

**RECOMENDACIÓN 180 /2024**

**SOBRE EL CASO DE LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD PARA LA PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN A LA SALUD, Y PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, POR PARTE DEL ISSSTE, ANTE EL OTORGAMIENTO PARCIAL DE LA LICENCIA MÉDICA POR MATERNIDAD EN AGRAVIO DE QV.**

**Ciudad de México a, 17 de julio de 2024.**

**MTRA. BERTHA MARÍA ALCALDE LUJÁN  
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE  
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE  
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

*Apreciable Directora General:*

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los hechos y las evidencias del expediente **CNDH/6/2023/19101/Q**, relacionado con el escrito que QV presentó ante esta Comisión Nacional en contra de personas servidoras públicas adscritas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a quienes atribuye la restricción del goce de treinta días de licencia médica por maternidad.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3°, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 1°, 6°, 7°, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto, en que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para este último efecto, se precisa que las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para las distintas personas involucradas en los hechos, son las siguientes:

Denominación	Claves
Persona Quejosa / Víctima	QV
Persona Víctima	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP

4. En la presente Recomendación la referencia a diversas instituciones, dependencias, normatividad y conceptos se hace mediante el uso de acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales pueden ser identificadas como sigue:

<b>Denominación</b>	<b>Siglas, acrónimo o abreviatura</b>
Clínica de Medicina Familiar “Iztapalapa II” en la Ciudad de México del ISSSTE	Clínica Iztapalapa II
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	CEAV
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/Organismo Constitucional/CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Ley Federal del Trabajo	LFT
Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado	LFTSE
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	LGAMVLV
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

## **I. HECHOS**

5. El 29 de noviembre de 2023, se recibió en este Organismo Nacional el escrito de QV, en el que señaló que labora en la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que durante el cuarto mes de gestación acudió el 14 de julio de 2023 a revisión a la Clínica Iztapalapa II, ocasión en la que informó al médico tratante del consultorio 6, del turno

vespertino que el nacimiento se llevaría a cabo en una institución particular, acompañando estudios y ultrasonidos realizados en el servicio particular. En respuesta el mismo médico le pidió que acudiera a dos consultas adicionales para generar los correspondientes antecedentes institucionales de la atención.

**6.** Agregó, que en una segunda cita llevada a cabo el 5 septiembre de 2023, asistió a la Clínica Iztapalapa II para su revisión con el mismo médico del turno vespertino, quien después de revisar los estudios y ultrasonidos que le habían sido realizados en el servicio médico particular, estableció la fecha probable del parto, requiriendo acudiera nuevamente dentro de la semana que comprende del 16 al 20 de octubre de 2023, para recibir la licencia médica por maternidad.

**7.** Precisó que acudió a una tercera cita médica el 20 de octubre de 2023 con el médico del turno matutino en el mismo consultorio, quien se negó a expedir la licencia médica por maternidad, argumentando que faltaba un día para la semana 37, aunado a la falta de notas médicas o documentos que avalaran la gestación. En esa misma fecha AR1 le confirmó que ante la falta de estudios previos del ISSSTE, no le podían extender la licencia médica por maternidad, ofreciendo nueva cita para el viernes 27 de octubre de 2023 con la ginecóloga, quien expediría un pase para acudir a la clínica de alta especialidad, considerando que el embarazo era de alto riesgo.

**8.** Añadió que el nacimiento de V1 ocurrió el 26 de octubre de 2023, previo trabajo de parto que inició desde el día anterior, lo que le impidió acudir a la cita programada el 27 de octubre de la misma anualidad.

9. Indicó que acudió nuevamente a la Clínica Iztapalapa II el martes 31 de octubre de 2023 a las 7:00 horas para requerir la licencia médica por maternidad, presentando todos los documentos requeridos para ello. Para recibir la atención se generó una cita a las 9:00 horas de ese mismo día, la cual no se llevó a cabo por causas imputables al ISSSTE, misma que se reprogramó a las 12:00. Durante el desarrollo de la cita, la doctora del consultorio 16 turno matutino le entregó la licencia médica por maternidad, misma que únicamente abarcó 60 días, atendiendo las instrucciones de AR1, quien personalmente le confirmó que conforme a la normatividad es el periodo que le corresponde.

10. En atención a los hechos, se inició el expediente **CNDH/6/2023/19101/Q** por lo que, con el fin de documentar las violaciones a derechos humanos, se solicitó información al ISSSTE; y personas visitadoras adjuntas adscritas a esta Comisión Nacional, llevaron a cabo diversas diligencias, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

11. Escrito de QV recibido en este Organismo Nacional el 29 de noviembre de 2023, en la cual manifestó los hechos materia de su queja, al cual anexó las documentales siguientes:

11.1. Constancia de asistencia de QV a la Clínica Iztapalapa II de fecha 14 de julio de 2023, suscrita por PSP1, en la que se asentó que asistió a consulta externa.

11.2. Licencia Médica Serie 092LM191155 (último dígito ilegible), de fecha 31 de octubre de 2023, suscrita por PSP2 a favor de QV, por 60 días (del 26 de octubre de 2023 al 24 de diciembre de 2023).

**12.** Correo electrónico de 06 de diciembre de 2023, remitido por QV a este Organismo Nacional en el que refirió a la persona Visitadora Adjunta responsable de la integración del citado expediente, que no le habían extendido la licencia médica por maternidad.

**13.** Escrito de QV recibido en este Organismo Nacional el 09 de enero de 2024, por medio del cual amplió los hechos narrados en su escrito de fecha 29 de noviembre de 2023, al cual adjunto la documental siguiente:

**13.1** Documento denominado “Asignación de clave de nueva cita” del cual se advirtió que QV tuvo una cita programada en la Clínica Iztapalapa II el día 05 de septiembre de 2023, en el consultorio 6 de medicina familiar con PSP1.

**14.** Oficio DEISE/SAD/JSCDQR/DAQMA/I742-10/24 de 20 de marzo de 2024, signado por PSP2, a través del cual rindió el informe que fue solicitado al ISSSTE por este Organismo Nacional para la atención del asunto de QV, mediante el cual precisó que AR1 tuvo conocimiento del caso e indicó otorgar la Licencia por 60 días, con sustento en los Lineamientos que se encuentran en el Reglamento de Servicios Médicos, al cual adjunto la documental siguiente:

**14.1** Oficio No. DRO/SM/CMFIZTII/D/130 BIS/2024 de 29 de febrero de 2024, suscrito por AR2 el cual reconoce implícitamente la gestación que llevó QV y el nacimiento de V1; de igual forma describió las citas vespertinas llevadas a cabo el 14 de julio y el 5 de septiembre de 2023 en la Clínica Iztapalapa II; respecto a las citas matutinas, confirma las llevadas a cabo los días 20 y 31 de octubre de 2023; fundamentó la determinación de otorgar únicamente 60 días de licencia médica por maternidad, de

conformidad con lo dispuesto por el artículo 121 del Reglamento de Servicio Médicos del ISSSTE.

15. Acta circunstanciada de 7 de junio de 2024, en la que el personal de este Organismo Nacional hizo constar que se sostuvo brigada de trabajo virtual con PSP2, a quien se le hizo de su conocimiento los hechos y se le cuestionó la posibilidad de poder conciliar el caso que nos ocupa, a lo cual indicó que no era posible, toda vez que su normatividad no se los permite.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

16. Previo al nacimiento de V1, QV acudió a tres citas médicas a la Clínica Iztapalapa II, ocasiones, sin que se le otorgara por parte del ISSSTE la licencia pre natal.

17. Con motivo del nacimiento de V1 el ISSSTE expidió el 31 de octubre de 2023 en favor de QV, Licencia Médica por sesenta días que transcurrieron del 26 de octubre al 24 de diciembre de 2023.

18. No existen evidencias que acrediten el inicio por parte del Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE de procedimiento alguno con motivo de las presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos por QV.

### **IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE EVIDENCIAS**

19. Del análisis lógico jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2023/19101/Q**, en términos del artículo 41 de la Ley de este Organismo

Nacional, con perspectiva de género e interés superior de la niñez, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, así como de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por esta CNDH y los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH, se contó con medios de convicción que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez, por parte del ISSSTE, ante el otorgamiento incompleto de la licencia médica por maternidad en agravio de QV.

**20.** Como premisas de análisis, en primer lugar, se presenta un análisis del contexto que sirve para: a) Valorar ampliamente los hechos y los derechos en cuestión atendiendo al contexto dentro del cual se insertan; b) Valorar adecuadamente las evidencias para determinar la responsabilidad; c) Establecer la procedencia de ciertas medidas de reparación; y d) Como criterio orientador respecto de la obligación de investigar los casos en cuestión. Enseguida se desarrolla el apartado que describe el contenido y alcance de los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez, seguido por el detalle de las omisiones del ISSSTE, aunado su impacto en QV y V1, especificando su responsabilidad y las medidas para la reparación integral del daño derivadas de las omisiones victimizantes.

#### **A) Análisis contextual sobre la maternidad y la seguridad social.**

**21.** En virtud de la importancia que reviste el caso, esta Comisión Nacional considera pertinente referirse a la situación contextual en la que se circunscribieron los hechos

materia del presente asunto, estimando importante ahondar brevemente sobre el derecho a la maternidad.<sup>1</sup>

**22.** El embarazo y la maternidad son etapas de particular vulnerabilidad para las personas trabajadoras y sus familias; las personas embarazadas y las madres en período de lactancia requieren una especial protección para evitar daños a su salud o a la de sus hijos o hijas, y necesitan un tiempo adecuado para el parto, para su recuperación y para dar las atenciones que el producto del embarazo requiera; por otra parte, necesitan una protección que les garantice que no van a perder sus empleos por el solo hecho del embarazo o el ejercicio de la maternidad.

**23.** Esa protección no solo garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso y permanencia en el empleo, sino que también les garantiza un ingreso para ellas y sus familias. La preservación de la salud de las trabajadoras embarazadas y de las madres en período de lactancia, así como la protección contra la discriminación laboral son condiciones esenciales para la consecución de una efectiva igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el trabajo y para permitir que las personas trabajadoras constituyan familias en condiciones de seguridad económica

**24.** A manera de contexto es preciso destacar que, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la maternidad es el *“Estado o cualidad de madre”*.

**25.** Por otra parte, el artículo 4 de la Constitución, en lo que interesa, dispone:

---

<sup>1</sup> Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, I(dh)eas, CNDH, 2021, pág.5. Puede verse: Recomendación 113/2023; Recomendación 109/2023 y Recomendación 108/2023.

*“Artículo 4°.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.*

*Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.*

*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.*

*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. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social...”*

**26.** De la norma trascrita, en lo que aquí es relevante, tenemos que las prerrogativas que se establecen respecto de la maternidad son dos: (i) sobre decidir de manera libre y responsable el número y espaciamiento de los hijos y (ii) la protección de la salud.

**27.** Además, existe una interrelación de derechos entre madre e hijo, desde que este último está gestando en el vientre de ella y que dependerá de los cuidados que tenga para que los nueve meses en promedio que dura el embarazo llegue a buen término. Siendo que, a partir de que tenga a su bebé, nacerán otra una serie de derechos inherentes al mismo y a la relación madre-hijo o madre- hija, todo con el fin de que gocen de una vida digna.

**28.** Respecto a la vida digna, la Primera Sala de la SCJN, al resolver el amparo en revisión 1388/2015, concluyó que:

*“El derecho a la vida digna debe ser entendido no sólo como el derecho al mantenimiento de la vida en su acepción biológica, sino como el derecho a (i) la autonomía o posibilidad de construir el “proyecto de vida” y de determinar sus características (vivir como se quiere); (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), y (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”*

**29.** Lo anterior, tiene íntima relación con el concepto proyecto de vida el cual ha sido motivo de pronunciamiento por parte de la CrIDH, a propósito de los daños futuros que pueden causarse en una persona a través de la violación de sus derechos humanos:

*“...El ‘proyecto de vida’ se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte.<sup>2</sup>*

**30.** Respecto al derecho a la libre personalidad, la Primera Sala de la SCJN, en la tesis P. LXVI/2009 estableció que *“comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción*

---

<sup>2</sup> CrIDH Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. (Reparaciones y Costas), visible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_42\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf)

*sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.*<sup>3</sup>

**31.** A continuación, se desarrolla el marco constitucional, convencional, legal y reglamentario que reconoce y desarrolla las prerrogativas de las madres trabajadoras al servicio del Estado, las cuales contribuyen a la protección de las mujeres trabajadoras que libremente decidan gozar y ejercer su derecho a la maternidad.

## **B) Derecho a la seguridad social**

**32.** El artículo 123 de la CPEUM reconoce el derecho a la seguridad social y se establecen las prestaciones mínimas que contiene. El derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del Estado se reconoce en la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la CPEUM. Tales disposiciones, no sólo contienen las bases mínimas de seguridad social, sino que de ellas también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a las personas trabajadoras y a sus familias ante los riesgos a los que se encuentran expuestas, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

**33.** Con referencia a instrumentos internacionales, que en términos del artículo 1° constitucional forman parte del parámetro de regularidad constitucional, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación para el

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 7

Estado mexicano de lograr por medios adecuados y mediante la vía legislativa la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, esto es, la previsión social.

**34.** Para la OIT el derecho humano a la seguridad social comprende:

*[...] la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.<sup>4</sup>*

**35.** Desde 1944, la Declaración de Filadelfia de la OIT exhortaba a la comunidad internacional a ampliar las medidas de seguridad social mediante cooperación entre las instancias encargadas de esa materia en cada nación.

**36.** La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece:

*Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*

*Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

---

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Ginebra, Suiza, OIT, 2003, p. 1

37. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales consagra el derecho a la seguridad social en los términos siguientes:

*Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.*

38. Respecto al contenido del derecho a la seguridad social reconocido en el instrumento internacional al que se hace mención, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, ha sostenido en la Observación General 19, que:

*[...] El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.*

*2. El 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. [Énfasis añadido].*

39. La CrIDH, al resolver el caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú, respecto del contenido al derecho a la seguridad social, precisó que:

*167. En relación con lo anterior, el Tribunal reitera que, del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana y de los demás instrumentos mencionados, se pueden derivar elementos constitutivos*

*del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla. En el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando este llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.<sup>5</sup>*

### **C) Protección a la maternidad por medio de la seguridad social**

**40.** La Constitución Federal, en su texto original, tutelaba en el artículo 123 el derecho a la maternidad en los términos siguientes:

*“V.- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiera adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.”*

**41.** De cuyos términos se desprende que el Constituyente originario contempló la protección a las mujeres durante el periodo de maternidad. Para tutelar la salud y la vida tanto de la madre como del embrión, determinó que durante los tres meses anteriores al

---

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

parto las mujeres no desempeñarían trabajos físicos que exijan un esfuerzo material considerable.

**42.** Además se estableció que en el mes siguiente al parto deberían disfrutar de un periodo de descanso, así como percibir su salario íntegro, conservando su empleo y los derechos laborales que hubiesen adquirido.

**43.** Acorde con el citado precepto constitucional, las mujeres trabajadoras se encontraban obligadas a continuar prestando sus servicios hasta el día anterior al momento del parto. Con la única protección de que durante los tres meses anteriores a la fecha probable de parto se les excluyera de realizar labores que representaran un esfuerzo físico considerable.

**44.** Durante el mes posterior al parto, tenían derecho a disfrutar de un descanso, junto con el pago de su salario y a conservar su empleo. En el periodo de lactancia, se establecieron dos periodos de descanso por día, para alimentar a sus hijos.

**45.** Por Decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1974, se reformó la fracción XI, inciso c) del artículo 123, apartado B, de la CPEUM para quedar como sigue:

*“XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:*

*...*

*c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que*

*hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.”*

**46.** Conforme a la citada reforma, se determinó que el derecho a no realizar esfuerzos físicos que signifiquen un peligro para la salud de la mujer en relación con la gestación, debe abarcar toda la etapa del embarazo.

**47.** Además, se estableció un descanso forzoso de un mes anterior a la fecha fijada aproximadamente para el parto y dos meses posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

**48.** Los motivos que el Constituyente Permanente tuvo en cuenta para reformar el citado precepto constitucional, son los siguientes:

*La Fundamental norma sobre igualdad jurídica entre el hombre y la mujer posee además implicaciones de la mayor importancia en el ámbito del Derecho Laboral. De ahí que también se solicite la reforma del artículo 123 en sus apartados A y B.*

*(...)*

*Es llegado entonces el momento en que, tanto por merecimiento propio, como por un loable sentido de solidaridad social que la mujer mexicana ha manifestado reiteradamente, su acceso y libertad de empleo deban considerarse, en todos los casos, en un plano equiparable al del varón (...).*

*En las circunstancias actuales de nuestro avance social, la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad,*

preservando la salud de la mujer y del producto en los períodos de gestación y la lactancia.

(...)

En virtud de las consideraciones anteriores, la presente iniciativa plantea sendas reformas a los apartados A y B del artículo 123 Constitucional, guiadas por el propósito de abrir a la mujer, con máxima amplitud, el acceso al trabajo, así como por el objetivo de proteger al producto de la concepción y establecer, en suma, condiciones mejores para el feliz desarrollo de la unidad familiar. (...).”

Por su parte, en el Dictamen de la Cámara de Diputados se indicó:

(...) La presente realidad social demanda nuevas disposiciones normativas. Las reformas propuestas al artículo 123 Constitucional en sus Apartados A y B elimina antiguos valladares que han devenido discriminatorios para la mujer, ensanchan su acceso al mercado de trabajo y estatuyen igual tratamiento para ambos sexos, lo que implica igualdad de oportunidades en materia laboral, con la salvedad del relativo a los ciclos de gestación y lactancia.  
(...).”

En el mismo sentido, en el Dictamen de la Cámara de Senadores

(...)

Finalmente, considerando llegado el momento, tanto por merecimiento propio, como por un loable sentido de solidaridad manifestado por la mujer mexicana, se propone en la Iniciativa su acceso y libertad de empleo equiparables a los del varón... con la única diferencia, de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y de lactancia...

(...) Ello determinó a proponer las reformas al artículo 123 Constitucional, en sus apartados A y B, para ampliar el radio de acción y el acceso a las oportunidades de trabajo también a la mujer, al igual que al hombre, con la sola salvedad para aquélla, en los ciclos de la gestación y de la lactancia,

*reforma constitucional con la que, al igual que con todas las anteriormente señaladas, están de acuerdo las Comisiones que suscriben”.*

**49.** Así, al reformar el texto de la fracción XI, inciso c) del artículo 123, apartado B, de la CPEUM, el Constituyente Permanente consideró que ante la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, la única diferenciación que podía realizar válidamente es aquella que derive de la protección social de la maternidad, esto con el fin de preservar tanto la salud de la mujer como la del producto de la concepción en los periodos de gestación y lactancia.

**50.** De esta manera, a fin de ampliar las oportunidades laborales de la mujer, en condiciones de igualdad, el Constituyente se planteó como objetivo proteger a el hijo o hija de la madre trabajadora y establecer mejores condiciones para el desarrollo familiar, para lograr ese fin, determinó necesario proteger a la mujer trabajadora durante los periodos de gestación y lactancia.

**51.** En esas circunstancias, con el propósito de preservar la salud de la mujer y del producto del embarazo en los periodos de gestación y lactancia, así como establecer mejores condiciones para el desarrollo familiar, el Constituyente Permanente determinó que la protección en relación con los trabajos físicos que requieran un esfuerzo considerable, debe abarcar toda la gestación.

**52.** Además, el periodo de descanso se extendió a un mes previo al parto y dos posteriores. De esta manera, el Poder reformador de la Constitución mostró su preocupación por proteger a la mujer trabajadora durante un periodo de vida en el que es significativamente vulnerable. Se trata de un derecho que por un lado involucra aspectos de salud tanto de la madre como del hijo o hija, de ahí la importancia de protegerla de la

realización de esfuerzos físicos excesivos, así como de asegurarle un descanso obligatorio que le permita recuperar su salud y proporcionar cuidados adecuados al recién nacido.<sup>6</sup>

**53.** Por otro lado, al ampliar la protección en el periodo de embarazo, el Constituyente expresó su preocupación por asegurar la igualdad de la mujer en el empleo, así como su estabilidad en el mismo. Lo que implica que la protección de la mujer en esa etapa no queda reducida a las prestaciones enfocadas a su salud y la de su hijo, sino que además, con el fin de asegurar la protección a la familia, la dignidad en el trabajo y evitar la discriminación en el empleo por razones de embarazo y maternidad, se estableció que durante el descanso por maternidad debe recibir su salario íntegro y conservar su empleo, así como gozar del derecho a tomar descansos obligatorios para alimentar a sus hijos durante el periodo de lactancia.

**54.** Lo anterior se desprende de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en su artículo 11.2 que dispone.

*2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:*

*a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;*

---

<sup>6</sup> Esta Comisión Nacional reconoce que la misma situación puede ser aplicable a tanto a mujeres como a personas con capacidad para gestar.

*b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;*

*c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;*

*d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.*

**55.** El derecho de protección en el embarazo y la maternidad no sólo constituye un factor para proteger la salud de la madre y su hijo, sino que, al constituir un aspecto fundamental para garantizar la no discriminación de la mujer en el empleo, se traduce en un derecho que permite el acceso al trabajo decente en la medida en que permite a la mujer acceder a las condiciones mínimas de bienestar para ella y su familia.

**56.** La protección a la mujer en el trabajo durante el periodo de maternidad no sólo constituye un derecho del que debe gozar frente al patrón, pues también se complementa con la posibilidad de acceder a los derechos de seguridad social, que acorde con el artículo 123, apartado B, fracción XI de la CPEUM.

**57.** Apoya lo anterior, lo previsto en el artículo 10.2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales, que establece:

*2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las*

*madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.*

**58.** En ese sentido, a efecto de determinar los alcances del derecho al periodo de descanso por maternidad en el ámbito de la seguridad social, es necesario analizarlo conjuntamente con los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, pues el Pleno de la SCJN, en la jurisprudencia P./J.20/2014<sup>7</sup>, ha sostenido que de conformidad con el primer párrafo del artículo 1° de la CPEUM, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales se encuentran integradas al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional, por lo que cuando un derecho humano se encuentre reconocido tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo a las personas la protección más amplia, siempre que la Constitución no prevea una restricción expresa, en cuyo caso, deberá estarse a la norma constitucional.

**59.** En relación con las prestaciones de maternidad, el Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT, ratificado por el Estado Mexicano el 12 de octubre de 1971, en la parte VIII, establece:

---

<sup>7</sup> Época: Décima Época, Registro: 2006224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Página: 202, de rubro y texto: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

**Artículo 46.**

*Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de maternidad, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.*

**Artículo 47.**

*La contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias, y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos, según la defina la legislación nacional.*

**Artículo 49.**

*1. En lo que respecta al embarazo, al parto y sus consecuencias, las prestaciones médicas de maternidad deberán comprender la asistencia médica mencionada en los párrafos 2 y 3 de este artículo.*

*2. La asistencia médica deberá comprender, por lo menos:*

*(a) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y*

*(b) la hospitalización, cuando fuere necesaria.*

*3. La asistencia médica mencionada en el párrafo 2 de este artículo tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la mujer protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.*

*4. Las instituciones o los departamentos gubernamentales que concedan las prestaciones médicas de maternidad deberán estimular a las mujeres protegidas, por cuantos medios puedan ser considerados apropiados, para que utilicen los servicios generales de salud puestos a su disposición por las autoridades públicas o por otros organismos reconocidos por las autoridades públicas.*

**Artículo 50**

*Con respecto a la suspensión de ganancias resultante del embarazo, del parto y de sus consecuencias, la prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o las del artículo 66. El monto del pago periódico podrá variar en el transcurso de la contingencia, a condición de que el monto medio esté de conformidad con las disposiciones susodichas.*

**Artículo 51**

*Las prestaciones mencionadas en los artículos 49 y 50 deberán garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos, a las mujeres pertenecientes a las categorías protegidas que hayan cumplido el período de calificación que se considere necesario para evitar abusos; las prestaciones mencionadas en el artículo 49 deberán también garantizarse a las cónyuges de los trabajadores de las categorías protegidas, cuando éstos hayan cumplido el período de calificación previsto.*

**Artículo 52**

*Las prestaciones mencionadas en los artículos 49 y 50 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, los pagos periódicos podrán limitarse a doce semanas, a menos que la legislación nacional imponga o autorice un período más largo de abstención del trabajo, en cuyo caso los pagos no podrán limitarse a un periodo de menor duración.*

**60.** De cuyos términos se aprecia que las normas mínimas de protección a la maternidad, deberán comprender el periodo de embarazo, el parto y sus consecuencias, así como la suspensión de ganancias resultantes de los mismos.

**61.** En lo que respecta al embarazo, al parto y sus consecuencias, las prestaciones médicas de maternidad deben comprender asistencia médica, es decir, asistencia prenatal, asistencia durante el parto, asistencia puerperal y la hospitalización cuando sea

necesaria. Esta prestación tiene como objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la mujer protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.

**62.** En cuanto a la supresión de ganancias resultante del embarazo, del parto y de sus consecuencias, la prestación consistirá en un pago periódico.

**63.** Estas prestaciones, las médicas y la de subsidio por supresión de ganancias, deberán concederse durante todo el transcurso del embarazo. Sin embargo, los pagos periódicos podrán limitarse a doce semanas, a menos que la legislación nacional imponga un periodo de abstención de trabajo. En todo caso, los pagos periódicos no pueden limitarse a un menor periodo de duración.

**64.** De lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 de la CPEUM y la norma convencional antes citada se desprende que el derecho de protección a la maternidad implica la convergencia de derechos como el de protección a la salud de la madre y su hijo, la no discriminación de la mujer en el empleo, la estabilidad laboral y el desarrollo familiar.

**65.** Entre las prestaciones de protección a la maternidad se encuentra un descanso durante los periodos prenatal y posnatal, así como un pago periódico que tiene como objeto subsidiar la supresión de ganancias durante esa etapa.

**66.** Conviene destacar que el derecho a disfrutar de un descanso y a recibir un pago periódico por razones de maternidad, constituyen derechos que no son susceptibles de ser divididos o fragmentados. Esto es, si bien en atención al derecho a la salud de la

madre/trabajadora y su hijo, ésta tiene derecho a disfrutar de un descanso durante el periodo de maternidad, lo cierto es que no se puede actualizar el disfrute de ese derecho sin que reciba pago de una remuneración que le permita subsistir y sostener las necesidades básicas para el bienestar de su familia y viceversa, tampoco es posible considerar que la trabajadora reciba el pago periódico correspondiente, sin disfrutar del descanso de maternidad respectivo.

**67.** En ese sentido, el pago periódico se constituye en una contraprestación que tiene como fin mantener los ingresos de la madre trabajadora, durante el periodo en que se suspende el trabajo por cuestiones de maternidad.

**68.** Ello implica que cuando una norma prevenga un periodo mínimo para el descanso de maternidad, el pago periódico se le debe otorgar por el mismo lapso y viceversa, es decir, al establecer un periodo mínimo para el pago, también se establece el lapso en el que deberá disfrutarse del periodo de descanso.

**69.** Por tanto, si la norma internacional citada establece que se deberá otorgar un pago periódico que no podrá limitarse a un periodo inferior a doce semanas, esto implica que el descanso por maternidad tampoco puede ser inferior al mencionado periodo.

**70.** Por su parte, la CPEUM establece que el periodo de descanso y el derecho a recibir el salario y a conservar el empleo, deberá otorgarse a la madre trabajadora, durante un mes anterior a la fecha probable del parto (equivalente a 4 semanas) y dos meses posteriores (equivalentes a 8 semanas).

71. Así, ambas normas contemplan un periodo de descanso por maternidad y un pago periódico por doce semanas, con la distinción de que la norma convencional establece expresamente que estas prestaciones no podrán ser menores al mencionado periodo.

72. El artículo 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE dispone lo siguiente:

*“La Licencia Médica por Maternidad, se otorgará por el Médico Tratante a las aseguradas en la etapa de gestación por un periodo de noventa días naturales, de los cuales treinta tienen por objeto proteger a la madre y el producto antes de la fecha aproximada del parto, y los sesenta restantes para cuidados maternos, dicha Licencia Médica puede expedirse a partir de la semana treinta y seis del embarazo.*

*Cuando el producto sea prematuro, los días de descanso no disfrutados antes del parto por la madre, se podrán sumar a la licencia de Maternidad de sesenta días posteriores al parto, a fin de garantizar los noventa días señalados por la normatividad aplicable.”*

73. La aplicación e interpretación que hacen AR1 y AR2 de dicha disposición para otorgar exclusivamente la licencia post parto de 60 días es contraria al Convenio 102 de la OIT que establece que el pago periódico por maternidad no puede ser inferior a doce semanas.

74. En forma orientadora, debido a que no ha sido ratificado por el Estado mexicano, el artículo 4° del Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), establece la duración de la licencia de maternidad, de al menos 14 semanas. Dicha disposición indica respecto al periodo prenatal de dicha licencia, que *“deberá prolongarse por un período equivalente al transcurrido entre la fecha presunta del parto y la fecha en*

*que el parto tiene lugar efectivamente, sin reducir la duración de cualquier período de licencia obligatoria después del parto”.*<sup>8</sup>

**75.** Si bien los artículos 123, apartado B, fracción XI, de la CPEUM; y 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE únicamente contemplan el derecho de las madres trabajadoras a disfrutar de un periodo de descanso de un mes anterior a la fecha aproximada del parto y seis semanas posteriores al mismo, así como el de recibir su salario y conservar su empleo, lo cierto es que dicha norma no puede ser interpretada en sentido restringido, pues aun en aquellos casos en que el embarazo se desarrolle sin complicaciones de salud para la madre y su hijo o hija, la fecha probable de parto determinada por el médico no siempre resultará exacta, lo que puede contribuir a que el periodo mínimo de un mes de descanso quede reducido.

**76.** Además, en relación con los casos en que un parto se suscita antes de que concluya la etapa del mes prenatal o incluso antes de que inicie este periodo, el derecho a disfrutar de un periodo de descanso de doce semanas, como mínimo previsto en la mencionada norma convencional, se verá restringido.

**77.** De esta manera, a fin de atender al parámetro mínimo convencional, la norma constitucional y reglamentaria deben aplicarse e interpretarse en el sentido de que la mujer embarazada tiene derecho a un descanso obligatorio de un mes anterior a la fecha probable de parto y de dos meses posteriores a este.

---

<sup>8</sup> La Recomendación de la OIT sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191), dispone sobre la o hija licencia de maternidad que debería extenderse a dieciocho semanas, por lo menos.

**78.** No obstante, en el caso de que el periodo prenatal se recorte en virtud de que el parto se suscite antes de la fecha programada por el médico o bien, que la madre trabajadora se vea imposibilitada para disfrutarlo en virtud de problemas administrativos internos del ISSSTE como los ocurridos a QV.

**79.** El periodo prenatal que no pueda disfrutarse, deberá otorgarse de manera conjunta con la etapa posnatal hasta completar el mínimo de doce semanas de descanso y su correspondiente pago periódico.

**80.** Ello no implica que en los casos en que el parto se verifique después de la fecha determinada como probable para el parto, el periodo de descanso de posparto deba reducirse.

**81.** Cabe destacar que la posibilidad de autorizar el periodo prenatal no disfrutado conjuntamente con el descanso del posparto, no implica considerar que la última etapa se prorrogó o extendió injustificadamente, sino que con dicha medida se tiende a garantizar que la madre trabajadora pueda disfrutar de manera conjunta de los dos periodos de descanso, lo cual constituye una garantía de protección a la salud de ella y su hijo o hija, en tanto que ambos requieren de cuidados y atenciones.

**82.** De esta manera, considerar que el periodo de descanso prenatal invariablemente debe disfrutarse antes de la fecha de parto, sin posibilidad de que pueda autorizarse que la madre lo disfrute con posterioridad, es decir, conjuntamente con el periodo de descanso post parto, implica impedir a la madre procurar los cuidados necesarios que su hijo recién nacido requiere.

**83.** Por otra parte, la LFTSE indica en su artículo 128 que *“Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo.”*

**84.** Si bien el referido artículo no hace mención de la posibilidad de poder transferir semanas de descanso previas al parto para después del mismo, tal posibilidad sí se desprende de la LFT.

**85.** La LFT, en su artículo 170, con relación a las madres trabajadoras señala que: *“Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.”*

**86.** Por consiguiente, bajo criterios de interpretación sistemática y armónica y atendiendo al principio pro persona de otorgar la protección más amplia debe de tomarse en cuenta y aplicarse de manera supletoria lo previsto en la LFT, situación prevista en el artículo 11 de la LFTSE.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *“Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.”*

**87.** En el caso de QV, en su escrito de queja QV señaló que: *“acudo a cita médica el 20 de octubre Pero con el médico del turno de la mañana en el mismo consultorio, al ingresar a dicha cita le menciono al médico que acudo para que me sea otorgada la Incapacidad por maternidad y el refiere que no puede proporcionarme dicha incapacidad porque no tengo ningún documento que avale mi tiempo de gestación, me pregunta la fecha de ultima regla se la indico y dice que al hacer la cuentas no se puede otorgar porque me falta un día para la Semana 37...”*. (énfasis añadido).

**88.** Por tanto, esta Comisión Nacional señala que no hubo impedimento alguno para que se le otorgaran a QV, las 4 semanas pre natales de licencia de maternidad (un mes), con posterioridad al nacimiento de V1, en aplicación a lo dispuesto por el artículo 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT, incluso ajustando los días de licencia por maternidad, tal y como lo prevé la LFT en su artículo 170, de aplicación supletoria a la LFTSE.

**89.** Derivado de lo hasta ahora señalado, se concluye que resulta ilegal que el ISSSTE haya negado a la QV el otorgamiento de la licencia médica por maternidad, por considerar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE, el periodo de protección a la madre y el producto antes de la fecha del parto, ya había concluido.

**90.** Ello es así, pues como ya se mencionó, el periodo de descanso por maternidad y el pago del salario correspondiente, no deben otorgarse por un lapso menor a doce semanas, tal y como claramente lo dispone el artículo 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT de manera que cuando se actualice el supuesto de un parto prematuro, o problemas de índole administrativo al interior del ISSSTE, no imputables a

QV, dicho Instituto asegurador debería autorizar que la madre trabajadora pueda disfrutar del periodo prenatal conjuntamente con la licencia correspondiente al postparto, ello con el fin de que la madre pueda recuperarse de los problemas de salud suscitados durante el desarrollo del embarazo de alto riesgo, además de estar en aptitud de atender los cuidados que la recién nacida requiere para garantizar su sobrevivencia. Al mismo tiempo que, dicho periodo de descanso le garantizará procurar del bienestar de su familia.

#### **D) Protección del binomio materno infantil y principio del interés superior de la niñez**

**91.** El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que el interés superior del niño se deberá considerar y atender de manera primordial, *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social y las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”*

**92.** Las Observaciones Generales 7 y 14 del Comité de los Derechos del Niño, prevén la realización de los derechos de las niñas y los niños en la primera infancia y a que su interés superior sea consideración primordial, lo cual se encuentra relacionado con lo dispuesto en los artículos 3° y 6° de la Convención sobre los Derechos del Niño, preceptos en los que la participación del Estado como garante ante la vulnerabilidad de la niñez y sus condiciones individuales, obliga a tomar medidas particulares y consideraciones especiales que sean apegadas a los instrumentos legales nacionales e internacionales, siendo ésta una obligación inalienable.

**93.** Específicamente, la Observación General número 14 dispone como obligación de los Estados parte, que la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar medidas y procedimientos con un enfoque basado en los derechos humanos, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual del niño y promover su dignidad humana.

**94.** El Comité de los Derechos del Niño ha subrayado que el interés superior de la niñez es un concepto triple, que debe ser entendido como un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento. El interés superior del niño implica *“que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”*. Es decir, que *“el principio del interés superior ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas y que los intereses de los niños sean protegidos con mayor intensidad”*.<sup>10</sup>

**95.** En este mismo sentido, resulta aplicable lo señalado en el artículo VII de la Declaración Americana, que salvaguarda el derecho de protección a la maternidad y a la infancia.

**96.** El interés superior de la niñez se encuentra protegido en el párrafo noveno del artículo 4° de la CPEUM, en el cual se establece que en todas las decisiones y actuaciones se deberá velar y cumplir con éste; asimismo, en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso C), establece que las mujeres forzosamente gozarán de un descanso de un mes antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después

---

<sup>10</sup> “INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO”. 1ª./J. 25/2012 (9ª.), Registro: 159897.

del mismo, debiendo percibir su salario íntegro, lo que tiene por objeto la protección de la maternidad, así como la salud tanto de la madre como del producto de la gestación.

**97.** Por su parte, la LFT, reglamentaria del artículo 123 constitucional, se pronuncia por la protección del binomio materno infantil, al establecer como obligatorio el descanso de doce semanas durante el embarazo, parto y puerperio; en observancia del principio del interés superior de la niñez.

**98.** En los informes enviados a este Organismo Autónomo en el caso de QV las autoridades responsables señalaron como fundamento para no haber otorgado el periodo pre natal de la licencia médica de maternidad, lo dispuesto por el artículo 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE, argumento que no se ajusta a lo dispuesto por el artículo 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT que prevé que el periodo total de descanso por maternidad y el pago del salario correspondiente, no deben otorgarse por un lapso menor a doce semanas, de lo que se puede colegir que es irrazonable interpretar que el periodo de descanso que no se disfrutó previo al parto ya no deba ser otorgado a QV.

**99.** Ese modo de interpretar la normatividad implicaría exigir que, para atender todas las hipótesis imaginables, el legislador tuviera que pronunciarse expresamente acerca de todos los supuestos temporales en que pueden ocurrir los partos, señalando la forma de proceder en cada una de las semanas de gestación en que tenga lugar el nacimiento; lo cual va en contra de la generalidad y abstracción que caracteriza a la labor legislativa.

**100.** En ese sentido como ya fue señalado anteriormente en la Recomendación 74/2013 de 18 de diciembre de 2013<sup>11</sup>, este Organismo Nacional señaló *“El artículo 122 del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contraviene no sólo el principio de supremacía de la ley, sino el de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Carta Magna, porque va más allá de lo establecido en el artículo 123, apartado A, fracción V, de la Constitución, de cuya interpretación literal se desprende la garantía de disfrutar forzosamente de un descanso de tres meses para la protección social de la maternidad y resguardar la salud de la mujer y del producto de la concepción durante todo el tiempo de duración del descanso, y no sólo como lo dispone el artículo reglamentario que nos ocupa.”*, misma observación que esta Comisión Nacional realiza en el presente pronunciamiento al texto vigente del artículo 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE.

**101.** Por lo que, bajo esta perspectiva para la Comisión Nacional, tanto los artículos 123 apartado B inciso XI de la CPEUM; 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT; y 170 de la LFT (de aplicación supletoria a la LFTSE), otorgan mayores beneficios en su aplicación, respecto a la interpretación que AR1 y AR2 dieron al artículo 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE, debido a que el estándar aplicable en materia de protección a la maternidad contempla doce semanas de descanso, e incluso, con la posibilidad de poder transferir semanas del descanso pre natal, para después del mismo.

---

<sup>11</sup> CNDH. Recomendación 167/2022 del 31 de agosto de 2022, párrafo 50.

102. En ese orden de ideas, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en la tesis siguiente:

**“LICENCIA POR MATERNIDAD. TIENE COMO FIN GARANTIZAR UN DESCANSO FORZOSO DE TRES MESES PARA PRESERVAR LA SALUD DE LA MUJER Y DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN, ASÍ COMO EL DERECHO PARA CONSERVAR EL EMPLEO Y RECIBIR ÍNTEGRO EL SALARIO.** *El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras garantías a favor de las mujeres trabajadoras, el derecho a gozar forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos posteriores a este último, con derecho de percibir íntegro su salario y conservar su empleo, así como las prerrogativas que hubieran adquirido por la relación de trabajo. El establecimiento de esa garantía tuvo lugar en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974; que, entre otros fines, perseguía garantizar la protección social a la maternidad, que a su vez, busca proteger la salud de la mujer y del producto de la concepción y establecer, en suma, mejores condiciones para el feliz desarrollo de la familia. En atención a lo anterior, dentro de los mecanismos para alcanzar tales objetivos, el legislador estableció a favor de las trabajadoras al servicio del Estado, la referida garantía, sin que sea óbice el hecho de que se prevea que ésta consista en "un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo"; lo anterior, si se toma en cuenta que el legislador hace referencia al supuesto en el que, bajo circunstancias normales, la fecha del parto coincide con la fijada aproximadamente por el médico; sin embargo, no en todos los casos ocurre así, en virtud de que por razones de naturaleza biológica o contingencia médica, el parto ocurre antes o con posterioridad a la fecha fijada en forma aproximada por el médico, sin que el legislador pudiera prever cada una de las situaciones que en el mundo fáctico pudieran*

*acontecer, por lo que dejó esa tarea en manos del legislador ordinario, para que regulara tales supuestos en las normas secundarias, pero respetando siempre la garantía constitucional de disfrutar forzosamente de un descanso de tres meses, pues sólo así se cumple con el propósito de la reforma constitucional, en el sentido de salvaguardar la protección social a la maternidad y preservar la salud de la mujer y del producto de la concepción, por ser ése el tiempo razonable en el que es posible preservar la salud de ambos.*<sup>12</sup> (Énfasis añadido)

**103.** En esa tesitura, este Organismo Nacional puede afirmar que un Reglamento administrativo emitido por el Titular del Poder Ejecutivo no puede en forma alguna reducir el derecho al periodo mínimo de descanso por maternidad reconocido por el marco jurídico nacional e internacional de protección a la mujer embarazada, al producto de la gestación y al neonato, que abarca lo concerniente a la licencia de maternidad y a las semanas de descanso, cuya finalidad es alcanzar estándares mínimos de protección de la salud y el bienestar de la mujer, del producto de la gestación, del binomio materno fetal y del recién nacido.<sup>13</sup>

**104.** Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 121 del Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE no prevea la posibilidad de realizar transferencias del periodo prenatal de 30 días, al de cuidados maternos de sesenta días, en razón a que el artículo 1º de la CPEUM obliga a las autoridades a realizar una interpretación de las normas aplicando el principio pro persona, esto es, buscando siempre la interpretación que otorgue la protección más amplia; de modo que, si el artículo 123 apartado B inciso XI de

---

<sup>12</sup> Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, julio de 2012, y Registro 2001134.

<sup>13</sup> CNDH. Recomendaciones 23/2017 del 31 de mayo de 2017, p. 171 y 167/2022 del 31 de agosto de 2022, p. 82.

la CPEUM, como por el Convenio 102 sobre la Seguridad Social de la OIT, prevén que las trabajadoras durante el embarazo cuentan con el derecho a gozar forzosamente de un descanso de doce semanas, debiendo percibir íntegro el salario y conservar el empleo; entonces, debe entenderse que en aquellos casos en que una trabajadora embarazada presente parto, antes de la fecha probable determinada, incluso previo al plazo prenatal o durante este, la licencia médica por maternidad deberá amparar los noventa días naturales (12 semanas).

**105.** Por ello, esta Comisión Nacional considera que el ISSSTE debe evitar este tipo de acciones a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona sobre el contenido y alcance del artículo 121 del Reglamento de Servicio Médicos del ISSSTE, considerando para tal fin, tanto lo dispuesto por el artículo 123 apartado B inciso XI de la CPEUM, como por el Convenio 102 sobre la Seguridad Social de la OIT, así como los demás instrumentos descritos a lo largo del presente instrumento, que reconocen y desarrollan los derechos de protección a la maternidad y la niñez.

## **V. RESPONSABILIDAD**

### **a. Responsabilidad institucional**

**106.** El artículo 1° de la CPEUM, en su párrafo tercero mandata que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; en el mismo sentido, el artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que los Estados están comprometidos a respetar los

derechos humanos, y garantizar su libre y pleno ejercicio, a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

**107.** Estas obligaciones generales y específicas no sólo rigen a las personas servidoras públicas en su actuación pública, sino también a las instituciones de las que forman parte, las cuales tienen una especial posición garante frente a los deberes de prevención, atención, investigación y sanción de los actos violatorios de derechos humanos cometidos en el ámbito de las atribuciones de sus personas servidoras públicas.

**108.** Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponde de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

**109.** De la información y evidencias que obran en el expediente **CNDH/6/2023/19101/Q**, mismas que han sido analizadas y valoradas por esta Comisión Nacional, acreditan la responsabilidad institucional por violaciones a los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez, por parte del ISSSTE; puesto que la actuación de sus representantes en la Clínica Iztapalapa II no se apegó a los lineamientos exigidos constitucional y convencionalmente, incumpliendo de manera notable las obligaciones descritas en el apartado de observaciones, en contravención a lo dispuesto por los artículos 4° párrafo noveno y 123 apartado B inciso XI de la CPEUM; 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT; 3.1 de la Convención sobre los Derechos del

Niño; 11.2 incisos b) y d) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; y 170 de la LFT (de aplicación supletoria a la LFTSE).

**110.** La omisión del ISSSTE por conducto de las personas servidoras públicas adscritas a la Clínica Iztapalapa II para tramitar y otorgar a QV la licencia médica pre natal, ignorando lo dispuesto por el artículo 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT, han conllevado afectaciones a los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez.

**111.** Por lo que este Organismo Nacional, observa con preocupación que el ISSSTE incurre en responsabilidad institucional, por dejar de expedir el periodo pre natal de la licencia médica de maternidad en favor de QV, incumpliendo en sus atribuciones y responsabilidades.

#### **b. Responsabilidad de las personas servidoras públicas**

**112.** Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, AR1 y AR2 incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, ante la vulneración a los derechos humanos consistentes en violación a los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez, por la negativa de otorgar completa la licencia médica por maternidad por doce semanas, en contravención a lo dispuesto por el artículo 52 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la OIT.

**113.** Esta Comisión Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1 y AR2, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, dado que todos las personas servidoras públicas deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

**114.** Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Federal; 6º, fracciones II y III; 15, fracción VII, 24, fracción IV, 32, 42, 44, 46, 49, 50, 51, 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncias en materia administrativa ante las autoridades correspondientes, a fin de que se inicien los procedimientos de investigación respectivos en contra de AR1 y AR2 por la vulneración a los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez.

## **VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO**

**115.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para demandar la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en

los artículos 1º, párrafo tercero y 102 apartado B de la CPEUM; y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a las dependencias y entidades públicas deben incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

**116.** En el ámbito internacional, en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral del daño, esta debe de ser proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.<sup>14</sup>

**117.** A fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio de los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez, así como de reparar las afectaciones que han sido analizadas a la luz de los estándares mínimos internacionales y nacionales descritos en la sección de Observaciones de la presente Recomendación; este Organismo Nacional se permite recomendar al ISSSTE, la adopción de las siguientes medidas de compensación, satisfacción y no repetición.

---

<sup>14</sup> CNDH, Recomendación 3/2018, párrafo 195, entre otras.

**118.** Considerando que V1 cuenta con más de ocho meses de edad, el autorizar que su madre disfrute del periodo prenatal de descanso, en modo alguno podría generarle el bienestar garantizado por las normas constitucionales y convencionales, pues no es posible retrotraer las cosas al estado que guardaban al momento del nacimiento de la menor y procurarle los cuidados maternos que en su momento requería.

**119.** En ese sentido, establecer una medida de restitución a efecto de que QV disfrute del periodo prenatal que el ISSSTE le negó, no sólo no le genera la posibilidad de procurar los cuidados que su menor hija requería al momento de su nacimiento, sino que además implica que innecesariamente tome un periodo de descanso que actualmente no requiere.

**120.** Por tanto, se concluye que en la especie, la afectación generada a QV derivada de la negativa del ISSSTE de otorgar el periodo prenatal, se traduce en un daño inmaterial, en virtud de que se impidió el acceso al derecho de protección a la maternidad, pues además de que se restringió a la madre asegurada el derecho a proporcionar a su menor hija los cuidados que en su momento requirió como recién nacida.

**121.** Al respecto, CrIDH ha definido que el concepto de daño inmaterial *“puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Reparaciones, párr. 84, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Reparaciones, párr. 236 y Caso Lagos del Campo contra Perú, Reparaciones, párr. 220.

**122.** Esta Comisión Nacional considera que en casos como éste, en los que por las circunstancias de tiempo es materialmente imposible restituir a la quejosa en el goce del derecho violado, el efecto de la protección no jurisdiccional y la Recomendación debe consistir en el pago de una compensación económica como medida de reparación que sirve para indemnizar el daño causado.

**123.** No debe soslayarse que el Estado Mexicano se encuentra obligado a garantizar el derecho a una reparación integral, de ahí que sea justificable que en los casos en que los Organismos Públicos de Defensa no jurisdiccional de derechos humanos adviertan que la violación a los derechos fundamentales constituye un daño inmaterial que es irreparable bajo cualquier aspecto, lo que proceda es definir las bases para una compensación que sea proporcional al daño causado.

### ***1) Medida de Compensación***

**124.** Las medidas de compensación se encuentran previstas en los artículos 27, fracción III, 64, fracciones I y II, a 72 de la LGV y consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. La compensación deberá otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación a los derechos humanos de la que fue víctima, considerando perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicas, como consecuencia de las violaciones ya descritas, ello acorde a la LGV.

**125.** La compensación debe otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y

pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones a derechos humanos.

**126.** Por ello, el ISSSTE deberá colaborar en el trámite ante la CEAV, para la inscripción al Registro Nacional de Víctimas a QV, a través de la noticia de los hechos que esa Agencia realice a la CEAV con la presente Recomendación y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, y una vez emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño, que incluya la medida de compensación para QV, en términos de la LGV, en la que se tome en consideración que el efecto de la negativa del ISSSTE para proporcionar la licencia médica por maternidad pre natal fue que QV trabajara días que legalmente ella debería de haber tenido de descanso por su condición.<sup>16</sup> Ello en atención al cumplimiento del punto recomendatorio primero.

## ***II) Medida de Satisfacción***

**127.** De acuerdo con los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la LGV, las medidas de satisfacción buscan reconocer y establecer la dignidad de las víctimas, teniendo como finalidad el esclarecimiento de los hechos y el reconocimiento de la responsabilidad por las violaciones a derechos humanos a cargo de las personas servidoras públicas involucradas o relacionadas con los hechos, para lo cual es indispensable la investigación, y en su caso, la eventual sanción de los responsables.

---

<sup>16</sup> El artículo 73 de la Ley Federal del Trabajo prevé que los días de descanso obligatorio laborados por los trabajadores deberán cubrirse con salario doble por el servicio prestado.

**128.** De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que esta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de QV y V1 para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

**129.** Por tal motivo, el ISSSTE, deberá colaborar con la autoridad investigadora en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE, en contra de AR1 y AR2, a fin de que se inicien los procedimientos que correspondan. Dicha instancia deberá realizar la investigación respectiva y resolver lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Para dar por cumplido este aspecto, el ISSSTE deberá enviar a esta Comisión Nacional, las constancias que acrediten dicha colaboración. Lo anterior, para dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

### ***III) Medida de no repetición***

**130.** Conforme a los preceptos legales 27, fracción V y 74, fracciones II y IX de la LGV, referentes a implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

Para el cumplimiento de dicha medida, este Organismo Nacional considera necesario que el ISSSTE, dentro de los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, lleve a cabo la emisión de una circular a través de la Dirección Jurídica de dicho Instituto<sup>17</sup>, en la que señale que a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona sobre el contenido y alcance del artículo 121 del Reglamento de Servicio Médicos del ISSSTE, deberá indicar y explicar los supuestos de los días de descanso considerados en la licencia médica por maternidad (pre natal) no disfrutados, que pueden ser transferidos al periodo post parto, ya sea por razones administrativas, de naturaleza biológica, médica u otros, considerando para tal fin, tanto lo dispuesto por el artículo 123 apartado B inciso XI de la CPEUM, como por el Convenio 102 sobre la Seguridad Social de la OIT, así como los demás instrumentos descritos a lo largo del presente instrumento, que reconocen y desarrollan los derechos de protección a la maternidad y la niñez. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias para dar cumplimiento al punto tercero recomendatorio, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

**131.** Una vez anterior, y con la finalidad de que dicha situación no genere afectaciones a mujeres y personas con capacidad para gestar que se encuentren en la misma situación, dentro de los treinta días siguientes a su emisión, el Instituto deberá divulgar ampliamente, a la totalidad de las áreas médicas encargadas de expedir las licencias médicas por maternidad en todo el territorio nacional. Hecho lo anterior, se envíen a esta

---

<sup>17</sup> Respecto a la atribución a cargo de la Dirección Jurídica, para interpretar el Reglamento de Servicio Médicos del ISSSTE, el artículo 6° del referido instrumento dispone a la letra: *“Artículo 6.- La interpretación de las disposiciones de este Reglamento, corresponde a la Dirección Jurídica, en términos del artículo 57, fracción XVI del Estatuto Orgánico”*.

CNDH las constancias para dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió. Se solicita al ISSSTE diseñe e imparta en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral de capacitación sobre los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad y al principio del interés superior de la niñez, dirigido a las personas servidoras públicas encargadas de expedir las licencias médicas por maternidad en la Ciudad de México. Dicho curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento conforme al quinto punto recomendatorio.

**132.** En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que medidas de no repetición, como las previamente descritas, constituyen una oportunidad para que las autoridades, en el respectivo ámbito de sus competencias, actúen con el fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, por consiguiente, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía; así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

**133.** En consecuencia, este Organismo Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, Directora General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado las siguientes:

## **VII. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Colabore en el trámite ante la CEAV, para la inscripción al Registro Nacional de Víctimas a QV, a través de la noticia de los hechos que ese Instituto realice a la CEAV con la presente Recomendación y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, y una vez emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño, que incluya la medida de compensación para QV, en términos de la LGV, en la que se tome en consideración que el efecto de la negativa del ISSSTE para proporcionar la licencia médica por maternidad pre natal fue que QV trabajara días que legalmente ella debería de haber tenido de descanso por su condición.

**SEGUNDA.** Colabore con el Órgano Interno de Control Específico en el ISSSTE en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente ante dicha instancia fiscalizadora, en contra de AR1 y AR2, a fin de que se inicien los procedimientos que correspondan, por los actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, remitiendo a esta Comisión Nacional, las constancias que acrediten dicha colaboración.

**TERCERA.** Instruya y supervise a la persona titular de la Dirección Jurídica de dicho Instituto, para que dentro de los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, lleve a cabo un ejercicio hermenéutico, a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona sobre el contenido y alcance del artículo 121 del Reglamento de Servicio Médicos del ISSSTE, considerando para tal fin, tanto lo dispuesto por el artículo 123 apartado B inciso XI de la CPEUM, como por el Convenio 102 sobre la Seguridad Social de la OIT, así como los demás instrumentos descritos a lo largo del presente instrumento, que reconocen y desarrollan los derechos de protección a la maternidad y la niñez. Dicho documento deberá desarrollar y explicitar los supuestos en que puedan transferirse al periodo post parto, los días de descanso considerados en la licencia médica por maternidad (pre natal) no disfrutados, ya sea por razones administrativas, de naturaleza biológica, médica u otros. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

**CUARTA.** Con la finalidad de que dicha situación no genere afectaciones a mujeres y personas con capacidad para gestar que se encuentren en la misma situación, dentro de los treinta días siguientes a la emisión de la circular señalada en el punto anterior, el Instituto deberá divulgar ampliamente a la totalidad de las áreas médicas encargadas de expedir las licencias médicas por maternidad en todo el territorio nacional. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

**QUINTA.** Se diseñe e imparta en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral de capacitación sobre los derechos humanos a la seguridad social en la modalidad de protección a la maternidad

y al principio del interés superior de la niñez, dirigido a las personas servidoras públicas encargadas de expedir las licencias médicas por maternidad en la Ciudad de México; el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia y/o videos. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que acredite su cumplimiento.

**SEXTA.** Se designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**134.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la CPEUM, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**135.** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

**136.** La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1º párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**137.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

**138.** Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

**139.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran la comparecencia de la autoridades recomendadas, a efecto de que expliquen los motivos de su negativa.

**PRESIDENTA**

**MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**

**MCOMP**