

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 195
6 julio 2020
Original: español

INFORME No. 185/20
PETICIÓN 1459-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

NIÑOS Y NIÑAS FALLECIDOS EN LA TRAGEDIA OCURRIDA EN LA
GUARDERÍA ABC Y SUS FAMILIARES
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 6 de julio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 185/20. Petición 1459-14. Admisibilidad. Tragedia de la
"Guardería ABC". México. 6 de julio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C y otros ¹
Presunta víctima:	María Magdalena Millán García y otros ²
Estado denunciado:	México ³
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ⁴ , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁵

Presentación de la petición:	27 de octubre de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	11 de agosto de 2015, 23 de junio de 2017, 7 de julio de 2017 y 14 de agosto de 2017
Notificación de la petición al Estado:	28 de agosto de 2017
Primera respuesta del Estado:	27 de marzo de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	20 de julio de 2018
Observaciones adicionales del Estado:	21 de junio de 2019

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 24 de marzo de 1981)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

¹ Se identifican como peticionarios José Francisco García Quintana, Patricia Duarte Franco, Martha Guadalupe García Morales, Manuel Alfredo Rodríguez, Luis Carlos Santos y María Guadalupe Martínez Trujillo, padres de las presuntas víctimas e integrantes del Movimiento Ciudadano por la Justicia 5 de junio.

² La petición fue presentada a favor de cuarenta y nueve presuntas víctimas individualizados en documento anexo

³ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

⁴ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios denuncian que el 5 junio de 2009 en la “Guardería ABC”, encargada de brindar servicios de cuidado infantil en la ciudad de Hermosillo, estado de Sonora, por delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante “el IMSS”), se produjo un incendio a causa de un corto circuito en uno de los enfriadores eléctricos de la bodega contigua, ubicada en el mismo edificio. Indican que fallecieron 49 niñas y niños, y otros 70 resultaron heridos, producto de las acciones y omisiones de las autoridades estatales.

2. Alegan que el IMSS desnaturalizó la normativa interna al delegar su obligación de prestar servicios de cuidado infantil a la “Guardería ABC”. Que conforme a la Constitución⁶ y a la Ley General de Educación⁷ el Estado tiene la obligación de proveer las citadas prestaciones por medio de guarderías, que forman parte del sistema educativo nacional. En esa línea, indican que la Ley del Seguro Social⁸ establece que tales servicios serán proporcionados por el IMSS y que, excepcionalmente, la referida entidad podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios con los empleadores que tengan instaladas guarderías en sus empresas, siempre que cumplan con los requisitos legales para ello. Argumentan que contraviniendo dicha legislación el IMSS inició un sistema de licitación pública, conocido como el esquema “vecinal comunitario” que permitió que terceros privados prestaran el servicio de guarderías.

3. Los peticionarios señalan que al implementar el citado esquema “vecinal comunitario”, el IMSS no adoptó salvaguardas ni fiscalizó a las estancias infantiles para garantizar que el servicio de cuidado sea prestado en mínimas condiciones de calidad y seguridad. Que solo el 0.3% de dichas estancias cumplían con los requisitos legales para su operación, y que ninguna contaba con una supervisión regular por parte del IMSS. Asimismo, alegan que tal ausencia de medidas generó que las guarderías gestionadas por terceros privados aumentaran al máximo el número de niños/as inscritos, pero disminuyendo la inversión específica para cada uno, a fin de generar mayores utilidades y ofrecer mejores descuentos al IMSS para lograr la licitación pública del servicio, a costa de calidad en la prestación del servicio.

4. La parte peticionaria arguye que, producto de ello, el 6 de agosto de 2001 el IMSS firmó un convenio de subrogación con la “Guardería ABC”, delegándole la función de brindar servicios de cuidado infantil a 170 niños/as en un inmueble que no fue construido para ese destino y que compartía el mismo edificio con una bodega utilizada por el Gobierno del estado de Sonora que carecía de medidas adecuadas de seguridad en relación a prevención de incendios y aparatos eléctricos. Alude que los socios y encargados de la referida guardería eran funcionarios públicos del estado de Sonora y sus familiares, lo que pondría en evidencia que en la práctica el esquema “vecinal comunitario” no operaba en favor de los integrantes de la comunidad, sino en beneficio de personas vinculadas a la clase política.

5. Enfatiza que el IMSS no realizó fiscalizaciones de oficio en la “Guardería ABC” y que las autoridades únicamente inspeccionaban las instalaciones de dicha estancia instancia infantil, omitiendo revisar la bodega contigua, bajo la excusa que la revisión de tal espacio correspondía al gobierno estatal. Argumenta que desde el 2001 la Oficina de Prevención de Incendios y Seguridad Civil del municipio de Hermosillo advirtió que la referida bodega poseía un riesgo mayor de sufrir un incendio, debido a las altas temperaturas de la ciudad y la cantidad de papel que se almacenaba en dicho espacio. A pesar de ello, el 31 de octubre de 2003 el IMSS renovó el contrato con la “Guardería ABC”, permitiendo que aumente su capacidad para prestar servicios

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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: 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.

⁷ Ley General de Educación de 1993. Artículo 39.- En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

⁸ Ley del Seguro Social. 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.

a 190 niños/as, sin adoptar mayores medidas de seguridad. Especifica que el día del incendio dicha estancia infantil mantenía, entre otras negligencias, las siguientes irregularidades: i) incumplimiento de las normas aplicables a salidas de emergencia; ii) falta de actualización de licencia sanitaria; iii) ausencia de renovación del dictamen de seguridad por parte del municipio; iv) falta de dictamen favorable por parte de los bomberos y protección civil; v) inadecuada ubicación y funcionamiento de los detectores de humo; y vi) carencia de resistencia del muro que separaba a la estancia infantil de la bodega, a fin de evitar la propagación del fuego.

6. Refiere que el 6 de agosto de 2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la “SCJN”), en el marco de sus competencias constitucionales⁹, decidió investigar lo sucedido en la “Guardería ABC”, a fin de analizar el sistema general de estancias infantiles subrogadas por el IMSS e indagar sobre las actuaciones y posibles responsabilidades de las autoridades que pudieron haber generado el incendio. Relata que en febrero de 2010 se entregó el informe preliminar a los Ministros de la SCJN, en donde se consignaba que la causa de la tragedia de la “Guardería ABC” fue el desorden generalizado que prevalecía en el sistema general de estancias infantiles, donde sólo el 0.3% de las guarderías subrogadas cumplía los requisitos legales para su funcionamiento.

7. Alega que el 16 de junio de 2010, en una decisión dividida de seis votos contra cinco, la mayoría de integrantes de la SCJN rechazó la propuesta de declarar que existía un desorden generalizado en el otorgamiento de los contratos, operación y vigilancia de las estancias infantiles subrogadas, al considerar que tal término solo podía ser utilizado si todas las guarderías incumplían la normativa. En razón a ello, se aprobó un dictamen que si bien no cuestionó los hallazgos concretos de la investigación, declaró que no resultaban presuntamente responsables por lo ocurrido los más altos funcionarios del IMSS y del estado de Sonora, toda vez que no hubo un desorden generalizado en el servicio. La parte peticionaria argumenta que los Ministros que rechazaron la propuesta inicial utilizaron criterios poco claros y abiertamente arbitrarios para sustentar su posición.

8. La parte peticionaria señala además que por estos hechos se iniciaron procesos penales en el fuero común y en el fuero federal, que tras once años no han esclarecido la verdad ni han sancionado a los responsables. Indica que el 5 de junio de 2009 la Procuraduría General del estado de Sonora inició investigaciones a nivel local, y que el 19 de junio ejerció la acción penal por los delitos de homicidio y lesiones culposas contra catorce trabajadores o funcionarios públicos de baja jerarquía. Especifica que actualmente los procesos siguen abiertos y aún no se han impuesto condenas.

9. En esa línea, explica que el 22 de junio de 2009 la Procuraduría General del estado de Sonora remitió la averiguación previa a la Procuraduría General de la República (en adelante la “PGR”), a fin que dicha institución continúe investigando los hechos a nivel federal. Y que en mayo de 2012 la PGR decretó formalmente el no ejercicio de la acción penal en contra del ex – Director del IMSS y el ex – Gobernador de Sonora. Frente a ello, las familias de los/as niños/as interpusieron un juicio de amparo, que en el 2013 se declaró fundado, indicando que la PGR valoró indebidamente las pruebas disponibles. Sin embargo, alega que tal decisión no tuvo resultados concretos a fin de lograr el esclarecimiento de la verdad y la sanción a altos funcionarios. Alega que a la fecha solo se ha sancionado a diecinueve funcionarios de baja jerarquía en el fuero de federal por los delitos de homicidio y lesiones culposas, mediante sentencia de segunda instancia del 9 de junio de 2017.

10. La parte peticionaria denuncia que los citados procesos se han llevado a cabo con la pretensión de minimizar y acotar las responsabilidades del Estado, omitiendo investigar debidamente los factores estructurales en los que incidieron las autoridades. Agrega que tales pesquisas se limitaron desde el inicio a presuponer que la razón del incendio fue la negligencia a nivel individual de personas sin capacidad mando, descartando de antemano líneas de investigación relacionadas con las acciones de agentes estatales y políticos

⁹ La parte peticionaria indica que al momento de los hechos el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponía lo siguiente: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. (...)”.

ligados a la subrogación de la Guardería ABC, a pesar de la evidente participación de funcionarios públicos en el manejo de la citada estancia infantil.

11. Asimismo, sostiene que a la fecha la PGR no ha determinado si el incendio ocurrió por el mal estado y/o negligencia en el cuidado de equipos eléctricos en la bodega contigua a la guardería o si fue provocado. Prueba de ello es que en el 2013, por el impulso de las familias de los/as niños/as, se comenzó a investigar la posibilidad de que el incendio fuera generado por funcionarios estatales para destruir documentos almacenados en la bodega, que alegadamente comprobaban el desvío de fondos institucionales por parte del entonces gobernador de Sonora. Aduce que si bien aún continúa abierta tal investigación por los hechos, esta no presenta avances significativos.

12. Por último, la parte peticionaria indica la Secretaria de Gobernación y el IMSS han ofrecido un convenio de indemnización a los familiares de los/as niños/as, a fin de brindar una reparación económica por concepto de violaciones de derechos humanos, así como atención médica-psicológica, actos de conmemoración, otorgamiento de becas, entre otras medidas. Sostiene que con esto el Estado busca soslayar la impunidad y falta de esclarecimiento de la verdad, a fin de evitar que el caso llegue a instancias internacionales. En ese sentido, explica que por impulso de las familias el 24 de octubre de 2011 fue promulgada la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (también conocida como Ley de 5 de junio), que busca garantizar que la prestación de los servicios para de cuidado infantil proteja los derechos de los niños/as. No obstante, arguye que aún están pendientes diversas medidas para lograr su implementación y que, a la fecha, aún sigue operando el esquema “vecinal comunitario” mediante guarderías que no cumplen los requisitos legales para su funcionamiento.

13. El Estado, por su parte, sostiene que la petición es inadmisibles pues no se han agotado los recursos de jurisdicción interna. Aduce que desde el momento en que se suscitó el incendio las autoridades investigaron el suceso, logrando la sanción de diecinueve funcionarios responsables tanto por acción como omisión. Asimismo, refiere que aún están abiertas dos investigaciones, por lo que no se habría agotado la jurisdicción doméstica a nivel penal. Adiciona que las presuntas víctimas tampoco han utilizado los recursos internos a fin de acceder a indemnizaciones u otro tipo de reparaciones. Precisa que tienen a su disposición a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a fin de buscar un acuerdo de reparación conforme a los estándares del sistema interamericano. Finalmente, sostiene que los familiares de los/as niños/as tienen a su disposición el recurso de amparo indirecto a fin de alegar cualquier cuestión relacionada con la reglamentación y armonización de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil.

14. Adicionalmente, el Estado argumenta que los hechos expuestos en la petición no caracterizan violaciones a los derechos humanos. Explica que ha cumplido con su obligación de investigar diligentemente los hechos denunciados y puesto a disposición de las víctimas reparaciones acordes con los estándares interamericanos. Respecto a la falta de sanción a altas autoridades, aduce que la citada acción de amparo interpuesta por los familiares de los/as niños/as solamente resolvió que la PGR analice nuevamente todo el acervo probatorio a fin de salvaguardar aspectos de forma, por lo que cuenta con plena libertad de jurisdicción para resolver sobre el ejercicio o no de la acción penal contra los funcionarios del IMSS y el estado de Sonora, sin que ello implique una vulneración de derechos. Asimismo, alega que el informe de la SCJN sobre el caso de la “Guardería ABC” determinó que el esquema “vecinal comunitario” tiene sustento constitucional y legal, por lo que la parte peticionaria no ha presentado argumentos que demuestren que la vigencia de este represente un incumplimiento de obligaciones internacionales. En razón a ello, solicita que la petición sea declarada inadmisibles con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana, pues considera que los peticionarios pretenden que la Comisión actúe como un tribunal de revisión de las decisiones domésticas.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

15. La parte peticionaria manifiesta que los procesos penales desarrollados por los hechos excedieron el plazo razonable y que hasta el momento no han sido sancionados todos los responsables intelectuales y materiales. En razón a ello, solicita que se aplique la excepción prevista en el artículo 46.2.c de la Convención Americana. Por su parte, el Estado indica que no se han agotado los recursos internos, pues aún están abiertas investigaciones penales por los hechos alegados. Asimismo, sostiene que los familiares de los

niños/as no han solicitado a nivel interno el pago de una indemnización ni han utilizado el recurso de amparo para lograr la implementación de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil.

16. Al respecto, la Comisión recuerda que, en situaciones como la planteada que incluyen delitos contra vida e integridad, los recursos internos que deben tomarse en cuenta a los efectos de la admisibilidad de las peticiones son los relacionados con la investigación y sanción de los responsables¹⁰, por lo que no es necesario el agotamiento de una acción o solicitud de indemnización, ya que no es adecuada para proporcionar justicia a los familiares. En esa línea, la CIDH ha precisado que en los regímenes procesales en los que las víctimas o sus familiares pudieren tener legitimación para intervenir en procesos penales, su ejercicio no es obligatorio sino optativo, y no sustituye en modo alguno la actividad estatal ya que toda vez que se cometa un delito perseguible de oficio, el Estado es el que tiene la obligación de promover e impulsar el proceso penal y que, en esos casos, este constituye una vía idónea para esclarecer los hechos, juzgar a los responsables y establecer las sanciones penales correspondientes¹¹.

17. La Comisión observa que en el presente caso, luego de once años de ocurridos los hechos, el Estado no ha esclarecido si el incendio fue causado de forma dolosa o producto de una falla técnica, ni ha establecido la responsabilidad de todos los implicados, entre ellos altos funcionarios públicos de diferentes entidades estatales. Por lo tanto, dadas las características de la petición y el tiempo transcurrido desde los sucesos materia del reclamo, la Comisión considera que resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.c de la Convención Americana.

18. Asimismo, la CIDH observa que los hechos fundamentales denunciados en la presente petición se produjeron en 2009; que, como ha sido reseñado en detalle en el presente informe, los familiares de las víctimas no han dejado de activar todos los mecanismos de derecho interno para reclamar justicia tras los hechos denunciados; y que la alegada impunidad de tales hechos se mantendría hasta el presente; la CIDH concluye que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

19. En vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que de ser probado que el alegado incumplimiento del deber estatal de prevención y adopción de salvaguardas para la prestación del servicio educativo de cuidado infantil habría generado el incendio que costó la vida de cuarenta y nueve niños/as; así como la presunta falta de una investigación diligente que esclarezca lo sucedido y sancione a los responsables, podrían caracterizar violaciones a los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 y 2; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

¹⁰ CIDH, Informe No. 72/18, Petición 1131-08. Admisibilidad. Moisés de Jesús Hernández Pinto y familia. Guatemala. 20 de junio de 2018, párr. 10.

¹¹ CIDH, Informe No. 33/18, Petición 377-08. Admisibilidad. Amanda Graciela Encaje y familia. Argentina. 4 de mayo de 2018, párr. 12

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 6 días del mes de julio de 2020.
 (Firmado): Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Julissa Mantilla Falcón, Miembros de la Comisión.

Anexo 1 Listado de presunta víctimas

1. María Magdalena Millán García
2. Andrea Nicole Figueroa
3. Emilia Fraijo Navarro
4. Valeria Muñoz Ramos
5. Sofía Martínez Robles
6. Fátima Sofía Moreno Escalante
7. Dafne Yesenia Blanco Losoya
8. Ruth Nahomi Madrid Pacheco
9. Denisse Alejandra Figueroa Ortiz
10. Lucía Guadalupe Carrillo Campos
11. Jazmín Pamela Tapia Ruiz
12. Camila Fuentes Cervera
13. Ana Paula Acosta Jiménez
14. Monserrat Granados Pérez
15. Pauleth Daniela Coronado Padilla
16. Ariadna Aragón Valenzuela
17. María Fernanda Miranda Hugues
18. Yoselín Valentina Tamayo Trujillo
19. Marian Ximena Hugues Mendoza
20. Nayeli Estefanía González Daniel
21. Ximena Yanes Madrid
22. Yeseli Nahomi Baceli Meza
23. Ian Isaac Martínez Valle
24. Santiago Corona Carranza
25. Axel Abraham Angulo Cázares
26. Javier Ángel Merancio Valdez
27. Andrés Alonso García Duarte
28. Carlos Alán Santos Martínez
29. Martín Raymundo de la Cruz Armenta
30. Julio César Márquez Báez
31. Jesús Julián Valdez Rivera
32. Santiago de Jesús Zavala Lemas
33. Daniel Alberto Gayzuela Cabanillas
34. Xiunelth Emmanuel Rodríguez García
35. Aquiles Dreneth Hernández Márquez
36. Daniel Rafael Navarro Valenzuela
37. Juan Carlos Rodríguez Othón
38. Germán Paul León Vázquez
39. Bryan Alexander Méndez García
40. Jesús Antonio Chambert López
41. Luis Denzel Durazo López
42. Daher Omar Valenzuela Contreras
43. Jonathan Jesús de los Reyes Luna
44. Emily Guadalupe Ceballos Badilla
45. Juan Israel Fernández Lara
46. Jorge Sebastián Carrillo González
47. Ximena Álvarez Cota
48. Daniela Guadalupe Reyes Carretas
49. Juan Carlos Rascón Holguín