H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALIM ALLE
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E

Las y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibimos para efecto de estudio y dictamen la iniciativa suscrita por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un párrafo segundo a la fracción XXVII del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo y un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional. ELD 466/LXV-I

Con fundamento en los artículos 111, fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 23 de marzo de 2023 ingresó la iniciativa suscrita por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un párrafo segundo a la fracción XXVII del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo y un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, identificada con el ELD 466/LXV-I, turnándose por la Presidencia del Congreso a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción I, de nuestra Ley Orgánica.

I.2. En reunión de la Comisión del 12 de abril de 2023, se radicó la iniciativa y se aprobó la metodología de estudio y dictamen.

I.3. En razón de lo anterior, remitieron opinión y comentarios la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, la Universidad de Guanajuato, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, los ayuntamientos de Tarimoro, San Diego de la Unión, Doctor Mora, Yuriria, Jaral del Progreso, Irapuato, León, Uriangato, Romita, San Luis de la Paz, Abasolo, Cortazar y Santa Catarina[1].

1.4. La presidencia de la Comisión Legislativa instruyó la elaboración de un proyecto de dictamen en sentido negativo, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII, inciso e de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los y las diputadas integrantes de esta Comisión dictaminadora.

II. Contenido de la iniciativa y consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

La iniciativa justifica que regulación en la norma como necesaria para atender desde un aspecto laboral, las situaciones en que los padecimientos menstruales son incapacitantes.

El iniciante manifiesta en su exposición de motivos que:

> *«(...) La menstruación es un proceso natural en el organismo femenino que ocurre aproximadamente una vez cada 28 días. Sin embargo, hay casos en los que las mujeres pueden experimentar problemas de salud relacionados con su ciclo menstrual que pueden afectar significativamente su calidad de vida y el desarrollo de sus actividades diarias. La menstruación está intrínsecamente relacionada con la dignidad humana, considerando que es una cuestión de salud, que se relaciona con el acceso a instalaciones salubres y seguras para debido manejo de la higiene menstrual. En muchos casos se instituye como un obstáculo a las oportunidades de las mujeres, porque socialmente prevalece considerar erróneamente que representa menor capacidad física o emocional.*

[1] Opiniones y observaciones consultables en:
https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/5776

No obstante este tipo de prejuicios, es importante distinguir y conocer algunos de los padecimientos graves que pueden surgir a causa de la menstruación. 1. Síndrome premenstrual (SPM): El SPM es un conjunto de síntomas físicos y emocionales que pueden surgir unos días antes del inicio de la menstruación. Estos síntomas pueden incluir dolores de cabeza, cambios de humor, dolor abdominal y de espalda, fatiga, insomnio, y otros. Si bien el SPM no es una condición médica grave, puede afectar significativamente la calidad de vida de las mujeres que lo experimentan. 2. Endometriosis: La endometriosis ocurre cuando el tejido que normalmente recubre el interior del útero comienza a crecer fuera de él, lo que puede provocar dolor y sangrado irregular. La endometriosis es una condición médica crónica que puede ser debilitante, y puede afectar la fertilidad y la capacidad de una mujer para quedar embarazada. 3. Síndrome de ovario poliquístico (SOP): El SOP es un trastorno hormonal que afecta a las mujeres en edad reproductiva. Los síntomas pueden incluir periodos menstruales irregulares o ausentes, exceso de vello corporal, acné y aumento de peso. También puede aumentar el riesgo de enfermedades como la diabetes y la hipertensión. 4. Anemia: La menstruación puede provocar pérdida de sangre en algunas mujeres, lo que puede llevar a una deficiencia de hierro y consecuente anemia. Los síntomas de la anemia pueden incluir fatiga, debilidad y mareos. 5. Displasia cervical: La displasia cervical es un término que describe cambios anormales en las células del cuello uterino. La displasia cervical se puede asociar con el virus del papiloma humano (VPH), y puede aumentar el riesgo de cáncer cervical si no se trata adecuadamente. 6. Síndrome de shock tóxico (SST): El SST es una condición rara pero grave que se puede asociar con el uso de tampones. El SST se produce cuando las bacterias producen toxinas en el cuerpo, lo que puede provocar fiebre, vómitos, erupción cutánea y en casos graves, puede ser mortal. 7. Menorragia: Es un sangrado menstrual excesivo o prolongado que puede durar más de 7 días o requerir cambios frecuentes de tampones o compresas. Puede ser causado por trastornos hormonales, fibromas uterinos, pólipos uterinos o adenomiosis. 8. Amenorrea: Es la ausencia de menstruación durante al menos tres ciclos menstruales consecutivos. Puede ser causada por trastornos hormonales, problemas de peso, estrés, ejercicio excesivo, menopausia prematura, entre otros. 9. Dismenorrea: Son periodos dolorosos, que pueden deberse a la presencia de calambres menstruales, que son dolores palpitantes o cólicos en la parte baja del abdomen. También puede tener otros síntomas, como dolor de espalda baja, náuseas, diarrea y dolores de cabeza.

Pese a que la menstruación es una circunstancia periódica en las mujeres, no se le ha dado la importancia y regulación jurídica justa desde la perspectiva laboral, para aquellas situaciones que los padecimientos son incapacitantes. Se estima que hasta un 25% de las mujeres en edad reproductiva padece irregularidades menstruales, que pueden estar relacionadas o ser antecedente de algún padecimiento grave. Por esta situación se considera oportuno contemplar y regular licencias laborales para aquellas mujeres que presentan padecimientos relacionados con la menstruación, que sean incapacitantes.
(...)»

Las y los diputados que integramos la comisión dictaminadora coincidimos de manera general con el iniciante en la importancia de seguir atendiendo temas que fortalecen la igualdad y equidad en el ámbito laboral de hombres y mujeres, como lo es el caso que nos ocupa. El tema de reconocer y visibilizar las experiencias propias de las mujeres menstruantes en los espacios de trabajo es fundamental en el camino para la igualdad de género y ello no lo desconocemos.

Sabemos que cerca de la mitad de la población de México y el mundo menstrúa, menstruó o lo hará en algún punto de su vida. El promedio de días de

menstruación en la vida de una mujer es de 2,535 —equivalentes a siete años completos—, 5 de cada 10 mujeres experimentan dismenorrea —dolor incapacitante por menstruación— en algún momento de su vida. Y el 10% de las mujeres padece endometriosis[2]. Y pese a que tantas personas menstrúan y experimentan diversas situaciones relacionadas con la menstruación, muy poco se ha hecho porque puedan hacerlo en dignidad.

De igual forma, a mediados de febrero del 2023 entró al debate público uno de los temas más importantes de la agenda por la menstruación digna: los permisos menstruales en el trabajo. Este debate se abrió como consecuencia de la petición que hizo el Congreso de la Ciudad de México al Congreso de la Unión para hacer modificaciones a la Ley Federal del Trabajo —LFT— para que las mujeres menstruantes puedan tener dos días de baja laboral con goce de sueldo por cólicos. Adicionalmente, la iniciativa propone que las modificaciones a la —LFT— también integren otras políticas y protocolos para garantizar que las personas que soliciten estas licencias no sean discriminadas, como sucede en muchas ocasiones con las licencias de maternidad.

Entendemos como dictaminadores que, aunque la menstruación y las condiciones o padecimientos relacionados con este ciclo han estado históricamente invisibilizados, las mujeres han conquistado espacios en la medicina para estudiar y dar espacio a la salud con perspectiva de género. La dismenorrea está definida por la Secretaría de Salud federal[3] como los dolores o espasmos que se experimentan durante la menstruación en la parte baja del abdomen, siendo agudos e intermitentes. En algunos casos se presenta dolor también en la espalda baja. Se clasifica a su vez en dos tipos:

---

[2] Consultable en: https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Licencia-menstrual-y-otros-derechos-laborales-pendientes-en-Mexico-20230222-0039.html

[3] Consultable en: https://www.gob.mx/salud/articulos/cuando-llega-el-periodo-menstrual

Dismenorrea primaria: dolor menstrual que ocurre cuando comienza el periodo menstrual y no está relacionado con algún problema específico y, dismenorrea secundaria: dolor menstrual que se desarrolla en mujeres que con anterioridad habían presentado ciclos normales y está relacionada con padecimientos como endometriosis, miomas, enfermedad inflamatoria pélvica.[4]

El Fondo de Población de las Naciones Unidad -UNFPA- establece en el documento denominado *La Menstruación y derechos humanos- Preguntas frecuentes*[5]: Una queja común relacionada con la menstruación es la dismenorrea, también conocida como cólicos menstruales o períodos menstruales dolorosos. Se presenta a menudo en forma de dolor pélvico, abdominal o de espalda. En algunos casos, este dolor puede ser debilitante. Los estudios muestran que la dismenorrea es un problema ginecológico importante entre mujeres de todo el mundo, que contribuye al ausentismo escolar y laboral, al tiempo que disminuye la calidad de vida.

Lo anterior nos sigue indicando la magnitud del problema, sin embargo, a la fecha existen distintas iniciativas de reformas legales al respecto, presentadas en el Congreso de la Unión, entre las cuales se encuentran:

1. La presentada por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en el Senado de la República, en febrero de 2022.

2. La presentada por el diputado local Nazario Norberto (Morena), en octubre de 2021, ante el Congreso de la Ciudad de México, misma que fue aprobada por el Congreso de la Ciudad de México el pasado 14 de febrero 2023, para ser presentada en el Congreso de la Unión.

---

[4] Consultable en: https://www.gob.mx/salud/articulos/cuando-llega-el-periodo-menstrual

[5] Consultable en: https://www.unfpa.org/es/menstruaci%C3%B3n-preguntas-frecuentes
El UNFPA también promueve la información y desarrollo de capacidades relacionadas con la salud menstrual. A modo de ejemplo, algunos programas del UNFPA enseñan a las niñas a hacer toallas sanitarias reutilizables. Otros las sensibilizan en lo relativo a las copas menstruales.

3. La presentada en el Senado de la República en marzo de 2020 por la legisladora Claudia Ruiz Massieu (PRI).

4. La presentada por Ana Francis López Bayghen, diputada y presidenta de la Comisión de Igualdad de Género del Congreso de la ciudad de México en febrero de 2023.

5. La presentada por el Congreso del Estado de Campeche el 8 de marzo de 2023.[6]

Aun cuando a principios del año 2023, la Cámara de Diputados recibió como ya identificamos del Congreso de la Ciudad de México dos iniciativas más con el objetivo de reformar la Ley Federal del Trabajo (LFT) para conceder un permiso de ausencia con motivo de su ciclo menstrual *permiso menstrual*. Ninguna de dichas iniciativas han sido aprobadas ni promulgadas, por lo que, al día de hoy se trata de proyectos de ley.

Con este esquema de propuestas, la menstruación debe ser reconocida como un asunto esencial en materia de salud pública e igualdad de género. Es menester manifestar que en algunos países se ha discutido la posibilidad de otorgar permisos menstruales, pero sólo algunos de ellos han reconocido el derecho de la mujer a la salud y a igualdad de trato en este ámbito. Por ejemplo, Japón y Zambia actualmente otorgan permisos menstruales no remunerados, a diferencia de Corea del Sur e Indonesia donde este permiso sí es remunerado. Mas aún, Taiwán otorga tres permisos menstruales anuales, cada uno de un día con goce de sueldo[7].

[6] Consultable en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/iniciativas_con_cclxv.php?doctot=Iniciativa&fechat=&comt=&filit=&propot=&edot=1&pert=&titt=menstruaci%F3n

[7] Consultable en: https://news.un.org/es/story/2022/01/1502512

Sabemos que las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión reconocen que el derecho a trabajar en condiciones adecuadas y decentes es un derecho humano fundamental reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LFT. La OIT define trabajo decente como aquel trabajo productivo que llevan a cabo hombres y mujeres en condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad humana[8]. Por ello, el principal objetivo de las iniciativas es asegurar el trabajo bajo oportunidades iguales para las personas menstruantes en un ambiente sano y saludable durante su ciclo menstrual. Es decir, se establece que las personas menstruantes deben tener acceso a trabajar en condiciones decentes y equitativas, y que el patrón tiene la obligación de implementar medidas de seguridad e higiene en el trabajo. Coinciden en que las causas más comunes que provocan estrés, angustia y disrupciones en el trabajo experimentadas por personas menstruantes, situaciones similares a las que analizamos en la iniciativa que nos ocupa.

Las iniciativas proponen reformar la LFT a efecto de imponerle a los patrones nuevas obligaciones laborales. Si éstas avanzan en los términos propuestos, los patrones tendrían que otorgar a sus empleadas un permiso menstrual con goce de sueldo. Ninguna de las Iniciativas limita el permiso a un número específico de ocasiones por año, por lo que, podría entenderse que el mismo podría solicitarse de forma mensual. Las propuestas se encuentran en discusión y aún podrían estar sujetas a cambios. En caso de ser aprobadas, esta nueva obligación sería exigible para todos los patrones a partir del siguiente día en que fuese publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a lo anterior, consideramos que existen acciones que se pueden implementar para atender esta materia, creemos que los patrones deben contribuir en

[8] Consultable en: https://mexico.un.org/es/233897-gesti%C3%B3n-digna-de-la-menstruaci%C3%B3n-una-prioridad-para-el-trabajo-coordinado-de-unicef-y-sus

el apoyo de la salud de la mujer y de otros en el trabajo con independencia si las iniciativas son dictaminadas o no o si existe necesidad de iniciar nuevamente en el tema, como lo es la propuesta que dictaminamos *que plantea incorporar en las legislaciones federales en materia del trabajo, el derecho mensual para descansar hasta 3 días, con goce de salario íntegro, a aquellas mujeres con padecimientos menstruales incapacitantes, por lo que en caso de su aprobación, por tratarse de normativa federal, se debe enviar como iniciativa al Congreso de la Unión con el objeto de que se analice, discuta y en su caso se apruebe; respecto al impacto presupuestal que pudiera provocar esta incorporación en las Leyes federales vinculadas*. Estamos convencidos que los lugares de trabajo deberán permitir que las mujeres se sientan más cómodas durante su ciclo, por ejemplo, asegurarse de que tienen acceso a un suministro de agua confiable que promueva la limpieza, así como recipientes para disponer de productos menstruales y acceso a analgésicos o cualquier otro material para ciclo menstrual. Además, se pueden implementar otras acciones, tales como; horario reducido, horarios flexibles, teletrabajo, o la posibilidad de tomar uno o días de ausencia sin pérdida o menoscabo en el salario o en detrimento de sus derechos laborales adquiridos.

Con respecto al impacto presupuestal que dicha iniciativa que no plantea de origen, coincidimos en lo dicho por la Unidad de Estudios de la Finanzas Públicas, cuando refiere que se advierten alcances distintos, por una parte la Ley Federal del Trabajo provocará efectos derivados de las actividades del sector privado que se dejan de realizar por las personas cuando no acuden a laborar, por lo que implicará a los patrones suplir esas ausencias con otros trabajadores o prescindir de ellas; otro efecto será, el que provocará esta incorporación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado[9], Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional,

[9] Consultable en: Cámara de Diputadas del H. Congreso de la Unión (2021). Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional. Recuperado 05 de mayo de 2023. Sitio web: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTSE.pdf

ya que en el sector público, se deben mantener los servicios que prestan estas trabajadoras, sobre todo en aquellos casos en que realicen actividades primarias o de primer contacto con la ciudadanía. No obstante, lo anterior, en ambos casos por ser trabajadoras en activo no representa un costo adicional de salario a los patrones su descanso, por lo que solo será oneroso en aquellos casos que, por la recurrencia e incidencia de casos, se tuviera como estrategia contratar personal que supla estas ausencias, pudiendo ser sobre todo en grandes empresas donde sean recurrentes estas solicitudes. A efecto de identificar la población de mujeres que se beneficiarán con este derecho, siendo aquellas que están en condiciones de trabajar (población económicamente activa) y que actualmente se encuentran ocupadas o desocupadas laboralmente, se tiene que, en marzo de 2023, la Población Económicamente Activa (PEA) fue de 60.5 millones de personas, de los cuales 59.02 millones de personas estuvieron ocupadas durante marzo y 1.45 millones de personas estuvieron desocupadas. Al distinguir por sexo, se identifica que la PEA de hombres fue de 35.84 millones y 24.62 millones correspondió a mujeres. La ocupación de hombres fue de 34.9 millones de y la ocupación de mujeres fue de 24.1 millones.

Con la finalidad de estimar un impacto económico derivado de la implementación del derecho que señala el iniciante, se considera que la PEA de mujeres ocupadas (24.62 millones) se beneficiarían directamente con la entrada en vigor de la presente iniciativa y que el descanso de hasta 3 días tendría un impacto económico de hasta 3,657.47 millones de pesos tomando en consideración que más del 70% de mujeres ocupadas perciben de 1 hasta 2 salarios mínimos. Sin embargo, la condición de informalidad en la que se encuentra el 56% de la población de mujeres ocupadas pudiera ser un factor determinante al momento de cuantificar el beneficio esperado en el bienestar de las mujeres.[10]

[10] Consultable en: https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/5776
Estudio de impacto presupuestal que elaboró la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, derivado del acuerdo tomado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en relación al alcance de la iniciativa.

Por lo anterior, no obstante, las bondades de la iniciativa, se considera poco conveniente remitir al Congreso de la Unión una iniciativa más en el tema, pues aun cuando este ya está iniciado a nivel federal, no muestra un seguimiento legislativo que actualice esa norma federal.

Dados los argumentos esgrimidos, esta comisión legislativa determina que la iniciativa no tiene la viabilidad en razón del excesivo compendio de iniciativas referentes a la misma pretensión, las cuales cuentan con el estatus de pendiente su determinación, por lo que esta comisión legislativa considera que la propuesta aunque pretende abordar un tema relevante y el alcance de la misma resulta ambicioso, cuenta con un escaso apoyo por parte del legislador federal, por lo que resulta conveniente esperar las determinaciones de las iniciativas que han sido remitidas, las cuales están pendientes de dictaminar.

Conforme lo anterior, y en aras de seguir procurando el bienestar de los derechos fundamentales de la ciudadanía, seguiremos tomando acciones -desde el ámbito legislativo- que realicen mecanismos jurídicos que fortalezcan los derechos laborales y de salud, y será entonces desde otra óptica ese seguimiento.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Único. Se considera improcedente la iniciativa suscrita por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un párrafo segundo a la fracción XXVII del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo y un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional y se ordena el archivo definitivo.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso de Estado, para los efectos conducentes.

GUANAJUATO, GTO., A 4 DE DICIEMBRE DE 2023
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Diputada Susana Bermúdez Cano

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputado Rolando Fortino Alcántar Rojas

Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá

Diputado Gerardo Fernández González

Diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes