establece los distintos seguros a los que se tiene derecho. Por su parte, la fracción XI del apartado B contempla las bases mínimas del sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado.

En congruencia con esta distinción, el Estado mexicano ha creado instituciones diferenciadas con el objetivo de dar cumplimiento al derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 constitucional. En el caso de los trabajadores cuyas relaciones laborales están reguladas por el apartado A, los principales aspectos de ese derecho se encuentran a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); mientras que los derechos de los trabajadores cuyos derechos se encuentran en el apartado B están a cargo principalmente del Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, los derechos de seguridad social pueden satisfacerse fundamentalmente a través de dos tipos de esquemas: los "contributivos" y los "no contributivos". Los sistemas contributivos son aquellos "basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionados en el artículo 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común"[248].

En cambio, los sistemas no contributivos se refieren a "los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas)"[249]. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado que "[e]n casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro"[250].

---

[248] Punto 14, inciso a), de la Observación General No. 19, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
[249] Ibid.
[250] Punto 14, inciso b), de la Observación General No. 19, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En nuestro país, también puede decirse que el sistema de seguridad social se divide en dos modalidades: el sistema *asistencial* o *no contributivo*, cuyo destinatario es el grupo poblacional que no tiene los medios económicos para cotizar; y el sistema *contributivo*, que se divide a su vez en dos esquemas: el voluntario, para las personas que no tienen una relación laboral pero contribuyen voluntariamente para poder acceder a determinados derechos del sistema de seguridad social; y el obligatorio, al cual ingresan forzosamente todos los trabajadores que aportan sus contribuciones en proporción a su capacidad económica.

El análisis del derecho a la seguridad social que se realizará a continuación se circunscribe al esquema contributivo contemplado en la Constitución. Más específicamente, si se toma en cuenta que la "Guardería ABC" y las demás guarderías respecto de las cuales se acreditó el desorden generalizado estaban a cargo del IMSS, en este epígrafe se revisará únicamente el marco jurídico del derecho a la seguridad social en los términos de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional. No obstante, algunas de las consideraciones que se exponen a continuación resultan aplicables a todos los esquemas de seguridad social regulados en el ordenamiento mexicano.

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que "[e]l derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener

prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”[251]

En relación con las prerrogativas que integran este derecho, la Constitución incluye un buen número de prestaciones, entre las que destacan: el derecho a la vivienda (fracción XII); los seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes; y el servicio de guarderías (fracción XXIX). En principio, puede decirse que los derechos contemplados en la fracción XXIX corresponden exclusivamente a los trabajadores. Con todo, el poder revisor de la Constitución autorizó al legislador para extender estos derechos a “campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares” bajo los esquemas antes explicados.

Ahora bien, para poder determinar si en este caso existió una violación al derecho a la seguridad social es necesario establecer los parámetros que debe satisfacer la prestación. En este sentido, este Alto Tribunal considera que para cumplir adecuadamente el derecho a la seguridad social tienen que **garantizarse ciertos estándares de calidad**. En este caso, la calidad en la prestación del servicio comprende un conjunto de

[251] Observación General No. 19, Punto 2.

factores que van desde una adecuada regulación normativa hasta la actuación de cada uno de los individuos inmersos en el sistema de seguridad social. Esos factores pueden agruparse bajo los siguientes conceptos: **disponibilidad**, **suficiencia**, **accesibilidad** y **vigilancia**.

La **disponibilidad** implica que el Estado debe asegurar la existencia y el adecuado funcionamiento de un sistema de seguridad social que garantice que las prestaciones se satisfacen progresivamente hasta el máximo de los recursos posibles.

El requisito de la **suficiencia** está referido a cualquier prestación, ya sean en efectivo o en especie, e implica que ésta se cumpla en la cantidad y duración adecuada, teniendo como límite un mínimo vital y existiendo la obligación de revisar la prestación periódicamente.

El criterio de la **accesibilidad** se subdivide en los principios de cobertura adecuada; condiciones razonables, proporcionadas y transparentes de la prestación de las prerrogativas emanadas de la seguridad social; asequibilidad; información; y participación sobre la administración del sistema.

Finalmente, la **supervisión y vigilancia** se refiere a la obligación del Estado de adoptar medidas suficientes y apropiadas para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social. En ese contexto, las autoridades involucradas en la prestación de los beneficios de la seguridad social deberán vigilar

que éstos se otorguen bajo los principios arriba descritos. En esta línea, están obligados a aplicar todas las disposiciones normativas pertinentes y a promover las políticas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social.

Estos criterios de calidad son exigibles al Estado con independencia del esquema que haya diseñado para dar cumplimiento al derecho. Aun cuando la prestación de algún servicio o aspecto de la seguridad social haya sido **subrogada a organismos privados, el Estado deberá asegurar la prestación debida del servicio y vigilar que se satisfagan los estándares de calidad** propios de esa prerrogativa social.

Esta exigencia es consistente con la posición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha sostenido que "[c]uando los planes de seguridad social, ya sean contributivos o no contributivos, son administrados o controlados por terceras partes, los Estados Partes conservan la *responsabilidad* de administrar el sistema nacional de seguridad social y asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible. Para impedir estos abusos, debe establecerse un sistema regulador eficaz, que incluya una legislación marco, una *supervisión*_independiente, una auténtica participación pública y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento"[252] (énfasis añadido).

[252] Punto 46 de la Observación General No. 19, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el caso de esta facultad de investigación, sólo interesa determinar si se violó un aspecto concreto del derecho a la seguridad social: **la prestación del servicio de guarderías** contemplada en la fracción XXIX del aparatado A del artículo 123. En este sentido, es importante destacar que este derecho tiene dos titulares. Por un lado, se trata de un derecho de los trabajadores que participan en el esquema contributivo de seguridad social diseñado por la Constitución. Por otro lado, es un derecho de los hijos de esos trabajadores, dado que son éstos los principales beneficiarios de la prestación.

En efecto, diversos ordenamientos internacionales reconocen expresamente el derecho a los servicios de guardería no sólo como un derecho de seguridad social cuyos titulares son los adultos, sino también como un derecho de los niños. La Convención sobre los Derechos del Niño señala en su artículo 18.3 que “los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajen tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas”. Tal prerrogativa social también está reconocida de manera genérica en el artículo 11 de la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, que impone a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, el deber de impulsar la prestación de servicios de guardería.

Así, este servicio también se configura como un derecho de los niños, lo que implica que los criterios de calidad a los que se sujeta la prestación también tienen que ser satisfechos de conformidad con el **estándar de protección reforzada que impone el interés superior del niño**. El derecho de los niños a contar con cuidados adecuados mientras sus padres trabajan está vinculado estrechamente con los derechos a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento tutelados por el artículo 4º constitucional con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de los menores.

Hay que destacar que el derecho a la seguridad social, y en particular el derecho a la guardería, debe analizarse ateniendo a una consideración adicional: las condiciones de **especial vulnerabilidad** de los niños a los que está dirigido el servicio. Como se ha reiterado en los apartados anteriores, los niños afectados por el incendio en la guardería ABC se encontraban en la edad que se denomina "**primera infancia**". Resulta bastante evidente que durante este periodo de la vida los niños pequeños son individuos extremadamente vulnerables que dependen por completo de sus padres o cuidadores para poder sobrevivir.

Esta característica hace que el Estado tenga que extremar las medidas de protección y los cuidados que está obligado a dispensar a todos los niños independientemente de su edad. En este sentido, el interés superior del niño impone una protección doblemente reforzada a favor de los menores que están en la primera infancia.

En este orden de ideas, el Estado tiene que garantizar tanto a los padres como a los niños que la prestación del servicio de guardería se va a realizar bajo los más altos estándares de seguridad. Atendiendo a los criterios de calidad vistos a la luz del interés superior del niño, las autoridades competentes deben asegurarse que en la prestación del servicio de guardería se cumplan con las siguientes obligaciones:

- Aplicar todo el marco normativo generado para el debido funcionamiento de las guarderías.

- Garantizar que las guarderías sean seguras, que no expongan a los niños a riesgos que comprometan el ejercicio pleno de sus derechos.

- Asegurarse de que las mismas cuenten con personal competente y debidamente preparado.

- Supervisar el debido funcionamiento de las guarderías y vigilar que se cumplan los estándares de calidad.

Ahora bien, en el apartado anterior se concluyó que el “desorden generalizado” que existía en el sistema de guarderías subrogadas a particulares comportó la violación a los derechos de protección de la vida y la integridad física. Esta Suprema Corte estima que ese desorden generalizado también supone **una vulneración al derecho de los padres y sus hijos a la**

seguridad social, en particular se ha conculcado el derecho al servicio de guardería en las condiciones de calidad garantizadas por la Constitución.

Esta situación es especialmente preocupante porque los padres tenían confianza en que sus hijos estarían seguros mientras se encontraran bajo los cuidados de las personas que brindaban el servicio de guardería al que tenían el derecho de acceder. Es indiscutible que el derecho de los niños a recibir los cuidados adecuados en esos centros conlleva el deber de las autoridades estatales de vigilar y supervisar que el servicio se preste cumpliendo con toda la normatividad correspondiente al funcionamiento de las guarderías.

Es importante destacar que las conductas que violan el derecho de la seguridad social son fundamentalmente omisiones de vigilancia y control por parte de las entidades estatales. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha puesto de manifiesto la posibilidad de que las autoridades estatales violen el derecho a la seguridad social por medio de omisiones. En esta línea, el Comité ha señalado que "[l]as violaciones por actos de omisión pueden ocurrir cuando el Estado Parte no adopta medidas suficientes y apropiadas para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social. En el contexto de la seguridad social, algunos ejemplos de esas violaciones son la no adopción de medidas apropiadas para lograr el pleno ejercicio por todos del derecho a la seguridad social; la no aplicación de la legislación pertinente o de las políticas

destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social; el no garantizar la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones; el no reformar o derogar la legislación manifiestamente incompatible con el derecho a la seguridad social; la no regulación de las actividades de determinados grupos o personas para impedirles que violen los derechos económicos, sociales y culturales”[253].

En este caso, **las omisiones más relevantes de las autoridades estatales en materia de vigilancia y control no pueden imputarse a los funcionarios de menor jerarquía** encargados de vigilar que el servicio se preste de conformidad con los parámetros de calidad garantizados por la Constitución. Esta Suprema Corte ha declarado en este dictamen que quedó probada la existencia de un desorden generalizado en la operación y vigilancia del sistema de guarderías subrogadas.

Esto implica que existían **fallas estructurales** tanto en la operación como en la vigilancia del servicio, de tal manera que la responsabilidad por esas deficiencias tiene que atribuirse a los funcionarios de más alto rango en los distintos niveles de gobierno que tenían competencias al respecto. A estas autoridades les correspondía diseñar e **implementar políticas públicas apropiadas** sobre la vigilancia de las condiciones en las que operaban las guarderías. Estas políticas no sólo deben de tener como objetivo identificar los aspectos deficientes de la prestación del servicio, lo que incluye de forma muy destacada el

[253] Observación General No. 19, punto 65.

cumplimiento de las medidas de seguridad de los centros, sino también **verificar** que las observaciones sobre estos aspectos se cumplan debidamente y, en caso contrario, se promuevan las **sanciones correspondientes**.

En este orden de ideas, para cumplir con el contenido del derecho a la seguridad social no es suficiente que existan **políticas públicas** que tengan las finalidades antes indicadas. Adicionalmente, **es indispensable que éstas se hayan implementado de manera eficaz**. La eficacia de esas políticas públicas no puede suponer la imposición de deberes de salvaguarda irrazonables o desmesurados. A las autoridades no se les puede exigir que esas políticas eviten por completo la existencia de accidentes.

Lo que sí puede exigirse es que el riesgo de que se produzca alguna tragedia se reduzca o minimice en la mayor medida posible. La existencia de un desorden generalizado en relación con la operación y vigilancia del sistema de guarderías muestra de forma contundente que las autoridades fueron **absolutamente negligentes** en la prestación del derecho a la seguridad social. Lo que significa que no cumplieron con sus obligaciones constitucionales.

Por otro lado, en el caso concreto se acreditaron además omisiones que dan cuenta de violaciones al derecho a la seguridad social por las autoridades que tenían a su cargo deberes expresamente establecidos en disposiciones legales o

infralegales que desarrollan y garantizan la efectividad de tal derecho.

Dichas omisiones consistieron específicamente en el incumplimiento de la normatividad que está directamente relacionada con vigilar que se cumplieran los aspectos relativos a la seguridad de los niños que se encontraban en la Guardería ABC, tales como identificar el cúmulo de riesgos a los que estaba expuesto tal centro dadas sus condiciones materiales y dar seguimiento a las anomalías detectadas en las visitas practicadas a la guardería.

En tal sentido, con base en los hechos probados y los deberes legales incumplidos, puede sostenerse que las autoridades competentes, tanto del IMSS como diversos funcionarios estatales y municipales, vulneraron la norma constitucional que tutela el derecho a la seguridad social por no aplicar el marco normativo generado para el debido funcionamiento de las guarderías, así como la reglamentación de protección civil con base en la cual eran competentes las autoridades del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo, para vigilar la seguridad del centro.

En efecto, aunque en principio el derecho a la seguridad social supone deberes que les corresponden a las autoridades involucradas con la prestación de los beneficios de la seguridad social**,** la faceta de seguridad y vigilancia del derecho implica que el Estado, visto en su conjunto, debe encargarse de vigilar que el

servicio se otorgue en condiciones que no pongan en riesgo la integridad de sus usuarios, máxime si se trata de niños en la etapa de primera infancia. En el caso concreto, como se ha sostenido, tal deber alcanza a las autoridades del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo y se materializa en la diversa normatividad de protección civil que las autoridades tenían el deber de cumplir o cuyo cumplimiento tenían que garantizar.

Las omisiones anteriormente descritas, tanto la no implementación de políticas públicas efectivas como la falta de verificación del cumplimiento de normatividad específica, configuran violaciones al derecho a la seguridad social en su modalidad de servicio de guardería. Esta Suprema Corte estima que **existen elementos suficientes para concluir que si las autoridades hubieran cumplido con sus deberes constitucionales de protección de la niñez**, de conformidad con lo prescrito por el principio de interés superior, el sistema de guarderías subrogadas no sólo funcionaría adecuadamente de conformidad con los criterios de calidad garantizados por la Constitución, sino que con toda seguridad **se habría evitado la muerte de cuarenta y nueve niños y la afectación en la integridad física de otros ciento cuatro menores**.

4. El derecho a la salud.

El derecho a la salud está contemplado en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional en los siguientes términos:

> Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

De lo anterior se desprende que el derecho a la salud ha sido consagrado en la Constitución como un derecho fundamental de titularidad universal, cuya satisfacción corresponde a la Federación y a los Estados en sus respectivos ámbitos de competencia. El desarrollo legislativo de este derecho se encuentra primordialmente la Ley General de Salud. El artículo 23 de este ordenamiento señala que los servicios de salud comprenden todas aquellas acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. En este sentido, no debe entenderse a la salud simplemente como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino como un estado completo de bienestar físico, mental y social[254].

[254] Esta definición de salud es recogida en la constitución de la Organización Mundial de la Salud.

En el ámbito internacional, el artículo 12 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la obligación de los Estados Parte de reconocer el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no hace referencia directa al derecho a la salud, el artículo 26 contempla el compromiso de los Estados Parte para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos derivados de la Carta de la Organización de Estados Americanos. El artículo 34 de este instrumento internacional también recoge el compromiso que adquieren los Estados de dedicar sus esfuerzos para alcanzar varias metas, entre las que destacan la defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica.

En este orden de ideas, el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha puesto de manifiesto que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de los demás derechos fundamentales y que todo ser humano debe poder disfrutar del más alto nivel de salud que le permita vivir dignamente[255].

El derecho a la salud es un derecho social de carácter eminentemente prestacional que conlleva una serie de obligaciones positivas a cargo de los poderes públicos. Para determinar si los hechos objeto de esta facultad de investigación constituyen violaciones a este derecho, es necesario determinar

[255] Observación General Nº 14.

el alcance de su protección constitucional. Al igual que en el derecho a la seguridad social, esta Suprema Corte considera que el derecho a la salud tiene que cumplirse de acuerdo con determinados estándares de calidad aplicables a todos los ámbitos de la prestación de este derecho: insumos, procesos y la actuación de los agentes relacionados con la prestación del mismo.

Así, los criterios mínimos de calidad que se deben cumplir respecto de la prestación del servicio son: disponibilidad, accesibilidad y acceso a la información. La **disponibilidad** implica que el esquema de salubridad deberá tender hacia la existencia de un número de establecimientos, insumos y personal que garanticen el acceso efectivo a toda la población. La **accesibilidad** se refiere a que el servicio de salud se brinde en espacios físicos de fácil acceso geográfico y que su costo sea asequible a toda la sociedad. Finalmente, el criterio de **acceso a la información** tiene que interpretarse como una obligación del Estado y un derecho de los usuarios de obtener información pertinente y relevante sobre la prestación del servicio.

Ahora bien, en el caso objeto del presente estudio sólo resulta relevante una vertiente específica del derecho a la salud: el derecho a ser atendido en situaciones de emergencia. En este sentido, la fracción III el artículo 27 de la Ley General de Salud establece que los servicios básicos de salud comprenden, entre otras cosas, la “atención de urgencias”. En la misma línea, esta Suprema Corte de Justicia ha ratificado que uno de los servicios

básicos del derecho a la salud lo constituye la atención médica en casos de urgencias[256].

Es importante destacar que algunos organismos internacionales han mostrado recientemente cierta preocupación en relación con el estado que guardan en nuestro país los servicios médicos de urgencias. En el documento denominado "Estrategia de Cooperación con México" para el periodo 2005-2009, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud establecieron una serie de lineamientos de cooperación en puntos críticos relacionados con la protección de la salud. Entre las consideraciones del documento destaca el apartado de "reducción de riesgos y promoción de la salud" en donde se señala que las consecuencias de los fenómenos naturales, la violencia de distintos tipos y **los accidentes** son problemas de salud pública que impactan de manera creciente a la sociedad, y que demandan una urgente atención por parte del sistema de salud. Por tanto, entre las prioridades a las que el país debe prestar particular atención se encuentra la prevención y mitigación de las emergencias[257].

En el mismo documento también se señala que México debería "incluir en las normas y en los lineamientos de atención y de organización de los establecimientos de salud criterios que

[256] Amparo en revisión 220/2008, considerando décimo sexto, en su apartado: *derecho a la protección de la salud.*
[257] Esta área de cooperación técnica, el documento contempla varias prioridades entre las que destaca la "prevención y mitigación de las emergencias y desastres".

mitiguen el impacto de las emergencias y los desastres en salud; sostener esfuerzos de preparación y capacitación a los directivos y técnicos de los niveles subnacionales (estatal, municipal y local); así como mejorar la organización y los procedimientos de atención pre-hospitalaria y de los servicios de emergencia". Como puede observarse, los temas de emergencia y accidentes resultan esenciales para lograr una efectiva protección de la salud.

Esta especificación del derecho a la salud **impone al Estado el deber de reaccionar ante emergencias o desastres que pongan en peligro la vida y la integridad de las personas.** Entre los aspectos prestacionales que tienen que llevar a cabo los poderes públicos están el diseño e implementación de políticas y planes de acción para responder ante tales situaciones. Corresponde a este Tribunal Pleno determinar el contenido mínimo de esos instrumentos de política pública que tienen que ser desarrollados por las autoridades competentes para cumplir con esta faceta del derecho a la salud.

Los estándares de **calidad** en la prestación de los servicios de salud que han sido determinados por esta Suprema Corte también son aplicables a las situaciones de emergencia, de tal manera que comprenden el universo de insumos y actuaciones de quienes conforman el esquema organizacional que presta el servicio de **reacción** y **atención inmediatas** en esos escenarios.

La reacción de las autoridades y la atención a las personas también deben satisfacer los requisitos de disponibilidad,

accesibilidad y acceso a la información. La **disponibilidad** exige que los grupos de reacción inmediata sean suficientes para atender este tipo de siniestros y tengan también un número adecuado de elementos personales y materiales para hacer frente a estas contingencias. La **accesibilidad** demanda que el Estado garantice la oportunidad y capacidad de reacción, de tal manera que no se someta a la población afectada a mayores riesgos en su integridad física. El **acceso a la información** se refiere a la obligación de las autoridades de proporcionar información veraz y oportuna sobre el alcance de la tragedia tanto a los individuos directamente involucrados como a la población en general.

Este Alto Tribunal considera que la protección de esta modalidad del derecho a la salud conlleva la obligación de las autoridades competentes no sólo de desarrollar la normatividad que regule los procedimientos de atención a las personas en situaciones de emergencia, sino también el deber de aportar los medios técnicos y materiales que garanticen la oportunidad de la atención y la capacidad de reacción en estos casos.

El derecho de acceso a la salud en la vertiente que se viene analizando comprende el deber de las autoridades de contemplar un plan de acción adecuado ante situaciones de emergencia que pongan en peligro la vida e integridad de los particulares. Este plan de acción debe ser coordinado por los tres niveles de gobierno y requiere del establecimiento de fases de actuación que permitan satisfacer las necesidades de salud de la población afectada.

Así, el cuidado a la integridad física de las personas en siniestros como el que nos ocupa es un elemento fundamental del núcleo normativo del derecho a la salud. En consecuencia, el Estado debe contar con dispositivos de atención de urgencias que garanticen una respuesta eficaz. El cumplimiento de esta vertiente del derecho a la salud no sólo corresponde a las instituciones vinculadas directamente con la materia de salud. La prestación del servicio debe satisfacerse de manera coordinada con las autoridades competentes en materia de protección civil.

Para que el proceso de activación del dispositivo de urgencias sea efectivo deberá constar al menos de las siguientes acciones: análisis del tipo de siniestro; identificación de las medidas que deben adoptarse y de los medios y recursos necesarios para llevarlas a cabo; determinación de las prioridades en la atención y en los medios para realizarla; notificaciones sobre la puesta en marcha del dispositivo a otros servicios operativos, autoridades, organismos y entidades; y constitución y activación de un puesto de mando avanzado.

Asimismo, es indispensable que los protocolos de actuación en situaciones de este tipo prevean medidas operativas tendientes a controlar, impedir o disminuir los daños de los afectados. También deberán establecerse medidas de protección y socorro a la población, tales como el control de accesos, avisos, evacuación, salvamento, primeros auxilios y asistencia sanitaria a la población afectada.

Los criterios de oportunidad y capacidad de reacción en materia de salud suponen la exigencia de evitar retrasos en la atención, duplicidad de recursos y esfuerzos, interrupción de tratamientos y desplazamiento innecesario de pacientes. El Estado no sólo debe prestar especial atención al momento de configurar las acciones que deberán emprenderse en los casos de siniestros o accidentes, sino que también tiene que garantizar hasta el máximo de los recursos la oportunidad de la atención y la capacidad de reacción, lo que se traduce en la obligación de mantener siempre activos y actualizados los mecanismos para atender a los afectados en este tipo de eventos.

El contenido del derecho a la información asociado a esta faceta del derecho a la salud tiene que determinarse ateniendo a parámetros propios de una situación de emergencia. En este sentido, es necesario que las autoridades tengan previstos mecanismos adecuados para canalizar las solicitudes de información y que existan vías de difusión de la información que garanticen la trasmisión correcta de los mensajes relevantes en atención a las cuestiones de salud que estén en juego.

Adicionalmente, el Estado debe tener un desempeño activo en la satisfacción del derecho a la información en situaciones de emergencia. Las autoridades encargadas de los dispositivos de atención no pueden permanecer a la espera de la solicitud y trámite de la petición de información, sino que en caso de detectar la necesidad de difundir esa información tienen que

realizar las gestiones necesarias para que ésta llegue a las personas interesadas o afectadas.

En congruencia con el análisis de los derechos fundamentales que se ha venido realizando, es necesario resaltar que siempre que en la situación de emergencia estén involucrados niños, las medidas que deben implementarse tienen satisfacer el estándar de protección reforzada que impone el principio del interés superior. En este caso concreto, toda vez que las principales víctimas del incendio ocurrido en la Guardería ABC fueron en su gran mayoría menores, este Tribunal Pleno tiene que pronunciarse sobre los alcances de los deberes de protección del Estado derivados del derecho a la salud en situaciones de emergencia cuando los que demandan ese servicio son niños.

Una vez determinado el contenido del derecho a la salud en situaciones de emergencia, hay que examinar los hechos probados a la luz del derecho fundamental en cuestión. Esta Suprema Corte estima que las autoridades involucradas, en los distintos niveles de gobierno, son responsables por haber violado la vertiente del derecho a la salud aquí examinada. Los hechos ocurridos antes, durante y aun después del incendio de la guardería ABC, conducen a sostener la vulneración de distintos aspectos del derecho a la salud.

En específico, estas violaciones se acreditan por las omisiones en la implementación de las políticas públicas efectivas

para atender situaciones de emergencia, tales políticas estaban a cargo de las autoridades del IMSS, del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo. En efecto, quedó acreditado que no existían protocolos de actuación que cumplieran con los parámetros derivados del derecho a la salud en esta faceta que venimos analizando, a través de los cuales se detallaran las acciones concretas a realizar en el marco de los sistemas nacional, estatal y municipal de protección civil.

Una primera violación tiene que ver con la falta de previsiones y acciones efectivas, dirigidas a la protección, promoción y restauración de la salud de los menores en el caso de accidentes y urgencias. El programa de protección civil del Estado de Sonora vigente de dos mil cuatro a dos mil nueve establecía de forma muy genérica los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de protección civil. En este sentido, es posible concluir que la falta de parámetros normativos que guiaran las tareas de atención a las víctimas del incendio contribuyó decisivamente al desbordamiento del sistema y a la ineficiencia en la prestación de los servicios.

Por un lado, el IMSS tenía el deber de implementar medidas de reacción ante emergencias al interior de sus centros. En tal sentido, de los hechos probados se desprende que el personal no estaba debidamente capacitado para atender este tipo de siniestros. Al interior de la Guardería ABC no había un protocolo de reacción, no existía una delegación de funciones entre el personal, asimismo eran pocos los adultos en relación al número

de niños, lo que hacía imposible reaccionar adecuadamente ante la tragedia. El día 5 de junio de 2009 en el Municipio de Hermosillo, da cuenta del caos y desorden que se vivió al interior de la Guardería, cuyo control estaba a cargo, en definitiva, de las autoridades del IMSS.

Por otro lado, una vez ocurrido el siniestro, la ejecución de las funciones encomendadas a los distintos agentes del Estado no cumplió con los criterios de oportunidad y capacidad de reacción. En este sentido, no hay que perder de vista que el principio de interés superior del niño impone mayores exigencias cuando las personas que demandan el servicio son menores.

El hecho de que algunos particulares implementaran mecanismos improvisados de socorro, atención y traslado de los niños afectados, da cuenta del incumplimiento de los deberes constitucionales derivados del derecho a la salud por parte de los órganos encargados de atender a los particulares en casos de emergencia. Como se desprende de los hechos probados, las deficiencias en la reacción de las autoridades encargadas de brindar auxilio a la población obligó a las personas que hicieron frente a la tragedia a allegarse de todos los medios a su alcance para efectuar el rescate de los niños. Aunque estos medios resultaron de trascendencia vital, distaban mucho de corresponder con la atención médica básica a la que los niños tienen derecho y que debieron brindar los órganos pertinentes en un caso de emergencia como éste.

En este sentido, por ejemplo, las ambulancias que llegaron al lugar del siniestro fueron insuficientes y arribaron de manera tardía, por lo que la desesperación llegó a grados extremos, como transportar a varios pequeños en vehículos particulares que no contaban con ningún tipo de equipamiento médico. Esta situación, en relación con la falta de parámetros claros de acción, originó algunos de los problemas de atención deficiente y trato desfavorable hacia algunos menores y padres, lo que muestra que el Estado no cumplió con el deber de garantizar los mecanismos de capacidad de reacción en situaciones de emergencia.

A muchos niños que no presentaban daños aparentes se les envió a sus casas sin verificar que no tuvieran lesiones, mismas que fueron evidentes días después. Asimismo, varios niños fueron trasladados de un hospital a otro, lo que evidentemente retrasó su atención oportuna. En este estado de caos generalizado y ante la falta de información oportuna, muchos padres tuvieron problemas para identificar el paradero de sus hijos.

Avanzando cronológicamente en el estudio de los hechos, otro de los criterios de calidad en la prestación del derecho a la salud que no se cumplió fue el acceso oportuno a la información pertinente. Las pruebas contenidas en la investigación realizada conducen a la convicción de que este derecho fue vulnerado en sus distintas dimensiones.

Los testimonios coinciden en señalar que ninguna autoridad proporcionó a los familiares de los niños de la guardería información fiable y oportuna sobre el paradero de éstos, aun cuando muchos de ellos habían sido identificados en las primeras horas posteriores al siniestro. Esta situación mantuvo a las familias en una búsqueda desesperada de sus hijos y ante la incertidumbre de saber si seguían vivos, con lo cual también se impidió que los padres de los niños lesionados pudieran tomar las decisiones pertinentes en relación con la atención de éstos.

Con lo anterior se vulneró el derecho de los padres a recibir la información que tan urgentemente necesitaban, toda vez que se incumplió con el deber de proporcionarla de forma oportuna y eficaz. En este sentido, es importante destacar que ese deber de las autoridades existía aun sin que mediara una solicitud formal al respecto. La magnitud del incidente debió provocar comportamientos activos de difusión de información que evitaran la generación de una situación de desesperación, caos o pánico. Las madres y padres de los niños afectados por el incendio en la guardería ABC debieron ser oportunamente informados de las características de los riesgos a los que estaban expuestos los infantes y las medidas adoptadas por los tres niveles de gobierno para evitarlos o minimizarlos.

En específico, del material probatorio se desprende que el Director del IMSS durante varios días dio cifras erróneas sobre el número de niños fallecidos y lesionados. Las autoridades municipales, estatales y del IMSS debieron haber informado

correcta y verazmente a los padres y a la población en general del tipo de siniestro que se estaba desarrollando; de la activación del correspondiente plan de emergencia previsto para estas situaciones; de los datos que hasta ese momento se conocían sobre las causas y la situación del incendio; del número de víctimas mortales; del número de heridos graves; del número de menores que se encontraban desaparecidos; de los grupos operativos que se encontraban movilizados en la zona siniestrada, así como de las actuación próximas en relación a los grupos operativos y organizaciones pendientes de movilización. Asimismo, resultaba fundamental que las autoridades hubiesen informado de los heridos que habían sido trasladados a los distintos hospitales de la ciudad de Hermosillo, a fin de evitar el caos y la incertidumbre en la que se encontraban los familiares en las horas inmediatamente posteriores al incendio. Así, las autoridades vulneraron el derecho a la salud en su vertiente de acceso a la información, pues incumplieron el deber de entregarla de manera expedita.

En suma, puede afirmarse que los sistemas de emergencia actuaron deficientemente y sin ninguna coordinación, lo que derivó en el colapso de los servicios de urgencias. En definitiva, hay que señalar de manera contundente que no existió una reacción eficiente y oportuna por parte de las autoridades competentes.

Del material probatorio se advierte asimismo que existió la percepción de que el traslado de los menores al Hopital *Shriners*

de Sacramento en Estados Unidos fue obstaculizado por el IMSS, privilegiándose los traslados a hospitales de Obregón y Guadalajara, siendo que los padres habían manifestado que querían que sus niños fueran traslados a Sacramento. Tal situación vulneró el derecho de los padres a decidir sobre la salud de sus hijos, y por otro lado, lesionó el derecho a la salud en su faceta de acceder a una atención médica de la mayor calidad posible, debido a que es un hecho notorio que el *Shriners* es un hospital reconocido a nivel mundial en el tratamiento de niños con este tipo de afectaciones.

En efecto, la atención médica que los niños deben recibir después de la tragedia, en primer término es responsabilidad del IMSS, en primer lugar porque es el Instituto del Estado mexicano encargado de la prestación de este servicio, y en segundo lugar porque los niños fueron afectados en un centro que estaba subrogado a dicha institución. Por tanto, le corresponde al IMSS garantizar que los niños accedan a la mejor atención médica posible, para la cual deben poner a su disposición todos los medios del Instituto, pero también buscar recursos externos que puedan colaborar a una mejor recuperación de estos menores. Debemos tener en perspectiva que cuando se trata de niños pequeños deben realizarse todos los esfuerzos para la satisfacción de sus derechos, máxime cuando se trata de la integridad física de los mismos.

En tal sentido, las autoridades de Sonora y de Hermosillo también deben proporcionar el mayor de los esfuerzos para que

estos niños y sus familias logren recuperar la calidad de vida que tenían hasta antes del incendio. Ya hemos expuesto que cuando los derechos se ven vulnerados por el Estado, el mismo debe reparar tales violaciones y cuando no sea posible restituir las cosas al estado en que se encontraban es necesario indemnizar a los afectados. Por lo que es imprescindible redoblar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno 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.

5. Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en las relaciones laborales.

El último párrafo del artículo 1° de la Constitución mexicana establece la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, la preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. En este mismo sentido, el primer párrafo del artículo 4° de nuestra Constitución señala que el varón y la mujer son iguales ante ley, la cual debe proteger la organización y el desarrollo de la familia.

La igualdad entre mujeres y hombres, uno de los mayores logros sociales y jurídicos de nuestra época, no es un simple derecho público subjetivo, sino que se configura como uno de los principales valores constitucionales que informan al ordenamiento jurídico mexicano en su conjunto y que, como se desarrollará a continuación, de alguna forma lo configuran.

El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo en el desarrollo histórico y social de los derechos de la mujer, ha resultado ser insuficiente. Las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas, la violencia de género o la discriminación laboral a las que se encuentra sometida hoy en día la mujer

mexicana, son una muestra de cómo la igualdad material y plena son una tarea pendiente del Estado mexicano.

Este Alto Tribunal considera que el mandato previsto en la Constitución, respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, debe ser entendido como un mandato de remoción de situaciones de constatable desigualdad fáctica, no corregibles por la sola formulación del principio de igualdad jurídica o formal. Los tres niveles de gobierno se encuentran conminados por la Constitución a combatir y remover todas las manifestaciones de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con especial atención a aquellos grupos que presentan una especial vulnerabilidad. Así lo ha entendido el legislador al elaborar la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres, vigente desde el año 2006[258]; así como la Administración Federal al publicar el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres para el periodo 2008-2012[259].

---

[258] En este mismo sentido véase la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

[259] El Programa contempla siete objetivos estratégicos orientados a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. A saber: Objetivo 1: Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado. Objetivo 2: Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho. Objetivo 3: Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil. Objetivo 4: Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Objetivo 5: Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género. Objetivo 6: Potenciar la agencia económica de las mujeres a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. Objetivo 7: Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de tomas de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

En este sentido, el principio de igualdad debe verse reflejado en el establecimiento de políticas públicas, a fin de que dicho principio se configure como un criterio de actuación de las autoridades en todos sus ámbitos competenciales. En consecuencia, la igualdad de trato y de oportunidades debe informar el ordenamiento jurídico y, como tal, se debe integrar y observar en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Como se ha señalado anteriormente, los poderes públicos deben adoptar medidas específicas a favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. No cabe duda que en nuestro país la participación y el desarrollo de la mujer en la vida laboral activa se ve truncado, en muchas ocasiones, por ser el miembro de la familia que tradicionalmente se encarga de las labores domésticas y del cuidado de los hijos, y que, desgraciadamente, no suele contar con el apoyo y la colaboración del hombre[260]. Una de las medidas más favorecedoras de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral es el establecimiento de un sistema de guarderías a cargo del Estado. Así lo consideró el poder revisor, al establecer en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, que la seguridad social deberá contener como uno de sus pilares fundamentales el derecho de los trabajadores a gozar de un sistema de guarderías infantiles, y siendo aun más enfático en la

[260] De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empelo 2007*, la tasa de participación económica femenina asciende a 41.4% y la masculina a 78.2%. La relación del ingreso promedio por hora femenino con respecto al masculino es de 0.9. Las mujeres empleadoras representan 2.5% de la población económicamente activa femenina, y para los hombres este porcentaje asciende a 6.5%.

fracción XI del apartado B, al establecer que gozar de este servicio es un derecho de las mujeres.

Sin embargo, el mero establecimiento de un sistema de guarderías no cumple plenamente con el mandato de la Constitución. El principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres debe informar, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos. Las distintas administraciones públicas lo deben integrar, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades. Esto significa que el Estado no solamente está obligado a establecer un sistema de guarderías, sino a diseñar una política integral que garantice la observancia concreta del precepto constitucional, esto es, que al asegurar su confiabilidad y eficiencia, permita efectivamente remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación a la mujer.

Como ha quedado demostrado a lo largo de este dictamen, el conjunto de guarderías infantiles del Instituto Mexicano del Seguro Social, subrogadas a particulares, se encuentran en un estado de desorden generalizado y el nivel de calidad de sus servicios resulta claramente deficiente. Un sistema de guarderías infantiles acorde con los principios establecidos en la Constitución debe cumplir con unos requisitos mínimos de calidad en cuanto a

los profesionales que laboran en las mismas, infraestructuras y equipamientos.

Un sistema de guarderías, como el que actualmente existe en México, es un obstáculo para las mujeres a fin de conciliar su vida personal, familiar y laboral; ya que las mujeres se ven enfrentadas a un servicio prestado por el Estado que resulta deficiente y en ocasiones, como trágicamente sucedió en el caso que nos ocupa, es un peligro para la vida, la integridad física y el libre desarrollo de sus hijos.

A pesar de que el establecimiento de un sistema de guarderías beneficia tanto a hombres como a mujeres, es indudable que en un país como en el nuestro, -en el que el promedio de horas dedicas al trabajo doméstico es muy desigual entre sexos-, el correcto funcionamiento de las guarderías es un elemento fundamental para que las mujeres puedan incorporarse a la vida laboral con la confianza de que sus hijos serán debidamente educados y cuidados[261].

En este sentido, este Alto Tribunal considera necesario subrayar que las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentran conminadas, al momento de establecer y vigilar el funcionamiento de las guarderías, a hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la

[261] De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empelo 2007*, las mujeres dedican en promedio 42.4 horas a la semana a las actividades del hogar y al cuidado de los hijos, mientras que los hombres solo destinan 9.3 horas a estas tareas.

discriminación, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en la esfera laboral y familiar.

Para favorecer la incorporación de las mujeres al mercado laboral, los distintos niveles de gobierno deben gestionar un sistema de guarderías que, por sus características de confiabilidad y eficiencia, permitan el goce de los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral que se reconocen a las trabajadoras y trabajadores, de forma tal que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio.

Así, en el caso que nos ocupa, este Alto Tribunal estima que se ha violentado el derecho a la igualdad de trato entre hombres y mujeres, ya que las actuales condiciones del sistema de guarderías infantiles suponen una barrera para potenciar el desarrollo familiar y laborar de las mujeres, y mantienen condiciones de desigualdad efectiva, con referencia a un colectivo de especial vulnerabilidad como lo es de las mujeres jóvenes y trabajadoras.

DÉCIMO. La gravedad de la violación a las garantías individuales.

Una vez que se ha determinado que las omisiones cometidas por los funcionarios estatales involucrados constituyen violaciones a los derechos fundamentales a la protección de la vida, la integridad física, la seguridad social, la salud y el principio de igualdad, es necesario determinar si esas conductas satisfacen el criterio de gravedad exigido por la Constitución.

El artículo 97 constitucional otorga a esta Suprema Corte la competencia para "averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual". Puede decirse que se trata de una facultad de investigación que tiene como finalidad esclarecer cierto tipo de violaciones a los derechos fundamentales previstos en la Constitución. Lo anterior implica que la resolución que se emita en uso de esta facultad debe determinar si la investigación conduce a declarar como probada la existencia de violaciones *graves* de derechos fundamentales.

De acuerdo con cierto punto de vista, los enunciados que califican valorativamente un hecho no pueden probarse.[262] El presupuesto filosófico de esta idea es una postura escéptica en el ámbito de la meta-ética, de acuerdo con la cual los juicios de valor no pueden calificarse de verdaderos o falsos. Por esa razón

[262] GASCÓN ABELLAN, Marina, *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*, 2ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 79.

hay que partir de la siguiente distinción. Para poder declarar que en este caso concreto se cometieron violaciones graves de derechos fundamentales, este Tribunal Pleno tiene que realizar dos operaciones de naturaleza distinta: **(i)** por un lado, *probar* la existencia de violaciones a derechos fundamentales; **(ii)** y por otro lado, *calificar* esos hechos como graves.[263]

La primera de estas operaciones no plantea mayor complicación, en el sentido de que es posible probar la existencia de conductas (acciones u omisiones) que conlleven la violación de derechos fundamentales. En este orden de ideas, el análisis precedente en relación con varios derechos fundamentales ha concluido con una declaración sobre la existencia de violaciones a esos derechos. La segunda operación, en cambio, supone mayores problemas pues implica la realización de un juicio de valor en relación con las violaciones a los derechos fundamentales. Con todo, también es posible reconducir esta operación al terreno probatorio. La estrategia consiste en asumir que existen conceptos valorativos a los que se puede atribuir cierto contenido descriptivo.[264]

En orden de ideas, el adjetivo “grave” sería un concepto valorativo de este tipo. Las decisiones anteriores de esta Suprema Corte en el ámbito de la facultad de investigación, donde se ha ido determinando lo que debe entenderse por violaciones “graves” de derechos fundamentales, deben verse

[263] WROBLEWSKI, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001, p. 267.
[264] FERRER BELTRÁN, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho*, 2ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 52.

como un intento por clarificar el contenido descriptivo del término "grave" que califica a las violaciones de derechos fundamentales de las que habla el artículo 97 constitucional.

Si se analizan los dictámenes que ha emitido esta Suprema Corte, puede observarse cómo el concepto de "gravedad" utilizado ha ido precisándose en la medida en la que se han examinado violaciones de muy diversa índole. Esas decisiones de este Alto Tribunal han servido para determinar la *base empírica* de la valoración realizada en el texto constitucional.[265] En esta línea, pueden distinguirse *dos criterios* para establecer el contenido descriptivo del concepto valorativo "grave" al que alude el artículo 97 constitucional: uno cuantitativo y otro cualitativo.

Por un lado, se ha utilizado un criterio *cuantitativo* que determina la gravedad en función de aspectos "medibles" o "cuantificables", tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o la prolongación en el tiempo de las violaciones a los derechos fundamentales. Dicho de otra manera, de acuerdo con este criterio los hechos investigados pueden ser calificados de graves porque comportan un *número* considerable de violaciones a derechos fundamentales, porque éstas son particularmente *intensas*, se presenten de forma *generalizada*, *reiterada* o *prolongada* en un espacio geográfico y periodo de tiempo determinados, o por una combinación de varios de estos aspectos.

[265] En este sentido, véase TARUFFO, *La prueba de los hechos*, Madrid, Trotta, p. 129.

Como puede observarse, todos estos elementos que determinan la gravedad de una violación de derechos fundamentales pueden ser medidos o cuantificados, lo que permite darle un contenido empírico a la gravedad. Así, por ejemplo, en el caso *Aguas Blancas* (3/1996) esta Suprema Corte sostuvo que las violaciones de derechos fundamentales tienen que ser "generalizadas" y ocurrir en un "lugar geográficamente determinado", además de que el estado de alarma que ocasionen debe prolongarse en el tiempo.

Por su parte, en el caso *Atenco* (3/2006) se sostuvo que la gravedad de las violaciones dependía de que éstas afectaran "la forma de vida de una comunidad". Este criterio puede interpretarse de forma cuantitativa pues atiende a la intensidad y al número de las violaciones. En efecto, de acuerdo con el dictamen la violencia ejercida por la policía fue excesiva, de tal manera que se produjeron violaciones de muy diverso tipo: "detenciones arbitrarias, violación de domicilios particulares, violencia física y psicológica contra las personas y agresiones de tipo sexual en contra de mujeres" y "las violaciones […] fueron padecidas por *muchas personas*" (énfasis añadido). Además, dichas violaciones se prolongaron en el tiempo, pues "se creó un ambiente de hostilidad y riesgo *continuo*" (énfasis añadido). Teniendo en cuenta la *cantidad* e *intensidad* de las violaciones, es lógico que se afirmara también que las violaciones son graves cuando afectan la forma de vida de una comunidad.

Aunque en el caso *Oaxaca* (1/2007) se estableció que una violación de derechos fundamentales puede calificarse de grave "cuando el déficit en el goce de las garantías es tal que impide a los gobernados gozar del derecho al 'mínimo vital', y tal déficit es ocasionado por el proceder activo o pasivo de las autoridades encargadas de asegurar el mayor disfrute posible de tales garantías", dicho parámetro también puede reconducirse al criterio cuantitativo de gravedad que había establecido esta Suprema Corte desde el caso *Aguas Blancas*.[266] La afectación al "mínimo vital" a la que se refiere el dictamen no es otra cosa que la vulneración de un *conjunto* de derechos fundamentales necesarios para poder garantizar el principio de autonomía personal, que se traduce en la posibilidad de que los individuos elijan y lleven a cabo sus planes de vida. En este sentido, la afectación ocurre "cuando dicha situación prevalece durante un *tiempo más o menos prolongado*, pues es inconcuso que en una situación así se altera de manera importante la vida de una comunidad dado que impide el desarrollo tanto personal como colectivo" (énfasis añadido). El criterio cuantitativo utilizado queda de manifiesto aún más claramente cuando se afirma que "la *suma* de hechos que aisladamente constituyen violaciones de garantías pueden estimarse graves si *en su conjunto* generan conmoción en la sociedad" (énfasis añadido).

[266] De hecho, así lo reconoce expresamente el dictamen 1/2007: "en este caso se da una situación que encuadra en la hipótesis establecida en la tesis sustentada por este Tribunal Pleno, de rubro: 'GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL', que se invocó con anterioridad."

Ahora bien, teniendo en cuenta que los hechos que ha investigado en los últimos años este Alto Tribunal para determinar si constituyen violaciones graves de derechos fundamentales son hechos muy complejos y diferentes entre sí, es lógico que el criterio cuantitativo no haya podido aplicarse a todos los casos. Ello explica que en ocasiones se utilizara, en cambio, un criterio que podrían denominarse como *cualitativo*. En efecto, esta Suprema Corte ha entendido que en algunos casos la gravedad se presentaba por alguna *característica* o *cualidad* de la violación de derechos analizada, sin tomar en consideración ningún aspecto cuantitativo. Dicho de forma más precisa, los casos en los que se ha utilizado el criterio cualitativo de gravedad suponen que *además* de la violación de derechos fundamentales se presenta algún otro elemento cuyas características específicas asociadas a la violación permiten calificar a ésta como grave.

Así, por ejemplo, una parte de las violaciones de derechos fundamentales ocurridas en el caso de *Aguas Blancas* fueron calificadas como graves ateniendo a un criterio cualitativo. En efecto, en ese caso la vulneración al derecho a la información previsto en el artículo 6º se consideró grave porque *además* comportaba una transgresión a lo que podría considerarse como un principio de confianza en las autoridades que debe regir en el marco de un Estado constitucional. En este caso se sostuvo que se trataba de una violación grave de derechos porque las autoridades “contribuyeron al ocultamiento de la verdad”, toda vez que “su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos

llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados".

Por su parte, el caso *Lydia Cacho* (2/2006) es el que mejor ilustra la utilización de un criterio cualitativo para determinar la gravedad. En este caso, esta Suprema Corte sostuvo, entre otras cosas, que para considerar que la violación de derechos era grave había que estar en presencia de "un *concierto de autoridades* de los diversos Poderes del Estado de Puebla que hubiera tenido por objeto violentar los derechos fundamentales de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro" (énfasis añadido). En esta línea, puede afirmarse que se trata de un criterio cualitativo porque la gravedad depende de que *además* de la violación de derechos fundamentales también exista una vulneración de principios torales del Estado constitucional mexicano, tales como la división de poderes y la distribución competencial entre los estados y la federación. De acuerdo con el dictamen, en un caso como éste habría que acreditar que "un conjunto de autoridades públicas llevan a cabo un *concierto* o *relación deliberada* para afectar los derechos de una persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución Federal, afectando con ello al *sistema federal* mexicano o el principio de *división de poderes*" (énfasis añadido).

De acuerdo con todo lo anterior, para poder declarar que en este caso existieron violaciones graves a los derechos

fundamentales, tiene que verificarse que los hechos que se han declarado probados satisfacen alguno de los criterios de gravedad que se acaban de explicar. Dicho de otra manera, tienen que analizarse los hechos que constituyen las violaciones de derechos fundamentales a la luz de esos criterios de gravedad y determinar si encajan en las descripciones que éstos aportan.

De acuerdo con los criterios antes expuestos, este Alto Tribunal considera que existieron **violaciones graves** a los derechos fundamentales de los ciento cincuenta y tres niños que se encontraban el día cinco de junio de dos mil nueve en la guardería ABC, y de los padres que tenían derecho a que sus hijos disfrutaran de ese servicio. En este sentido, las violaciones de derechos fundamentales ocurridas en este caso pueden ser calificadas como graves atendiendo a los **dos criterios** utilizados por esta Suprema Corte en casos anteriores: el criterio **cuantitativo** y el criterio **cualitativo**.

Como ya se señaló, las violaciones a derechos fundamentales pueden ser graves desde un punto de vista cuantitativo cuando éstas satisfacen algunos de los parámetros que ha establecido este Alto Tribunal: número, intensidad, generalidad, reiteración, prolongación en el tiempo, etc. En este sentido, la existencia de un desorden generalizado en el otorgamiento, operación y vigilancia del sistema de guarderías subrogadas a cargo del IMSS constituye un hecho que cumple con los parámetros cuantitativos exigidos para determinar la gravedad de una violación de derechos fundamentales.

Como quedó acreditado a través de la prueba de inspección recabada por la comisión de investigación con base en una muestra estadística, las autoridades estatales encargadas del sistema de guarderías incumplieron reiteradamente los deberes de protección derivados de distintos derechos fundamentales. En este sentido, no hay que perder de vista que todas las obligaciones legales e infralegales incumplidas deben considerarse violaciones a los derechos fundamentales cuya protección es desarrollada en los instrumentos normativos donde se contemplan esas obligaciones.

Si se examina el sistema de guarderías de forma global, lo que demuestra la prueba estadística es que esas omisiones a los deberes de protección y vigilancia tuvieron lugar en un número considerable de ocasiones, se realizaron a lo largo y ancho del país, de forma reiterada y durante un largo espacio de tiempo. Sin olvidar que también debe apreciarse la intensidad de las violaciones en su conjunto, teniendo en cuenta que los deberes de protección de los derechos fundamentales de los niños son deberes agravados y doblemente reforzados en el caso de niños en la primera infancia.

El cumplimiento del criterio cuantitativo de gravedad es aún más palmario cuando se observa el tipo de violaciones que se cometieron por las distintas autoridades. Las omisiones en que incurrieron los funcionarios de más alto rango consisten en no haber impulsado, en sus respectivos ámbitos de competencia,

políticas públicas cuyo objetivo fuera la verificación del cumplimiento de los deberes legales e infralegales tendientes a la protección de distintos derechos. Con esas omisiones estos funcionarios violan directamente los deberes constitucionales de protección de los derechos, especialmente los relacionados con los derechos de los niños.

En este sentido, debe interpretarse que todo el tiempo en el que no ha existido una política pública con ese contenido se han violado los derechos fundamentales en cuestión, pues los deberes de protección de los derechos de los niños exigen, como ha quedado de manifiesto a lo largo del dictamen, medidas de protección reforzada. De tal manera que, como la violación *se prolongó en el tiempo*, se cumple uno de los criterios cuantitativos de gravedad.

Existen también otro tipo de omisiones que no derivan directamente de los deberes de protección establecidos en la Constitución. En estos casos las omisiones se refieren al incumplimiento de disposiciones legales o infralegales que desarrollan normativamente los deberes constitucionales a través de la imposición de obligaciones concretas cuya finalidad es precisamente conseguir esa protección en situaciones específicas.

En este caso tanto el legislador como las autoridades administrativas han considerado que con la imposición de determinadas obligaciones se consigue proteger esos derechos.

En esta línea, todos los incumplimientos de esas obligaciones, que en este caso han sido acreditados con la existencia de un desorden generalizado en la operación y vigilancia del sistema de guarderías, se traducen en una gran cantidad de omisiones por parte de los funcionarios que tenían la obligación de aplicar la normatividad en cuestión o vigilar su cumplimiento. En este otro supuesto se cumplen los criterios cuantitativos relacionados con la cantidad, la reiteración y la generalidad de las violaciones.

Por otro lado, el desorden generalizado en el sistema de guarderías también dio lugar a una serie de violaciones a los derechos de los niños y de sus padres con posterioridad al incendio, de tal manera que a las violaciones ocasionadas por el mal estado en que se encontraba el sistema de guarderías deben sumarse todas las que ocurrieron con motivo de la deficiente actuación de las autoridades encargadas de prestar los servicios de salud en materia de urgencias.

Así, el desorden generalizado satisface no uno de los criterios cuantitativos exigidos para poder determinar la gravedad de las violaciones, sino que **todos** los parámetros de esta naturaleza que ha determinado este Alto Tribunal. La manifestación más elocuente de que se cumple el estándar cuantitativo es que, como resultado de todo el conjunto de omisiones al que se ha hecho referencia, **perdieron la vida cuarenta y nueve niños y otros ciento cuatro fueron dañados en su integridad física**.

Desde el punto de vista cualitativo, las violaciones ocurridas en contra de los ciento cincuenta y tres niños que se encontraban en la guardería ABC también pueden calificarse como graves. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, en otros casos este Alto Tribunal ha utilizado un criterio cualitativo para determinar la gravedad de las violaciones ocurridas. A diferencia del criterio cuantitativo, que atiende a aspectos medibles o cuantificables, cuando se utiliza un criterio cualitativo se pone atención en alguna característica especial que acompaña a la violación de derechos.

El criterio cualitativo de gravedad viene determinado en este caso por el hecho de que los principales afectados por las violaciones de derechos fundamentales eran **niños en la primera infancia que estaban bajo el cuidado del Estado**. De esta manera, la calificación de los hechos objeto de esta facultad de investigación como “graves” encuentra sustento en la conjunción de dos características o cualidades que están presentes en estas violaciones de derechos fundamentales: que las víctimas hayan sido principalmente niños pequeños y que esas violaciones hayan afectado a menores que estaban bajo el cuidado del Estado. A continuación se argumenta por qué estas características justifican que se califique de graves a las violaciones desde un punto de vista cualitativo.

Como ya se señaló, los principales afectados por las violaciones a los derechos a la protección de la vida y la integridad física, a la salud y a la seguridad social, no fueron personas adultas. Las víctimas del incendio en la guardería ABC

fueron menores con una cualidad aún más especial: se trataba de niños en la primera infancia. Esto indica que eran individuos extremadamente vulnerables, dadas las limitaciones propias de su edad para moverse por sí mismos y comunicarse con los adultos.

Los niños en la primera infancia, especialmente aquellos que se encuentran en las edades comprendidas entre unos meses de nacidos y cuatro años, como los menores que se encontraban en la guardería ABC el día del incendio, son personas que dependen por completo de sus padres o cuidadores para poder sobrevivir. Estos niños no pueden reaccionar de forma adecuada para evitar los peligros de su entorno y menos aún para ponerse a salvo en situaciones de emergencia. El hecho de que se hayan violado derechos fundamentales de personas con estas características, que además se encontraban en un lugar que debía tener todas las medidas de seguridad necesarias para eliminar al máximo posible cualquier riesgo, merece un reproche contundente por parte de esta Suprema Corte.

La existencia de una doble protección reforzada a favor de los derechos de los niños pequeños, explica también que cuando se lesionan sus intereses la violación resulte de mayor gravedad que si la víctima fuera cualquier otra persona o grupo vulnerable. Por lo demás, la decisión de considerar que se trata de violaciones graves en aplicación de un criterio cualitativo es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con violaciones a los derechos de

los niños. Al respecto, este tribunal internacional también ha señalado que revisten **especial gravedad** los casos en los cuales las víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños. Este criterio ha sido reiterado en cada uno de los casos donde la Corte Interamericana ha analizado violaciones al artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[267]

El hecho de que los niños se encontraran bajo el cuidado del Estado, por virtud de una prestación derivada del derecho a la seguridad social de sus padres, es otra característica que, aunada a la anterior, hace que las violaciones de derechos fundamentales objeto de esta facultad de investigación merezcan el calificativo de "graves" desde un punto de vista cualitativo.

Como se ha reiterado a lo largo del presente dictamen, la creación de un sistema a través del cual se subrogó la prestación del servicio de guarderías a particulares no cambia en absoluto la situación de que era el IMSS la institución que estaba a cargo de los menores. Quienes tenían la obligación constitucional de prestar el servicio eran las autoridades de este Instituto que, junto autoridades locales que tienen competencia en materia de protección civil, son responsables por las condiciones en las que se encontraba el sistema de guarderías en este aspecto.

[267] Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) *Vs*. Guatemala p. 146, Caso de las Niñas Yean y Bosico p. 134., Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri *Vs*. Perú, Caso de la "Masacre de Mapiripán" *vs.* Colombia p. 152.

Que las autoridades estatales violen los derechos de los niños es algo muy grave, pero que esas violaciones se lleven a cabo en contra de menores absolutamente indefensos y vulnerables es algo extremadamente grave. Es esta característica lo que justifica que este caso encuadre en el criterio de gravedad que exige la facultad de investigación prevista en el artículo 97 constitucional. No sólo se violaron derechos de personas adultas, se violaron derechos de niños; esos niños no eran cualquier clase de niños, eran menores indefensos y vulnerables que estaban en la primera infancia; esas violaciones no tuvieron lugar en una situación en la que las autoridades estatales no tuvieran nada que ver, se realizaron en contra de niños que estaban al cuidado de un sistema de seguridad social que depende del Estado.

En conclusión, este caso también se satisface el criterio cualitativo de gravedad toda vez que se violaron los derechos fundamentales de **cuarenta y nueve niños que fallecieron y ciento cuatro que sufrieron alguna afectación en su integridad física, menores que se encontraban en la edad de la primera infancia y que estaban bajo el cuidado de instituciones estatales**.

DÉCIMO PRIMERO. Determinación de las autoridades responsables de las violaciones graves a las garantías individuales que protege la Constitución.

Con fundamento en los hechos probados y en los deberes legales y constitucionales omitidos, este Tribunal Pleno considera que las siguientes autoridades resultan responsables de las violaciones graves a los derechos fundamentales de **vida**, **integridad física**, **seguridad social**, **salud** e **igualdad**, en los términos ampliamente desarrollados en el noveno considerando.

En efecto, a la luz de lo expuesto en los considerandos anteriores, ha quedado evidenciado que la inobservancia de los deberes constitucionales, legales y aún infra legales, no sólo por las autoridades del IMSS, sino por las autoridades del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo, propiciaron por un lado, un esquema deficiente de guarderías y, toleraron, por el otro, que la Guardería ABC y la bodega contigua, no cumplieran con los parámetros básicos de seguridad, lo que en suma condujo a la tragedia que cobró la vida de 49 niños y dejó a más de cien gravemente lesionados.

Más aún, el desorden en el funcionamiento del sistema de protección civil alcanzó los mecanismos que debieron accionarse una vez ocurrida la tragedia, por lo que la vulneración de derechos que se prolongó aún después del suceso y agravó la situación de peligro para los menores.

Dado lo anterior no puede más que concluirse que el cumplimiento de las obligaciones y deberes encargados a las autoridades involucradas, pudo haber evitado no sólo la actualización del trágico suceso, sino sus alcances posteriores, pudiendo preservarse o disminuirse la dimensión de las afectaciones a la vida e integridad de los menores.

Atento a lo anterior, se presenta la relación de las autoridades a las que se les atribuye una responsabilidad de carácter constitucional. Sin embargo, la misma no debe adelantar juicios sobre responsabilidades de índole penal, civil o administrativas, debido a que como se ha expuesto, la valoración de las pruebas y la determinación de las violaciones en el presente Dictamen se realizó por esta Suprema Corte bajo estándares de carácter constitucional.

El nombre y cargo de las autoridades que se identificaron como responsables de las violaciones graves a los derechos que protege la Constitución, son los siguientes:

A) <u>Autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social.</u>

1. **Daniel Karam Toumeh**, Director General (marzo de 2009 a la fecha).

2. **Juan Francisco Molinar Horcasitas**, Director General (2006-2009).

3. **Sergio Antonio Salazar Salazar**, Director de Prestaciones Económicas y Sociales (2007-2009).

4. **Carla Rochín Nieto**, Coordinadora de Guarderías (2007-2009).

5. **Arturo Leyva Lizárraga**, Delegado Estatal en Sonora (2006-2009).

6. **Noemí López Sánchez**, Titular del Departamento Delegacional de Guarderías (2001-2009).

B) <u>Autoridades del Gobierno del Estado de Sonora.</u>

7. **Eduardo Bours Castelo**, Gobernador del Estado (2003-2009).

8. **Wilebaldo Alatriste Candiani**, Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil (2003-2009).

9. **Ernesto Vargas Gaytán**, Secretario de Hacienda (2007-2009).

10. **Fausto Salazar Gómez**, Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda (2008-2009).

11. **Jorge Luis Melchor Islas**, Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda (2006 a la fecha).

C) <u>Autoridades del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.</u>

1. **Ernesto Gándara Camou**, Presidente Municipal (2006-2009).

2. **Jesús Davis Osuna**, Director de Inspección y Vigilancia Municipal (2006-2009).

3. **Roberto Copado Gutiérrez**, Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil (2006-2009).

DÉCIMO SEGUNDO. Deberes constitucionales derivados de la presente facultad de investigación.

Una vez concluido el análisis de la investigación, determinada la suficiencia de la misma, los derechos violados y las autoridades responsables por los hechos probados, es necesario destacar los deberes de carácter constitucional que derivan de los criterios constitucionales desarrollados a lo largo del presente dictamen, los cuales deben ser satisfechos por las diversas autoridades en el marco de sus competencias, a fin de restablecer el orden constitucional.

Como se señaló en el apartado relativo a la naturaleza de la facultad de la investigación, este instrumento es apropiado para dotar de contenido a los derechos constitucionales. En este sentido, el dictamen final debe contribuir en la construcción de la denominada doctrina constitucional, de la que se derivan necesariamente parámetros bajo los cuales deberá encauzarse la actividad de los órganos judiciales, pero también de los demás poderes del Estado.

Así, una vez probado el desorden generalizado en que se encuentra el sistema de guarderías, las omisiones de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno respecto a la supervisión de las condiciones de la Guardería ABC y la inadecuada reacción ante la tragedia, es posible enfatizar en los deberes de las autoridades tanto del IMSS, como del Estado de

Sonora y del Ayuntamiento de Hermosillo, derivados de la Constitución:

Acciones que deben implementar 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, muy especialmente, guarderías. Tal normatividad debe atender a las más altas exigencias que demanda la protección de la integridad física de los menores.

Acciones que deben implementar 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 de 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.

Acciones que deben implementar 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.

Acciones que deben implementar las autoridades del Municipio 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 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.

7. Aumentar los esfuerzos del Municipio 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.

DECIMO TERCERO. Remisión y publicidad del presente Dictamen.

De acuerdo a lo contenido en las Reglas 24 y 25 del Acuerdo General Plenario 16/2007, que establecen que en estos Dictámenes deberán determinarse los órganos y autoridades competentes para actuar en consecuencia a la determinación de violación graves a los derechos que protege la Constitución, este Tribunal Pleno considera que el presente dictamen deberá ser remitido a todos los órganos en que ejercían su cargo los funcionarios señalados como responsables de los hechos materia de la investigación, señalados en el considerando decimo primero.

Asimismo, en razón de que se han fijado criterios acerca de la prestación del seguro de guardería, este Tribunal Pleno considera pertinente que se envié el presente Dictamen a las autoridades relacionadas con el funcionamiento de dichos centros. Además, en virtud de que se han señalado diversos parámetros en materia de protección civil, que trascienden los tres niveles de gobierno, este Pleno considera que es el caso de remitir el presente a las autoridades que cumplen con dichas funciones.

Así, el presente dictamen ha de remitirse: al Director General del IMSS, al Director de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS, a la Coordinación de Guarderías del IMSS, a los Bobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del

Distrito Federal, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Poderes Legislativos de los Estados, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Secretario de Salud y al Secretario de Educación Pública.

Finalmente, con el objetivo de dar mayor publicidad al contenido y a los criterios establecidos en el presente Dictamen, este Tribunal Pleno considera conveniente (resguardando datos personales) publicar el presente en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Gobierno del Estado de Sonora y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

En vista de todo lo expuesto, con base en los fundamentos y razonamientos invocados y en los términos señalados en los considerandos, es de resolverse y se

R E S U E L V E:

PRIMERO. En los hechos del incendio de la Guardería ABC, ocurrido el día cinco de junio de dos mil nueve en el municipio de Hermosillo, del Estado de Sonora, se incurrió en violaciones graves de garantías individuales, en los términos señalados en el considerando séptimo y noveno de este dictamen.

SEGUNDO. Las autoridades responsables de las violaciones graves de garantías individuales se precisan en el considerando decimo primero de este Dictamen.

TERCERO. Remítase el presente Dictamen a las autoridades precisadas en Considerando decimo primero y décimo segundo, en los términos y para los efectos ahí establecidos.

CUARTO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Gobierno del Estado de Sonora y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en los términos establecidos en la parte final de esta resolución.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.